

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 5 (142) • 2021

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 в каталоге агентства «Урал-Пресс»**

Цена для подписчиков — 572 руб., в розничной продаже — 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) 13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Редактор, корректор ***М.В. Седова***

Верстка ***Е.С. Сидоровой***

Подписано в печать 25.10.2021 г. Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 23,9. Уч.-изд. л. 20,0. Тираж 950 экз. Заказ 335 .

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

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2021

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

И.Н. Сенякин	доктор юридических наук, профессор (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



№ 5 (142) • 2021

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/show1.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 February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy", 2021

EDITORIAL BOARD

I.N. Senyakin	doctor of law, 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.**
Сущность конституции XXI века: опыт постклассической деконструкции
- 29 **Дородонова Н.В., Чилькина К.В.**
Взгляд Римской католической церкви на права человека: эволюция и современное значение
- 44 **Сурков О.С.**
Установка на модернизацию в правовой культуре либеральной интеллигенции в Российской империи второй половины XIX – начала XX века

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 53 **Николайченко О.В., Зырянов И.А.**
Стандарты оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: концепции, реалии, обсуждения
- 63 **Третьяк И.А.**
Разрешение конституционных конфликтов как проявление конституционной идентичности государства
- 76 **Карпова А.В.**
Реализация и защита социальных прав граждан в период пандемии: анализ доклада членов Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина», представленного на онлайн-конференции

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 84 **Соколов А.Ю., Кротов К.С.**
Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности
- 90 **Ильгова Е.В., Аржанов В.В., Архипова Е.С.**
Коллегиальные и единоначальные методы формирования и деятельности органов управления: традиционные подходы и новые тенденции
- 104 **Ильгова Е.В., Зайкова С.Н.**
Функциональная структура автоматизированной информационной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации
- 114 **Зайкова С.Н.**
Административно-правовое обеспечение транспортной безопасности в странах — участниках СНГ
- 123 **Новодон В.В.**
Административно-правовой статус сотрудника уголовного розыска и проблемы его реализации

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 132 Исаенкова О.В.**
Перспективы развития гражданского процессуального права
- 137 Комарова Т.А.**
К вопросу единства и различий норм АПК РФ, ГПК РФ, касающихся пассивной модели поведения ответчика и его неявки в судебное заседание
- 144 Абрашин А.А.**
Соотношение раскрытия доказательств с другими стадиями судебного доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 154 Разгильдиев Б.Т.**
Искусственный интеллект и профилактика его общественной опасности
- 164 Зайцева О.В.**
Проблемы совершенствования законодательства о профилактике правонарушений на территории субъектов Российской Федерации
- 174 Комиссаренко Е.С., Уманец В.С.**
Применение условного осуждения по уголовному законодательству РФ в соотношении с назначением более мягкого наказания
- 182 Фарахиева Г.Р.**
Влияние интернет-пространства на процессы вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР. КРИМИНАЛИСТИКА

- 192 Воронков Л.Ю.**
Возможности применения АДИС «Папилон» при экспертном исследовании дактилоскопических следов, содержащих зону разрыва
- 199 Галушкин В.И.**
Получение информации о личности лица, причастного к совершению преступления, по следам, предметам и документам, обнаруженным в ходе осмотра места происшествия, и использование полученных данных для организации его розыска
- 212 Грачёва О.А., Вишневецкая И.Н.**
Использование информационных технологий в деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией
- 218 Горбенко Т.В.**
Криминалистическое обеспечение предварительного расследования: теоретический аспект

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 227 Пастушенко Е.Н., Малыгина Е.А., Земцова Л.Н.**
Повышение финансовой грамотности как функция Центрального банка Российской Федерации в условиях цифровой экономики

- 234 Покачалова Е.В., Швецова И.В.**
Бюджетный кредит как институт бюджетного права

ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 243 Герасимова Е.А., Еремин В.В.**
Право на жилье детей-сирот, его обеспечение в нормотворческой и правоприменительной практике
- 249 Трофимец И.А.**
Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния: федеральная государственная информационная система
- 262 Филиппов С.А.**
Правовые аспекты приобретения и перевозки оружия спортсменами стрелковых видов спорта

ИНФОРМАЦИЯ

- 273 Памяти ученого**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 16 Grachev N.I.**
The Essence of the Constitution of the XXI Century: the Experience of Postclassical Deconstruction
- 29 Dorodonova N.V., Chilkina K.V.**
The Roman Catholic Church's View on Human Rights: Evolution and Modern Significance
- 44 Surkov O.S.**
The Orientation Towards Modernization in the Legal Culture of the Liberal Intelligentsia in the Russian Empire of the Second Half of the XIX – Early XX Century

CONSTITUTIONAL LAW

- 54 Nikolaichenko O.V., Zyryanov I.A.**
Standards for Providing Free Legal Aid the Russian Federation: Concepts, Realities, Discussions
- 63 Tretyak I.A.**
Resolution of Constitutional Conflicts as a Demonstration of the Constitutional Identity of the State
- 77 Karpova A.V.**
Implementation and Protection of Social Rights of Citizens During the Pandemic: Analysis of the Report of the Members of the Presidential Council for the Development of Civil Society and Human Rights "Lessons of the Epidemic from the Point of View of Human and Civil Rights and Freedoms Respect", Presented at the Online Conference

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 85 Sokolov A.Yu., Krotov K.S.**
On the General Principles of Applying the Risk-Oriented Approach in Control and Supervisory Activity
- 91 Ilgova E.V., Arzhanov V.V., Arkhipova E.S.**
Collegial and Undivided Authority Methods of Formation and Activity of Management Bodies: Traditional Approaches and New Trends
- 105 Ilgova E.V., Zaykova S.N.**
Functional Structure of the Automated Information System for Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency in the Russian Federation
- 114 Zaikova S.N.**
Administrative and Legal Support of Transport Security in the CIS Member States
- 123 Novodon V.V.**
Administrative and Legal Status of a Criminal Investigation Officer and Problems of Its Implementation

CIVIL PROCEEDINGS. ARBITRATION PROCEEDINGS

- 133 Isaenkova O.V.**
Prospects for the Development of Civil Procedural Law
- 137 Komarova T.A.**
On the Question of the Unity and Differences of the Norms of the Agro-Industrial Complex of the Russian Federation, the Civil Procedure Code of the Russian Federation in Relation of the Passive Model of Behavior of the Defendant and His Non-Appearance at the Court Session
- 144 Abrashin A.A.**
The Ratio of the Evidence Discovery with the Other Stages of Judicial Evidence in Civil and Arbitration Proceedings

CRIMINAL AND PENAL ENFORCEMENT LAW

- 155 Razgildiev B.T.**
Artificial Intelligence and Prevention of Its Public Danger
- 164 Zaitseva O.V.**
Problems of Improving Legislation on the Prevention of Offenses on the Territory of the Constituent Entities of the Russian Federation
- 175 Komissarenko E.S., Umanets V.S.**
Conditional Sentencing Under the Criminal Legislation of the Russian Federation in Relation to the Imposition of Lesser Punishment
- 183 Farahieva G.R.**
The Influence of the Internet Space on the Processes of Involving Minors in Illegal Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances or Their Analogues

PROSECUTOR'S SUPERVISION. CRIMINALISTICS

- 193 Voronkov L.Yu.**
The Possibilities of Using ADIS „Papilon” in the Expert Study of Fingerprint Traces Containing a Gap Zone
- 200 Galushkin V.I.**
Obtaining Information About the Identity of a Person Involved in the Commission of a Crime, Following the Traces, Objects and Documents Found During the Inspection of the Scene of the Incident, and Using the Data Obtained to Organize His Search
- 212 Gracheva O.A., Vishnevetskaya I.N.**
The Use of Information Technologies in the Activities of Law Enforcement Agencies to Combat Corruption
- 218 Gorbenko T.V.**
Forensic Support of Preliminary Investigation: Theoretical Aspect

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 228 Pastushenko E.N., Malykhina E.A., Zemtsova L.N.**
Improving Financial Literacy as a Function of the Central Bank of the Russian Federation in the Digital Economy
- 234 Pokachalova E.V., Shvetsova I.V.**
Budget Credit as an Institution of Budget Law

OTHER BRANCHES OF LAW

- 243 Gerasimova E.A., Eremin V.V.**
The Right to Housing for Orphaned Children, Its Provision in Normative and Law Enforcement Practice
- 249 Trofimets I.A.**
Unified State Register of Civil Status Records: Federal State Information System
- 262 Filippov S.A.**
Legal Aspects of the Acquisition and Transportation of Weapons by Athletes of Shooting Sports

INFORMATION

- 273 In memory of the scientist**

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-15-28

УДК 342.40

Н.И. Грачев

СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ XXI ВЕКА: ОПЫТ ПОСТКЛАССИЧЕСКОЙ ДЕКОНСТРУКЦИИ

Введение: основные научные подходы к сущности конституции сложились еще в конце XVIII – начале XX в., в эпоху становления и развития капитализма и всех основных политических идеологий Нового времени. Настоящий период развития человечества, характеризующийся радикальной трансформацией социальных и политических систем и идеологических парадигм, требует новых подходов в этом вопросе. В связи с этим, автор рассматривает классические концепции сущности конституции в целях проведения деконструкции (критического переосмысления) данного понятия применительно к настоящему периоду эволюции мирового сообщества, состоянию современной государственности и основополагающим тенденциям ее развития. **Цель:** определение сущности основного закона государства для XXI в. как эпохи постмодерна на основе постклассической модели правопонимания, исключающей нигилистический отказ от прежних подходов к исследуемому явлению, но предполагающему приостановку целого ряда их концептов, которые кажутся самоподразумеваемыми или очевидными. **Методологическая основа:** совокупность общенаучных, конкретных и специально-юридических методов: синтез формационного и цивилизационного подходов, феноменологический и герменевтический, формально-юридический, историко-правовой методы, а также метод сравнительного правоведения. **Результаты:** сущность Конституции XXI века заключается в ее способности быть юридической формулой национальной идеологии, символом общего сознания государствообразующего народа, выражения его этнополитических и духовно-нравственных ценностей. Наличие государственной идеологии и адекватное отражение ее базовых постулатов в основном законе государства может со временем снять перманентно возникающее противоречие между юридической и фактической, формальной и реальной конституцией. **Выводы:** только конституция, основанная на национальной идеологии, может наиболее полно реализоваться в социально-политической практике, утвердиться в качестве элемента духовной культуры общества, синонима его социального прогресса и «живой» действительности его существования.

Ключевые слова: понятие и сущность конституции, модерн, постмодерн, либерализм, постклассическая теория права, формальная и реальная («живая») конституция, национальная идеология, социально-культурные ценности.

© Грачев Николай Иванович, 2021

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права (Волгоградская академия МВД РФ); e-mail: grachev.n.i@mail.ru

© Grachev Nikolai Ivanovich, 2021

Doctor of law, Professor, Department of Constitutional and administrative law (Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation)

N.I. Grachev

THE ESSENCE OF THE CONSTITUTION OF THE XXI CENTURY:
THE EXPERIENCE OF POSTCLASSICAL DECONSTRUCTION

Background: *the main scientific approaches to the essence of the constitution were formed at the end of the 18th – the beginning of the 20th century, in the era of the formation and development of capitalism and all the main political ideologies of the New Time. The current period of human development, characterized by a radical transformation of social and political systems and ideological paradigms, requires new approaches to this issue. In this regard, the author examines the classical concepts of the essence of the constitution in order to carry out deconstruction (critically rethinking) of this concept in relation to the present period of the evolution of the world community, the state of modern statehood and the fundamental trends of its development.*

Objective: *definition of the essence of the basic law of the state for the XXI century, as postmodern epochs based on the postclassical model of legal understanding, which excludes the nihilistic rejection of previous approaches to the phenomenon under study, but presupposes the suspension of a number of their concepts that seem self-explanatory or obvious.*

Methodology: *a set of general scientific, specific and special legal methods are used: a synthesis of formational and civilizational approaches, phenomenological and hermeneutic, formal legal, historical legal and comparative jurisprudence.*

Results: *the essence of the constitution of the XXI century lies in its ability to be a legal formula of national ideology, a symbol of the common consciousness of the state-forming people, the expression of their ethno-political and spiritual and moral values. The presence of a state ideology and an adequate reflection of its basic postulates in the basic law of the state can eventually remove the permanently arising contradiction between the legal and factual, formal and real constitution.*

Conclusions: *only a constitution based on a national ideology can be fully implemented in socio-political practice, establish itself as an element of the spiritual culture of society, a synonym for its social progress and the “living” reality of its existence.*

Key-words: *concept and essence of the constitution, modernity, postmodernity, liberalism, postclassical theory of law, formal and real (“living”) constitution, national ideology, socio-cultural values.*

Современное понятие и классические подходы к определению конституции, пониманию ее сущности и содержанию теории конституционализма сложились в конце XVIII–XIX в., в эпоху буржуазных революций и становления капиталистической формации в Западной Европе и ее североамериканском анклав — США. Это был этап истории человечества, когда Новое время (модерн) шло на смену традиционному обществу (премодерну), происходила смена мировоззренческих парадигм, социально-экономических, идеологических и политических структур общества. В этот период возникла теория конституционализма, а конституция получила статус основного закона и стала необходимым элементом в правовых системах западных государств. Первыми документами такого рода были: Конституция США 1787 г., действующая по настоящее время; Конституция («Устава государственная») Польши (Речи Посполитой) 1791 г., которая имела юридическую силу менее 19 месяцев, так как в 1794 г. Речь Посполитая прекратила свое существование как независимое государство; Конституции Франции 1791 и 1793 гг., фактически так и не вступившие в законную силу по причине революционного кризиса.

Поэтому именно Конституция США положила начало современному *пониманию конституции в формальном смысле*, что в дальнейшем повлияло и на различные определения ее сущности. Впервые конституцией стал называться единый юридический акт, осуществляющий целостное регулирование основ государственного строя. Его особая значимость, с одной стороны, обусловила наличие у него специфических формально-юридических признаков: наивысшей юридической силы, усложненного порядка принятия и изменения и др. Поэтому все писанные конституционные акты, в известном смысле, можно считать потомками Конституции США [1, с. 9]. С другой стороны, в силу особенностей исторического развития в целом ряде стран основы общественно-политических отношений регулируются не единым правовым документом, а несколькими актами, простыми законами, а также судебными решениями и нормами обычного права. В этом случае говорят о наличии конституции в материальном смысле — как совокупности норм, регламентирующих организацию и порядок реализации государственной власти, на основе которых строятся ее взаимоотношения с гражданами и различными негосударственными структурами, хотя формально конституция как единый правовой документ либо даже как совокупность писанных актов отсутствует. Не случайно родиной конституционализма как теории и практики либерально-демократического устройства общества считается не США, а Англия, в которой до сих пор нет писаной конституции, но где его идейные и политические предпосылки возникли гораздо ранее XVII в., когда произошла английская буржуазная революция [2, с. 9, 61–70].

Методологической основой различных представлений о понятии и сущности конституции являются, во-первых, господствующий тип политической идеологии, на которой основывается юридическая наука в том или ином государстве или которой придерживается тот или иной ученый (либерализм, социализм, консерватизм), а во-вторых, типы правопонимания (естественно-правовая теория, позитивизм, социология права, историческая школа права), что зачастую игнорируется в исследованиях по данной проблеме. Эти два критерия могут пересекаться, образуя достаточно сложный симбиоз, так как однозначной связи между политической идеологией и правопониманием не существует. Однако вне зависимости от возможных вариантов соединения или взаимопроникновения положений этих теорий все их можно определить как классические (современные, модернистские) подходы к назначению и сущности конституции, давно признанные научным сообществом или какой-либо значительной его частью.

Наиболее распространенным понятием конституции является ее трактовка, вытекающая из *позитивистской теории права* (И. Бентам, Д. Остин, А. Эсмен), логическим продолжением которой стала *нормативистская концепция* Г. Кельзена. Обе концепции рассматривают право как систему юридических норм, установленных государственной властью. Именно отсюда идет отождествление конституции с основным законом государства в сугубо формальном смысле. При этом любые версии позитивизма исходят из посыла, что путем принятия конституции и конкретизирующего ее законодательства можно произвольно устанавливать и менять общественно-политический строй и природу любого государства. Конституция выступает здесь как сконструированный акт, созданный по воле и плану законодателя, кто бы им не был: верховная власть, господствующий класс или народ. Поэтому данный взгляд на конституцию разделяют позитивистски настроенные представители всех основных политических идеологий Нового

времени — либерализма, консерватизма и коммунизма (социализма). Однако все они по-разному подходят к сущности конституции.

Исторически либерализм возник первым. К последней четверти XVIII в. почти все его классические работы были написаны, и его теория имела уже богатую интеллектуальную традицию, идущую из XVII столетия от Г. Гроция, Т. Гоббса, Д. Локка к идеологам французского Просвещения (Ф.-М. Вольтер, Ш.Л. Монтескье и др.), британским экономистам (А. Смит, Д. Рикардо) и отцам-основателям США (Т. Джефферсон, Дж. Мэдисон). Именно либерализм, будучи наиболее последовательным выражением мировоззрения буржуазии, точнее всего соответствовал эпохе модерна, оказался самым устойчивым и успешным, победив в конце концов своих соперников в исторической схватке, провозгласив после победы США над СССР в «холодной войне» устами американского философа Ф. Фукуямы «конец истории». Иными словами, это означало, что распространение либерализма во всем мире свидетельствует о конечной точке социокультурной эволюции человечества, а конституционный режим в либерально-демократической упаковке становится единственной и окончательной формой политической организации общества [3, с. 84–118].

Наиболее лаконично и емко либеральное понимание сущности конституции и конституционного государства выразила принятая во время буржуазной революции Национальным учредительным собранием Франции 26 августа 1789 г. Декларация прав человека и гражданина в ст. 16: «Государство, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции»¹. В соответствии с этим постулатом, ценностью для отдельных людей и их сообществ может обладать только такое государство, в котором есть конституция, но не любая, а такая, в которой в качестве исходных принципов правового регулирования закрепляются либерально-демократические ценности: формальное равенство всех перед законом и права человека, частная собственность, разделение властей, правовое государство, толерантность и плюрализм в отношении к религиозным, этническим, языковым, гендерным и другим меньшинствам и т.п. *Сущность конституции и ее основное назначение заключаются при таком подходе в ограничении государственной власти конституционными принципами и нормами.* Конституции присваивается роль, которую играло в обществах древности и Средневековья священное писание. «Она выражает своего рода правовое вероисповедание» [4, с. 31], в соответствии с которым должны действовать все государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане *в целях обеспечения определенной меры индивидуальной свободы в обществе.*

Одним из основных источников либеральной идеологии выступала *теория естественного права* (Д. Локк, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант), которое признается ее адептами более высоким, чем позитивные законы государства. Оно коренится в природе и разуме человека, в его основе находятся естественные (природные) и неотъемлемые права личности, присущие ей от рождения: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, частную собственность и др., которые выступают критерием демократичности позитивного законодательства и которым оно должно соответствовать. В силу этого предполагается, что в разработке и при-

¹ См.: Декларация прав человека и гражданина 1789 г. // Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 29.

нятии конституции должны иметь право и реальную возможность участвовать все граждане государства посредством политических партий и общественных организаций, выражающих интересы различных социальных групп и слоев населения в соответствии с естественно-правовым принципом политического и идеологического многообразия. Поэтому *конституция рассматривается здесь как своеобразный «общественный договор»*, выражающий общее согласие населения страны по поводу основных принципов и форм организации ее жизнедеятельности и дальнейших путей развития. В различных версиях конституции как общественного договора *ее сущность рассматривается либо как социальный компромисс или консенсус между различными классами и слоями общества* [5, с. 49], *либо как юридически оформленный гражданский мир между ними* [4, с. 190–200], *форма и способ легитимации социального согласия и партнерства* [6, с. 134–135], всегда основанных на личной и политической свободе. В этом смысле конституция полностью совпадала с либеральной идеологией, краеугольным камнем которой она всегда и являлась.

Теория консерватизма (Э. Берк, Ж. де Местр, Л. Бональд) стала критической реакцией на Великую французскую буржуазную революцию и доктрину либерального конституционализма «справа», с позиций монархической и религиозной традиции. Она возникает в самом конце XVIII — начале XIX в. Ее наиболее ярким представителем был Ж. де Местр, идеям которого были во многом близки основные положения возникшей примерно в это же время исторической школы права (Г. Гуго, Ф.К. Савиньи, Г.Ф. Пухта). Все они оспаривали постулаты теории естественного права и полностью отвергали концепцию общественного договора, критиковали претензии либерализма на универсальность провозглашаемых им политико-правовых ценностей. «Конституция, которая создана для всех наций, не годится ни для одной, — писал де Местр, — это схоластическое произведение, выполненное в расчете на абстрактного „общечеловека“, не существующего в природе». Исходя из этого, он различает естественные и писанные конституции. Под естественной конституцией понимаются исторически сложившиеся «коренные» права народа, аристократии и суверена, устоявшиеся на уровне обычаев и основывающиеся на нравах, религии, географическом положении, политических традициях и свойствах характера конкретного народа. Такая конституция обычно не имеет ни даты, ни творца. Писаная конституция, если она не опирается на естественную, «есть не что иное, как лоскут бумаги, не имеющий престижа и власти над людьми». Она «всегда бездушна, а между тем вся сущность дела в народном духе, которым и стоит государство». Он выражается в чувстве патриотизма граждан, которое чуждо всякой выгоды и совершенно безотчетно. Поэтому де Местр отстаивал тезис о непрочности писанных конституций, считая, что пространно написанные тексты, в которых детально закрепляются права граждан и компетенция органов власти, не способны придать конституционным нормам какую-либо реальную силу. Множество писанных законов свидетельствует, по его мнению, лишь об опасности распада государства [7, с. 120–135]. Таким образом, *сущность конституции с точки зрения консервативной теории заключается в гарантировании традиционных социально-нравственных ценностей государствообразующего народа*, выработанных им в процессе своего исторического развития, и формировании на этой основе *национально ориентированной политико-правовой системы*,

легитимируемой исключительно изнутри общества и недоступной для внешнего вмешательства.

Коммунистическая (социалистическая) теория появляется в середине XIX в. как критическая реакция на становление капиталистической системы и либеральной идеологии «слева», со стороны угнетенных классов буржуазного общества. Ее концепция сущности конституции зиждется на идеях одного из основателей германской социал-демократии Ф. Лассалья, который стоит также у истоков социологического правопонимания. Как и де Местр, Лассаль разделяет конституции на действительные (реальные) и писанные (юридические). Реальную конституцию, под которой понимается сложившийся общественный уклад, имеют все государства во все времена. Писанные конституции являются характерной чертой Нового времени. Их основное назначение Лассаль видит в отражении фактического соотношения социально-политических сил, действующих в обществе, чем и определяется, по его мнению, сущность любой конституции [8, с. 5–24]. Из этой мысли вырос классовый подход к сущности конституции, который наиболее ярко выразил В.И. Ленин: «Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе» [9, с. 345]. В буржуазном обществе конституция выражает волю эксплуататорских классов: *всего класса буржуазии*, как это было в XIX в. Великобритании, США и Франции, либо совместную волю *крупной буржуазии и дворянской аристократии* в странах с феодальными пережитками (Германия, Россия), либо волю *монополистической буржуазии* в период вступления капиталистических государств в эпоху империализма (с начала XX в.). Классовый характер конституции не отрицался и для первого, социалистического этапа построения коммунистического общества, основной политической формой которого выступает государство диктатуры пролетариата. Но с момента построения социализма государство становится общенародным, его конституция перестает носить классовый характер и начинает выражать волю и интересы всего народа, что просматривалось уже в Сталинской Конституции 1936 г. и было прямо закреплено в Конституции СССР 1977 г. В них основным принципом социалистического строительства провозглашалось обеспечение социальной справедливости: «от каждого — по способностям, каждому — по труду», а его целью выступало построение бесклассового коммунистического общества [10, с. 146–150]¹. Тем самым важнейшим вопросом, поставленным советскими конституциями, был «вопрос создания правовых предпосылок социального прогресса» [11, с. 423]. Поэтому видеть социалистический подход к сущности конституции в выражении воли господствующего класса или сводить его к социальному конфликту, как это часто делается в литературе, не совсем точно. Кроме того, содержание и сущность социалистической конституции в меньшей степени, чем буржуазной, основывались на юридических ограничениях публичной власти, в том числе и воли правящей партии, только не буржуазно-либеральными принципами, а базовыми устоями социализма, в соответствии с которыми обязаны были

¹ См. также: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г. (глава I); Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. (преамбула) // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 гг. М., 1997.

действовать партийные и государственные органы и которые на практике имели не более формальный характер, чем в развитых капиталистических странах.

Из идей Ф. Лассалья о наличии в обществе действующего государственного порядка как фактической конституции в полемике с юридическим позитивизмом сложилась *социологическая школа права*, представители которой (О. Эрлих, К. Левеллин, Г.Д. Гурвич и др.) противопоставляли подходу к праву как системе норм его понимание как «живого» правопорядка. По аналогии возникло понятие «живой конституции», впервые появившееся в 1927 г. в названии книги североамериканского профессора Г. Макбейна [12]. Ее теория исходит из того, что содержание конституции, какой бы реальной она не была на момент своего принятия, является динамичным и не может не меняться с течением времени. По сути, «живая конституция» ассоциируется с политико-правовой практикой. При этом одни ученые относят к источникам «живой конституции» нормы, судебные решения, законодательные и административные акты, правовые обычаи и даже доктрины. Другие считают, что ее понятие включает в себя сам текст основного закона плюс толкование его положений Верховным Судом США, что позволяет приспособить ее положения к изменяющимся историческим условиям и сообщает ей гибкость и эластичность [13, с. 109]. Как выразился Ч.Э. Хьюз, возглавлявший Верховный Суд США с 1930 по 1941 гг., «конституция — это то, что скажут о ней судьи», что вполне соответствует североамериканским реалиям, где без учета судебного толкования, путем лишь одного ознакомления с текстом Конституции, невозможно понять ни одного ее положения, в частности решить вопрос о том, соответствует ли ей тот или иной закон [14, с. 372]. Таким образом, *социологическая юриспруденция видит сущность конституции в ее реальности и фактической действительности в жизни общества.*

Все указанные идеологические и теоретические концепты были интеллектуальным порождением Нового времени и достигли пика своего распространения и влияния в XIX–XX вв. Они воплощали, хотя и по-разному, дух модерна. Но к концу XX столетия после разрушения СССР и скорой вестернизации бывших социалистических стран (что в идеологическом плане означало победу либерализма над коммунизмом и различными версиями консервативной традиции) мир стал стремительно меняться. Возник феномен глобализации, наметился переход от индустриального к постиндустриальному, информационному обществу, началась эпоха постмодерна. Победивший *либерализм*, в лице своих наиболее ярких представителей, заявил о «конце идеологий» [15, с. 549–582], а затем и о «конце истории». Его учение стало почти общеобязательным, *перестав быть теорией, превратившись в единственную постполитическую практику* [16, с. 30–31], где государства и нации, вовлекаясь в плавильный котел глобализации, должны прийти, в соответствии с различными постлиберальными версиями, к «мировому государству» во главе с мировым правительством или к «глобальному гражданскому обществу». Казалось бы, безальтернативным при сложившейся конъюнктуре является и либеральный подход к сущности конституции. Юридические конституции почти всех государств, за небольшим исключением (Китай, Иран, Саудовская Аравия и другие ближневосточные монархии, КНДР, Вьетнам, Куба), основываются на принципах буржуазной демократии. И даже фиктивный характер конституционных положений во многих странах не вызывает серьезного сомнения в окончательной и бесповоротной победе ставшего «единственно

верным» учения, поскольку подразумевается, что со временем, по мере усвоения их народами (пост)либеральных ценностей, они должны стать реальными.

Однако упадок суверенной национальной государственности, сопровождающий процесс строительства глобального мирового порядка, не делает жизнь подавляющего большинства людей и народов лучше. Скорее наоборот. Либеральная идеология, претендующая на универсальность западных политико-правовых ценностей и распространение их на все страны мира, по сути, отказывает каждой из стран в собственной культурной и политико-правовой идентичности. Стремление к созданию глобального общества жестко элиминирует все национальное и грозит появлением нового тоталитарного порядка. По сути, речь идет о создании гиперимперии, развитие которой, по мнению одного из идеологов политической глобализации Ж. Аттали, должно привести через долгий процесс разрушения государств к гипердемократии [17, с. 167–265]. Не вызывает, однако, сомнения, что в указанной версии нового империализма уничтожению подвергается цивилизационно-культурная идентичность подавляющего большинства наций и народов, которая на самом деле тождественна их существованию. В таких условиях либеральный конституционализм как политико-правовой срез господствующей идеологии выступает во многих государствах незападного мира средством понуждения широких народных масс к уважению чуждых им западных ценностей, которые продолжают выдаваться за общечеловеческие, а действующие конституции перестают быть фактором стабилизации общества. При этом, как показывает практика государственного строительства, за фасадом формальной либерально-демократической конституции способен скрываться самый антидемократический политический режим.

Вместе с тем постмодерн как эпоха перехода к новому посткапиталистическому обществу характеризуется «резким ростом культурного и социального многообразия, отходом от унификации и принципов чистой экономической целесообразности, возрастанием многовариантности прогресса, формированием новой системы стимулов и мотивов деятельности человека, замещением материальных ориентиров культурными и др.», а в международной сфере «связывается с утратой европейским регионом доминирующих позиций в мировой экономике и политике, с отказом от идеи национального государства и выдвиганием на первый план иных социокультурных моделей» [18], что влечет за собой трансформацию социальных и политических систем, идеологических парадигм, в том числе формирование новых моделей государственности, соответствующих новому жизненному укладу, что создает предпосылки для перехода к многополярному политическому устройству мира.

Радикальные изменения в общественной жизни побудили правоведов к поискам новой модели правопонимания, отвечающей исторической эпохе. Результатом стало появление *постклассической теории права*. Основываясь на изменениях в научной картине мира, ее представители обосновывают необходимость смены концепта в самом понимании права, отождествляя его с правовой реальностью, понимаемой как правовая система, или бытие права.

Эта реальность включает в себя совокупность элементов: человека и различные социальные образования, вплоть до государства, социализированные в определенной культуре и конструирующие вполне определенную правовую систему; знаковые формы, образцы должного, упрощенно-правовые и другие социальные нормы; действия человека, его поведенческую и ментальную активность по вос-

производству, в том числе по переконструированию, правовой системы [19, с. 18]. Соответственно праву эпохи постмодерна присущи следующие черты: а) *динамичность* как постоянное «воспроизводство» в соответствии с изменяющимися социальными условиями при сохранении нормативности; б) *диалогичность (полифоничность)* — расщепление на противоположные моменты, такие как должное и сущее, материальное и идеальное, общее и особенное, которые обуславливают друг друга, переходя один в другой; в) *незавершенность (перманентность становления)* как постоянность изменения внутреннего содержания; г) *антиуниверсализм*, понимаемый как отказ от претензий на всечеловечность западных социально-правовых ценностей и от представлений о наличии единой сущности права для всех времен и народов; д) *социокультурный контекстуализм* как обусловленность права историей и культурно-цивилизационными ценностями государствообразующего народа; е) *преемственность*, проявляемая в постоянном воспроизводстве юридических норм в правоприменительных практиках; ж) *общеобязательность*, означающая, что именно право обеспечивает целостность и нормальное функционирование общества, то есть само его существование [20, с. 366–370, 74, 292–293, 630, 242–243]

Постклассическая теория права подвергает все классические подходы к пониманию и сущности права, деконструкции (от лат. de — «обратно» и constructio — «строю»), то есть переосмыслению. Она *представляет собой форму критического исследования объекта* с выходом из традиции его рассмотрения, но без отказа от нее, с нахождением новых возможностей мысли, без нигилистического отказа от старого, но лишь с его «подвешиванием», приостановкой его рецептов, которые ошибочно кажутся самоподразумеваемыми [21; 22, с. 25, 51, 59]. Именно это необходимо сегодня для анализа политико-правовых явлений, включая конституцию и конституционализм.

Настоящий период развития человечества требует такого права, которое было бы более гибким, эластичным и адаптивным по отношению к внешним и внутренним условиям существования любого государства, желающего обеспечить суверенное существование, в основе которого всегда находится культурно-цивилизационная идентичность государствообразующего народа. Такое государство должно не только закрепить в тексте своей конституции в качестве основополагающих принципов социально-нравственные ценности, отвечающие духу национальной политико-правовой традиции, но и воплотить их в реальной жизни, в собственном политико-правовом порядке. Это непростая задача, поскольку в настоящий период конституция любого государства вмещает в себя в различных пропорциях как национальный компонент, так и опыт мирового политико-правового развития. Поэтому текст конституции фактически суверенного государства не может имплицитно не содержать в себе критическое переосмысление сущности и содержания основного закона, представляемого различными версиями классического правопонимания XIX–XX вв. Их необходимо переосмыслить, переработав и приняв то, что несет в себе ценность, и отбросив все, в чем они уже теоретически и практически несостоятельны.

Так, признавая за конституцией сущностное качество общей меры свободы в обществе, на чем настаивают представители различных разновидностей либерализма, постклассическая методология не абсолютизирует свободу как социальную ценность. Во-первых, в разных обществах и культурах существует совсем различное понимание свободы. Во-вторых, при любых условиях

жизни социума свобода всегда подчинена функционированию общественного целого, из чего вытекает, что в современном государстве существуют и другие не менее важные, чем свобода, общезначимые ценности, выступающие ее нормативными ограничителями: государственный суверенитет, социальный характер государства, общественная нравственность, здоровье населения, обороноспособность страны, общественная безопасность и др.

Постклассическое правопонимание во многом смыкается с консервативной трактовкой сущности конституции, полагая, что фундаментом конституционного строя могут быть только принципы, воплощенные в правовой культуре и традиционном правопорядке конкретного общества. Но, соглашаясь с указанным постулатом, следует отметить примитивно понятый метафизический подход классического консерватизма к историческому процессу, свойственный также исторической школе права и естественно-правовой теории, которые рассматривают все природные и социальные явления, в том числе человека, государство и право, как пребывающие в стабильном (статичном) состоянии, тогда как реалии модерна и постмодерна свидетельствуют о все нарастающем динамизме общественных процессов, на вызовы которых конституция и правовые системы суверенных государств должны уметь отвечать, одновременно адаптируясь к ним.

Мало кому могут не импонировать принципы социальной справедливости и направленность на прогрессивное развитие общества, которые выступали главными сущностными чертами социалистических конституций. Однако в целом можно согласиться с мнением о фиктивности социалистических конституций, что было связано с попытками правящей партии отвергнуть государственно-правовые традиции прошлого и построить совершенно новое общество в соответствии с основными постулатами марксизма-ленинизма. Поэтому эти конституции были чрезмерно идеологизированы: в них закреплялось множество программных положений, цели развития нередко выдавались за уже достигнутые результаты. Это постепенно привело к все большему расхождению идеологически окрашенных положений с реальной жизнью. Кроме того, в СССР так и «не удалось создать конституционную концепцию общественного прогресса», которая была заменена нормативным описанием экономических и политических основ идеальной модели социалистического общества [11, с. 423].

Весьма близка к постклассическому правопониманию социологическая идея «живой конституции». Однако это не свидетельствует о том, что юридическая конституция (ее текст) не имеет существенного значения. Кроме того, практически все течения социологической школы «ограничиваются изучением влияния права на фиксируемые параметры общества, и наоборот», не предлагая механизма изменения правовой реальности [20, с. 623].

Критическое переосмысление сущности конституции в классических парадигмах правопонимания вплотную подводит к новому концепту природы основного закона государства, базирующемуся на принципах культурной и политической многополярности существующего мира, где этот мир выступает пространством предельно открытой истории с участием всех стран и народов в создании жизненной реальности, не ограниченной никакими внешними рамками чужой гегемонии, никаким универсализмом или навязанными со стороны транснациональными правилами. Западные страны могут оставаться в рамках аутентичной для них либеральной идеологии. Но выбор государств

иных цивилизаций — евразийской, исламской, китайской, индуистской, латиноамериканской, африканской — в настоящих условиях заключается в том, чтобы, освободившись от глобального влияния гегемонистского дискурса Запада, принуждающего к копированию чуждых политико-правовых образцов, раскрыть собственную версию смысла и содержания конституции, построенную на основе собственного исторического и культурного наследия. Тем более что в этих странах под тонкой пленкой вестернизированных политических систем в подавляющем большинстве сохраняется традиционная социокультурная матрица.

По своей основополагающей тенденции такой выбор есть движение к преодолению западного конституционализма посредством постепенного возрождения обновленных форм традиционного государственного и правового порядка через осознание собственных социально-экономических, политических и правовых ценностей, закрепление их в конституционном законодательстве, с одновременной адаптацией заимствованных принципов, институтов и норм к автохтонной социокультурной среде и их абсорбцией на собственной духовной основе. При этом конституции восточноевропейских, азиатских, латиноамериканских государств могут отличаться и друг от друга и от западноевропейских, и любая из них может развиваться и видоизменяться со временем, так как содержание конституции не есть нечто раз и навсегда данное и неизменное, а сама конституционно-правовая реальность становится в условиях многополярности намного более сложной и многомерной, поскольку разные цивилизации оперируют различными смысловыми конструктами по отношению к одним и тем же политико-правовым явлениям. Они по-разному интерпретируют понятия человека, общества, государства, права, свободы, прав личности, власти, суверенитета, парламента и парламентаризма, демократии и авторитаризма, конституции и конституционализма и др. Идентичные и аутентичные их культуре смысловые интерпретации этих понятий должны стать исходным пунктом начала развития собственного, самобытного конституционализма, не сводимого к ограничению власти правом, правам человека и гарантиям частной собственности.

В этом случае подлинные субъекты верховной власти, укорененные в социальных структурах традиционных обществ, утратят необходимость скрывать себя под поверхностно принятыми и двусмысленными либерально-демократическими стандартами и получат возможность институционализировать свои особые формы организации власти и управления, соответствующие традиционному укладу, историческому состоянию общества и волеизъявлению социальных сил, выступающих выразителями культурного кода нации. Эксплицитность самобытной формы устройства верховной власти даст возможность насытить эксклюзивным цивилизационным содержанием и остальные конституционно-правовые институты, закрепив в основном законе такие модели экономической, политической и правовой систем общества, личной и публичной свободы, которые адекватны объективному состоянию и уровню развития того или иного государства, создавая тем самым предпосылки для его дальнейшего поступательного развития.

Таким образом, в многополярном мире сущность конституции может определяться только через назначение и основную цель государства, которые заключаются в сохранении, воспроизводстве и благополучии

государствообразующего народа. Соответственно назначение конституции заключается в создании правовых условий для этого. *Конституция должна играть консолидирующую роль в государстве и обществе, объединять страну и народ* не только политически, но также духовно и нравственно. В этом состоит особая социально-культурная архитектура конституции в государственно организованном обществе, не исчерпываемая формальным признанием за ней высшей юридической силы, ограничителя государственной власти или выразителя интересов господствующей социальной группы.

Исходя из вышесказанного, **сущность конституции в XXI веке заключается в «ее способности быть юридической формулой национальной идеологии»** [11, с. 428], **символом общего сознания государствообразующего народа, выражения его этнополитических и духовно-нравственных ценностей.** При этом необходимо иметь в виду, что никакая идеология не вырабатывается в тиши академических кабинетов и бюрократических канцелярий. Она может быть там только окончательно сформулирована. Национальная (государственная) идеология рождается в практической борьбе за суверенное, независимое и самостоятельное, существование государствообразующего народа среди других стран и народов. Лишь при наличии такой идеологии и адекватном отражении ее базовых постулатов в основном законе государства может быть снято перманентно возникающее противоречие между юридической и фактической, формальной и реальной конституцией. Оно заключается в необходимости фактической конституции неизбежно объективироваться в формально закрепленных в ее тексте нормах, которые, однако, не могут полностью совпадать с реально действующими, что вытекает из самого предмета конституционного регулирования. С одной стороны, нормы основного закона должны отразить реальные отношения властвования, требующие правового закрепления и легитимации. С другой стороны, их задачей является закрепление в явной или скрытой форме определенного социально-политического, национального или цивилизационного проекта как идеальной модели общественного устройства и цели общественного развития. И в этом смысле, «конституция нормативно провозглашает не реальное, а должное состояние государства», выступая «не отражением действительности, а образцом для нее» [4, с. 13]. Однако указанное противоречие полностью устраняется максимально ясным, четким и полным отражением в конституции этнополитических и духовно-нравственных ценностей государствообразующего народа, официально установленной иерархией принципов, составляющих основы конституционного строя, которые вместе с конкретизирующими их нормами адекватно определяют формы экономической, политической, социальной и духовной организации общества, пути и средства государственного строительства, *способные обеспечить суверенное существование государства, справедливый общественный порядок и поступательное развитие* (курсив наш. — Н.Г.) на длительную перспективу. В этом случае конституция, основанная на обновленной национальной идеологии, постепенно все более реализуясь в социально-политической практике, сможет со временем утвердиться не только в качестве элемента духовной культуры государствообразующего народа и синонима его социального прогресса, но и «живой» действительности его существования.

Библиографический список

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: НОРМА-ИНФРА, 2001. Т. 4: Часть Особенная: страны Америки и Азии. 656 с.
2. История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. / отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: Наука, 1983. 295 с.
3. Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. 1990. № 3. С. 84–118.
4. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 658 с.
5. Хабриева Т.А., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 320 с.
6. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.
7. Местр Ж. де. Рассуждения о Франции. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997. 216 с.
8. Лассаль Ф. О сущности конституции: сочинения: в 3 т. М.: Круг, 1925. Т. 2. С. 5–24.
9. Ленин В.И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1968. Т. 17. С. 339–353.
10. Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 года // Сочинения. Издание второе. Тверь: Информационно-издательский центр «СОЮЗ», 2007. Т. 14. С. 137–169.
11. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М.: Норма, 2010. 672 с.
12. McBain H.L. The Living constitution, a consideration of the realities and legends of our fundamental law. New York: The Workers education bureau press, 1927.
13. Егоров С.А. Современная наука конституционного права США. М.: Наука, 1987. 191 с.
14. Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. 496 с.
15. Липсет М. Политический человек: социальные основания политики. М.: Мысль, 2016. 612 с.
16. Дугин А.Г. Четвертый путь. Введение в Четвертую Политическую Теорию. М.: Академический проект, 2014. 683 с.
17. Аттали Ж. Краткая история будущего. СПб.: Питер, 2014. 288 с.
18. Иноземцев В.Л. Постмодерн, постсовременность // Новая философская энциклопедия: в 4-х т. М.: Мысль, 2001 г. Т. 3. 692 с.
19. Честнов И.Л. Постклассическое правопонимание: основные характеристики // Право и государство. 2017. № 12 (74–75). С. 13–25.
20. Честнов И.Л. Постклассическая теория права. СПб.: Алеф-Пресс, 2012. 650 с.
21. Деррида Ж. О грамматологии. М.: Ad Marginem, 2000. 512 с.
22. Автономова Н.С. Философский язык Жака Деррида. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. 510 с.
23. Государственное право Германии: в 2 т. / редкол.: Б.Н. Топорнин (отв. ред.), Б.М. Лазарев, Ю.П. Урьяс. М.: ИГПАН, 1994. Т. 1. 312 с.

References

1. Constitutional (State) Law of Foreign Countries: Textbook: In 4 volumes. Vol. 4. Part Special: the countries of America and Asia / resp. ed. B.A. Strashun. M.: Publishing group NORMA-INFRA, 2001 656 p.
2. History of Bourgeois Constitutionalism of the 17th-18th Centuries. / resp. editor V.S. Nersesyants. Moscow: Nauka, 1983. 295 p.
3. Fukuyama F. End of the Story? // Questions of philosophy. 1990. No. 3. P. 84–118.

4. *Aranovskiy K.V.* Constitutional Tradition in the Russian Environment. Saint Petersburg: Legal Center Press, 2003. 658 p.
5. *Khabrieva T.A., Chirkin V.E.* The Theory of the Modern Constitution. M.: Norma, 2005. 320 p.
6. *Ebzeev B.S.* Constitution, Power and Freedom in Russia: The Experience of Synthetic Research. Moscow: Prospect, 2014. 336 p.
7. *Mestre J. de.* Reasoning About France. Moscow: Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 1997. 216 p.
8. *Lassalle F.* On the Essence of the Constitution // Works: In 3 volumes. M.: Publishing house "Krug", 1925. Vol. 2. P. 5–24.
9. *Lenin V.I.* How Socialist-Revolutionaries Sum Up the Results of the Revolution and How the Revolution Summed Up the Results of Socialist-Revolutionaries // Complete Works. M.: Politizdat, 1968. Vol. 17. P. 339–353.
10. *Stalin I.V.* "On the Draft Constitution of the USSR". Report at the Extraordinary VIII All-Union Congress of Soviets on November 25, 1936 // Works. Second edition. Tver: Information and Publishing Center "SOYUZ", 2007. Vol. 14. P. 137–169.
11. *Sinyukov V.N.* Russian Legal System. Introduction to General Theory. Moscow: Norma, 2010. 672 p.
12. *McBain H.L.* The Living Constitution, a Consideration of the Realities and Legends of Our Fundamental Law. New York: The Workers education bureau press, 1927.
13. *Egorov S.A.* Modern Science of US Constitutional Law. Moscow: Nauka, 1987. 191 p.
14. *David R.* Basic Legal Systems of Our Time. Moscow: Progress, 1988. 496 p.
15. *Lipset M.* Political Person: Social Foundations of Politics. M.: Mysl, 2016. 612 p.
16. *Dugin A.G.* Fourth Way. Introduction to the Fourth Political Theory. Moscow: Academic project, 2014. 683 p.
17. *Attali J.* Brief History of the Future. SPb.: Peter, 2014. 288 p.
18. *Inozemtsev V.L.* Postmodern, Postmodernity // New philosophical encyclopedia: in 4 volumes. Moscow: Mysl, 2001. Vol. 3. 692 p.
19. *Chestnov I.L.* Postclassical Legal Thinking: Basic Characteristics // Law and State. 2017. No. 1-2 (74-75). P. 13–25.
20. *Chestnov I.L.* Postclassical Theory of Law. SPb.: Publishing House "Alef-Press", 2012. 650 p.
21. *Derrida J.* About Grammatology. M.: Ad Marginem, 2000. 512 p.
22. *Avtonomova N.S.* The Philosophical Language of Jacques Derrida. Moscow: Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 2011. 510 p.
23. State Law of Germany: in 2 volumes / editorial board: B.N. Topornin (editor-in-chief), B.M. Lazarev, Yu.P. Uryas. Moscow: IGPAN, 1994. Vol. 1. 312 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-29-43

УДК 322; 364; 34.01

Н.В. Дородонова, К.В. Чилькина

ВЗГЛЯД РИМСКОЙ КАТОЛИЧЕСКОЙ ЦЕРКВИ НА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ*

Введение: современное общество и государство в своем развитии сталкиваются с рисками, требующими усилий как государственных, так и многочисленных общественных организаций. Поборником человеческой жизни, социального мира и благополучия является Римская католическая церковь, сохраняющая активные социально-политические позиции даже в условиях автономии государства церкви. Сохранение данной позиции стало возможным благодаря изменению вектора развития церкви — теперь права человека, его социо-материальная реальность выступают основным объектом внимания церкви. Последние полтора столетия в рамках социального учения церкви происходит перераспределение фокуса внимания церкви на духовную и социальную сферы жизни человека. **Цель:** выявление закономерностей, этапов, перспектив развития взгляда римской католической церкви на права человека. **Методологическая основа:** историко-правовой метод, метод контент-анализа, сравнительный метод, системный метод. **Результаты:** обоснована позиция, согласно которой взгляд церкви на права человека меняется со временем, а также меняется значение этого взгляда как для самой церкви, так и для других социальных институтов (государства). **Выводы:** теоретическая категория «права человека» прошла определенный путь развития в рамках христианского учения и только на современном этапе приобрела значение центрального элемента данного учения.

Ключевые слова: Римская католическая церковь, история, римское право, права человека, социальное учение церкви, государство, Второй Ватиканский собор, энциклика.

© Дородонова Наталья Васильевна, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: dorodonovan@gmail.com
© Чилькина Ксения Владимировна, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: kvchilkina@mail.ru

© Dorodonova Nataliya Vasilevna, 2021
Candidate of law, Associate Professor, History of State and law department (Saratov State Law Academy)
© Chilkina Kseniya Vladimirovna, 2021
Candidate of law, Associate Professor, History of State and law department (Saratov State Law Academy)

* Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011100673 «Влияние социальной доктрины Римской католической церкви на развитие социального законодательства Европы в XIX–XX вв.».

N.V. Dorodonova, K.V. Chilkina

THE ROMAN CATHOLIC CHURCH'S VIEW ON HUMAN RIGHTS:
EVOLUTION AND MODERN SIGNIFICANCE

Background: contemporary society and the state in its development faces risks that require the efforts of both state and numerous public organizations. The Roman Catholic Church is a champion of human life, social peace, and well-being, maintaining active socio-political positions even in the conditions of the autonomy of the state of the church. The preservation of this position became possible due to the change in the vector of development of the church — now, human rights, its socio-material reality are the main objects of the church attention. Over the past century and a half, within the framework of the Catholic social teaching, the focus of the church attention has been redistributed to the spiritual and social spheres of human life. **Objective:** to identify patterns, stages, and prospects for developing the Roman Catholic Church's view of human rights. **Methodology:** historical and legal method, content analysis method, comparative method, system method. **Results:** the position, according to which the church's view of human rights changes over time is substantiated, and the meaning of this view changes for both the church itself and other social institutions (the state). **Conclusions:** the theoretical category of "human rights" has passed a specific path of development within the framework of Christian teaching and only at the present stage has acquired the significance of the central element of this teaching.

Key-words: Roman Catholic Church, history, Roman law, human rights, Catholic social teaching, state, the Second Vatican Council, encyclical.

Естественное право представляет собой значимый элемент католической этики вот уже около двух тысячелетий. Однако систематические исследования универсальной категории «права человека» в рамках учения Римской католической церкви с политико-правовых позиций появились в отечественной и зарубежной литературе относительно недавно — в основном уже в XX в., если говорить о зарубежной политико-правовой науке, и последние 20 лет — если говорить о российской науке. Объясняется этот факт, на наш взгляд, тем, что в XIX веке Римская католическая церковь и европейские государства признали автономию друг друга в социально-политической сфере. Данный статус, во-первых, послужил указанным организациям новым стимулом исследований роли церкви в обеспечении благополучия человека, в том числе, его прав и свобод; во-вторых, со времен Второго Ватиканского собора (1962–1965 гг.), где Римская католическая церковь объявила о своей готовности сотрудничать со многими религиозными конфессиями и светскими организациями в деле обеспечения прав человека, количество политико-правовых исследований светского характера значительно увеличилось.

В числе работ зарубежных авторов, посвященных исследованию прав человека в рамках христианского учения, следует назвать такие как «Католицизм и кризис в современной Франции» Уильяма Босворса (1962) [1], где автор описывает анатомию французских католических институтов и агентств, имеющих социально-политическое значение, накануне установления Пятой Республики (1958 г.) и их роль в либерализации и конструировании послевоенного периода (50-е гг. XX в.); «Католицизм и Германский Союз: 1866–1871» Джорджа Винделла [2], в которой обозначается значение войны 1866 г., нанесшей удар не только

по Австрии, но и по немецким католикам. Винделл обоснованно пишет, что в течение следующих пяти лет они постепенно адаптировались к новым ситуациям и были ответственны за ряд политических движений, которые оказали мощное и в целом недооцененное влияние на правительства штатов, на другие политические партии, а также на внутреннюю и внешнюю политику Бисмарка.

Во второй половине XX в. исследование позиции церкви в отношении прав человека имело большое значение для гуманитарной поддержки населения стран третьего мира. В рамках данного направления научно-практических работ имеющийся практический опыт помощи населению данных стран аккумулировался в новые знания о правах человека, новые научно-исследовательские перспективы. Большое количество монографий и журнальных статей посвящалось данной проблематике. Отдельное место в поле исследований позиции церкви в отношении прав человека занимают вопросы о преодолении бедности. Необходимо отметить, что специалисты обращались к исследованию роли церкви и миссионерских организаций не только на примере экономически отсталых стран, но и ведущих стран мирового сообщества. Так, следует отметить работу Дороти Браун и Элизабет МакКаун, которые пишут о том, что в США в период между Гражданской войной и Второй мировой войной католические благотворительные организации превратились из добровольцев и местных организаций в централизованную и профессионально подготовленную рабочую силу, сыгравшую видную роль в развитии американского благосостояния. В работе демонстрируется на основе документального анализа, как эти инициативы заложили основу для развития крупнейшей частной системы социального обеспечения в США [3].

В 1987 г. вышла книга Эрика О. Хансона «Католическая церковь в мировой политике» [4], где исследуется место церкви в современной международной системе и взаимное влияние современных политических и технологических достижений на внутренние дела церкви, ее участие и вклад в различные мероприятия, целью которых является поддержка прав человека.

Вклад христианской церкви в развитие европейской современной демократии исследуется в работе Стэсиса Каливаса «Расцвет христианской демократии в Европе» 1996 г. [5] Каливас закладывает основу теории христианско-демократического феномена, которая определяет условия, при которых конфессиональные партии добиваются успеха и влияют на политику и общество. Опираясь на политологию, социологию и историю, его анализ выходит за рамки христианской демократии и обращается к вопросам, связанным с методологией политической науки, теорией формирования партий, политическим развитием Европы, отношениями между религией и политикой, построением коллективных идей, политической идентичности, а также анализируется роль свободы воли в непредвиденных политических обстоятельствах. Работа Стэсиса Каливаса позволяет лучше понять те условия и необходимое количество участников политического пространства, в которых может быть достигнуто обеспечение прав человека, его человеческого достоинства. Последние 20 лет отмечаются ростом количества публикаций европейских авторов (ФРГ, Франция, Италия, Польша и др.), посвященных роли церкви в обеспечении прав человека на современном этапе развития государства.

Большой резонанс в зарубежной науке вызвала книга профессора международных отношений Школы восточных и африканских исследований Лондонского университета, содиректора Центра международного конфликта, прав и

справедливости Стефана Хопгуда «Конец прав человека» 2013 г. [6] Хопгуд рассматривает права человека в рамках международной политики, утверждает, что пик расцвета реализации идеи о правах человека пришелся на 80-е, 90-е годы XX в. В 1990-е годы окончание «холодной войны» открыло окно возможностей для всех правозащитников, чтобы настаивать на соблюдении международного права и создании глобальных судов для отправления правосудия в отношении массовых злодеяний. Но это открытие, по словам Хопгуда, было всего лишь кратковременным перерывом в силовой политике. По его мнению, решающая роль в международной политике принадлежит США, реализация данным государством концепта прав человека в реальной политике сводит на нет всю цивилизационную и гуманную нагрузку на данную политико-правовую категорию к минимуму. Заключение Хопгуда встретили активную критику современных специалистов, в частности, в Нидерландах организовали научно-исследовательский проект, призванный опровергнуть позицию Хопгуда [7]. В ряду многих критических замечаний оппонентами (Михаэль Барнетт) обращается внимание С. Хопгуда на более значимый вклад религии и церкви в обеспечение прав человека, в отличие от его позиции [7, с. 22].

В числе последних зарубежных работ, посвященных анализу роли социального учения церкви в обеспечении и поддержке прав человека, следует назвать диссертационное исследование Энтони Филипа Стайна «Католическое социальное учение и устойчивое развитие: что церковь обеспечивает специалистам» 2020 г. (США, Портландский государственный университет) [8]. В диссертации автор исследует роль католического социального учения в рамках современного глобального развития, особое внимание уделяя вопросам обеспечения благоприятной окружающей среды, бережного использования природных ресурсов, сохранения климатического баланса. Стайнс приходит к выводу о том, что идеи, наполняющие католическое социальное учение, могут послужить ключевыми инструментами в работе политиков, активистов и неправительственных организаций. Существует множество пересекающихся ценностей, традиционно используемых светскими организациями и католическим социальным учением, включая необходимость переосмысления отношений между людьми и природой, как это видно из концепции интегральной экологии.

В России социальное учение Римской католической церкви и в его рамках права человека систематически исследуются последние 20 лет. К числу российских специалистов и специалистов ближнего зарубежья, отмечающих конструктивное значение данной теории в различных областях социальных отношений, относятся Л.А. Каримова, автор диссертационного исследования «Иоанн Павел II и социальная доктрина католической церкви» 2004 г. [9], В.К. Борецкая, взгляды которой изложены в диссертационном исследовании «Концепции церковно-государственных отношений в современных социальных учениях православия и католицизма (компаративный анализ)» 2011 г. [10], Н.П. Зиберт «Религиозные общины и их положение на юге западной Сибири в контексте государственно-конфессиональной политики в конце 1917 – середине 1960-х гг.» [11], В.В. Илюхина, проведшая философско-религиоведческий анализ развития социальной доктрины католицизма в начале XXI в. на уровне диссертационной работы [12].

Многочисленные труды, посвященные роли социального учения Римской католической церкви, принадлежат М.В. Пономареву, доценту кафедры новой и новейшей истории Московского государственного педагогического университета

[13; 14; 15], также необходимо отметить работы Р.Н. Лункина, религиоведа, доктора политических наук, руководителя Центра по изучению проблем религии и общества Института Европы РАН, представляющие существенный вклад в развитие современной политико-правовой науки РФ, освещающие различные аспекты деятельности Римской католической церкви в качестве активного участника политических процессов в современной Европе [16; 17; 18].

Последнее время проводятся научные конференции, предметом внимания которых является анализ роли религий и, в частности, христианства в современном политическом мире. В этой связи необходимо отметить ежегодную Международную конференцию «Социум и христианство», проводимой на базе Минской духовной академии (Беларусь, г. Минск), организатором которой является доктор экономических наук, кандидат богословия, диакон Константин Голубев, автор многочисленных работ, посвященных христианскому учению, в том числе и такой его части как социальное учение [19; 20; 21]. В целом, на наш взгляд, можно обозначить тенденцию роста числа научных исследований социального католицизма российскими специалистами, которые широко рассматривают сферу политики и видят церковь необходимым участником данных отношений, защищающим права человека в условиях столкновения интересов личности, общества, государства. Таким образом, в современной науке (русской и зарубежной) активно расширяются представления о роли Римской католической церкви в сфере поддержки и защиты прав человека.

Исследователи взгляда церкви на права человека обращаются в первую очередь к Священному Писанию. Данную традицию заложил в XIII в. Фома Аквинский, чьи политико-правовые взгляды составляют на сегодняшний день идеологической основу деятельности Римской католической церкви (неотомизм). Современные специалисты рассматривают повествование о сотворении Богом мира и человека в качестве первого источника представлений о правах человека. То, что Бог создал человека (мужчину и женщину) по образу и подобию своему, благословил их, рассматриваются в литературе как основание признавать за человеком права и свободы [22, с. 361]. И сказал Бог мужчине и женщине: «Плодитесь и размножайтесь». Данный текст служит основанием признания права человека на семью. Далее указание Бога человеку было возделывать землю и в труде добывать себе пропитание. В этом указании видят основание для естественных прав так называемого третьего поколения — права на бережное и устойчивое природное развитие [22, с. 362]. Также в Новом Завете (Евангелия от Иоанна, Луки, Матвея) речь идет о свободе человека, о человеческом достоинстве. Иисус служил изгоем общества, призывал верующих разделить с ними хлеб, воду и одежду, относиться к ним с любовью и поддержкой. Такое описание жизни Христа дает глубокие основания для соблюдения и защиты прав человека [22, с. 364].

Однако в период ранней истории христианства мало кто видел в библейских текстах основания для разработки концепта прав человека. Работающей правовой системой со своим понятием прав человека ко времени признания христианства официальной религией Рима, было римское право, и отцы церкви в своих работах вынуждены были адаптировать христианское учение к реалиям римского социального порядка, классического римского права.

В период раннего христианства жизнь христианских общин определялась, во-первых, учением Христа, во-вторых, по объективным причинам, римским законодательством и иудейским правом [23, с. 291]. Раннехристианские апологеты

(например, Иустин философ, мученик) прививали христианскому вероучению понятия греческой философии [24]. Римские юристы, вслед за греческими философами (в первую очередь, Аристотелем) давали определения естественного права. Трактовки понятия «естественное право» стали проникать в труды христианских мыслителей.

Церковь нуждалась в категории «естественное право» по двум причинам. Во-первых, центральный нормативный документ веры — Священное Писание (Библия) представляло собой не свод моральных правил, а свод практических установок, как управлять политическим сообществом. Естественное право являлось ресурсом, который позволял христианскому учению и общинам ассимилироваться в условиях римской культуры и гражданского права [25, с. 42]. Во-вторых, христиане столкнулись с проблемой восприятия их убеждений гражданами Древнего Рима. Представления же о естественном праве отвечали на моральные запросы, заложенные в природе человека, и позволяли христианам расширить аудиторию христианского учения. С самого начала христиане признавали, что язычники способны постичь те божественные атрибуты, которые Господь использовал в процессе Творения. Такая позиция открыла дальнейшие перспективы развития в рамках христианского учения универсальной категории «права человека».

Классическое римское право опиралось на концепцию частной собственности и подробно регламентировало права собственника, однако были и другие права личности: право наследодателя и наследника, право отца и матери над детьми, право покровителя и опекуна, право господина над рабами. Были разработаны публичные и процессуальные права [22, с. 366]. Кроме собственности, в римском праве был разработан концепт личной свободы. Данный концепт нашел отражение в сфере регулирования общественных отношений, связанных с вероисповеданием, в Миланском эдикте 313 г. [22, с. 366] В IV в. при Императоре Константине произошло слияние правовых представлений церкви и государства. Указом Константина постановления церкви стали утверждаться санкцией государства и получили силу гражданских законов [23, с. 293]. Далее теория Августина Блаженного раскрыла и соотнесла понятия вечного и временного закона. Бог управляет людьми посредством вечного, справедливого закона. И, наконец, Император Юстиниан в VI в. законом 530 г. наделил церковные каноны такой же юридической силой, что и государственные законы [23, с. 293].

Уже в период раннего христианства можно было наблюдать не только влияние римской политико-правовой реальности на жизнь христиан, но и обратную связь христианской жизни и убеждений с римской социально-политической действительностью. Исследователи отмечают колоссальное влияние христианской церкви на античные, средневековые государства в тех сферах, где речь шла о жизни отдельного человека. Так, например, Томас Вудс пишет о том, что церковь способствовала изменению отношения к самоубийству, или к убийству другого человека в целом. Еще в Древнем Риме под влиянием церкви императорами были запрещены гладиаторские бои. В трудах Августина Аврелия, Фомы Аквинского самоубийство обозначается как грех, в дальнейшем такая оценка самоубийства сохраняется в качестве богословской традиции. В средние века церковь выступала против дуэлей [26, с. 230–232]. На сознание масс оказывали влияние монахи и монастыри, которые больше примером, чем вероучением, давали германским народам христианские идеалы жертвенности, служения и любви к ближнему [27, с. 60], таким образом защищая человеческие жизни.

В вероучении же до XIII в. была распространена позиция отцов церкви, которые полагали, что христиане не от мира сего [28, с. 17], и мало обращались к анализу социо-материальных проблем. Больше того — католическая церковь (в отличие, например, от протестантизма) даже идеализировала бедность и нищенство. В средневековом католицизме идеализация нищенства получила классическое выражение в творчестве и деятельности католического святого Франциска Ассизского (1182–1226). Он был основателем ордена нищенствующих монахов-миноритов («меньших братьев») [29, с. 49]. Политическая сторона человеческой жизни также не интересовала отцов [28, с. 17].

Проблематика прав человека начала выделяться в рамках христианского учения в период Папской революции XI–XII вв., в процессе которой католическая церковь образовалась как самостоятельная, корпоративная, юридическая общность. Именно в этот период в теоретическом поле появилась идея о естественных правах человека. В XI–XII вв. спор об инвеституре, рост городов, их борьба за самостоятельность, и другие обстоятельства обозначили необходимость разработки универсальной теории о праве. Канонисты и правоведы XII в. начали выработать терминологию и понятийный аппарат, которые в нашем представлении связаны с современной теорией естественных прав [26, с. 224]. Осмысление сущности права в тот момент было актуально в связи с уточнением вопроса — право есть только у христиан или оно не зависит от принадлежности человека к вере. Речь шла, в первую очередь, о праве собственности и праве юрисдикции. Папа Иннокентий IV определил, что «собственность, владение и юрисдикция могут вполне законно существовать у неверных ...ибо они созданы не для верных, а для всех разумных существ» [26, с. 226]. Таким образом, со времен XI в. христианская церковь помимо практического, начала защищать права человека еще и на теоретическом уровне.

Если говорить о практической сфере защиты права человека на жизнь, особый вклад в поддержание жизни на практическом уровне вносила церковная благотворительность. Именно она часто выступала мотивом развития сельского хозяйства, медицины, инженерного, металлургического и других промыслов в стенах монастырей.

Новый этап развития католического учения о правах человека и новых форм защиты этих прав начался в XIX в. Первая половина XIX в. в Европе была отмечена социально-экономическим кризисом, значительными изменениями в структуре общества и вместе с этим бедственным положением большой массы населения европейских стран. Данные процессы заставляли как можно быстрее достигать не только формального равенства, но сокращать различия между имущими и неимущими организованными методами, в том числе и путем принятия законодательных мер.

Приверженцы католической церкви инициировали поиск решения на так называемый социальный вопрос — вопрос о возможностях поддержки и сохранения жизни рабочего и крестьянского населения. Различные церковные и гражданские инициативы первой половины XIX в. получали освещение на страницах газет, специальной литературы. Эффект данных инициатив был значительным уже в этот период — по итогам их реализации создавались одиночные и сетевые учреждения, целью которых была защиты и поддержка жизни человека (например, различные церковные миссии, местные учреждения попечения о бедных и пр.) [30]. Данные инициативы и результаты их реализации являлись

формами защиты человеческой жизни. Защита права человека на жизнь в новых социально-экономических и политико-правовых условиях началась на уровне теоретического осмысления данного права и «вписания» его в систему действующего государственного права.

К концу XIX в. Римская католическая церковь в лице Пап вынуждена была в новых условиях автономии церкви и государства, свободы вероисповедания, искать пути диалога с внешним миром, заниматься анализом социальных проблем и предлагать своё видение их решений. Новые принципы участия церкви в процессе поддержки и защиты человеческой жизни излагаются в социальном учении церкви, возникновение которого связывают с именем папы Льва XIII.

В социальном учении Церковь выступает активным союзником естественных прав, в энцикликах обосновывается, что без веры и религии в современном демократическом обществе невозможны человеческие свободы [28, с. 49]. После опубликования энциклик Льва XIII, имеющих значение источника социального учения, под влиянием христианской церкви на рубеже XIX–XX вв. были образованы многочисленные общественные, некоммерческие организации, каждая из которых в той или иной степени служила поддержкой жизни отдельного человека (на тот момент в первую очередь рабочих и их семей, деятельность политической партии «Центр» в Германии).

Лев XIII подверг острой критике проект социального устройства, предложенный социалистами. Данный проект он объявил противным естественному праву и Божественному Откровению. Равенство людей, согласно Льву XIII, заключается «в том факте, что все, обладая единой природой, призваны к тому же высокому достоинству детей Божьих и, как единая вера, предлагаемая всем, так и судим должен быть каждый по единому для всех закону и получать наказание или награду по заслугам своим». С другой стороны, есть неравенство в правах и власти, которые исходят от Самого Творца мира. Неравенство это может быть смягчено благодаря влиянию евангельского духа на стремление к властвованию, и на права и обязанности, регулирующие отношения между людьми [28, с. 28]. Духовное равенство ведет к братству, которое не только не нарушается в результате социального неравенства, а, напротив, способно его преобразовывать... [28, с. 28]. При создании социального учения Церкви папа Лев XIII опирался на учение Фомы Аквинского и его «Сумму теологии».

Первые папские энциклики, положившие начало социальному учению Церкви, демонстрируют изменение отношения Церкви к человеку: теперь она поддерживала его не просто как получившее отсрочку у смерти существо, теперь Церковь интересовала также условия его ежедневной жизни, в которой решаются его настоящее и будущее счастье. Обращение к проблемам социальной жизни объясняется тем, что «полная реализация человека, достигнутая во Христе благодаря дару Духа, вызревает в истории через отношения личности с другими личностями; эти отношения, в свою очередь, восходят к совершенству благодаря тому, что люди берутся улучшать мир в духе справедливости и согласия» [31, с. 50]. «Поэтому для Церкви заботиться о человеке — значит обращать и на общество свое миссионерское и спасительное рвение. То, как люди живут вместе в обществе, зачастую определяет качество жизни, а значит, и условия, в которых каждый мужчина и каждая женщина понимает себя и принимает решение о себе и своем призвании. По этой причине Церкви безразлично все то, что общество выбирает, производит и чем живет, безразлично нравственное,

то есть подлинно человеческое и очеловечивающее качество социальной жизни. Общество — а вместе с ним политика, экономика, труд, право, культура — не есть чисто светская и мирская среда, а значит, оно не остается на обочине или за пределами возвещения и домостроительства спасения. Ведь общество — и все, что в нем происходит, — имеет отношение к человеку. Общество составлено из людей, а они суть «первый основной путь, по которому должна следовать Церковь» [31, с. 53].

Социальное учение не было изначально задумано как стройная система, но складывалось постепенно, в ходе многочисленных выступлений Учительства на социальные темы. Значимым событием в истории развития Церкви и ее социального учения стал Второй Ватиканский собор, состоявшийся в 1962–1965 гг. Новостью для всех христианских конфессий стало озвученное желание папы Иоанна XXIII (энциклика *Pacem in Terris* — «Мир на земле») отказаться от многовековой практики анафем и осуждений и акцентировать внимание не на том, что разделяет, а на том, что объединяет всех последователей Христа, и прежде всего — на защите священного права на жизнь каждого человека, независимо от его национальной и религиозной принадлежности [32, с. 102].

Задачами Второго Ватиканского собора были развитие самосознания Церкви, церковная реформа, единство христиан и диалог с окружающим миром. В документах этого собора, в частности, в Конституциях, определялся статус участников Церкви: Первосвященников, Епископов, мирян [33], определялись основы пастырского служения Епископов в Церкви, были приняты Декларации о христианском воспитании, об отношении Церкви к нехристианским религиям, о религиозной свободе, была принята Пастырская Конституция о Церкви в современном мире.

В последней Конституции («*Gaudium et Spes*») излагались основные идеи социального учения католической церкви и обозначалось, что «необходимо спасти человеческую личность и обновить человеческое сообщество» [34, с. 448], давался глубокий анализ современных социальных проблем (атеизм, гонка вооружений, войны, расизм, бедность, нарушения прав человека), оценка человеческой личности.

Человеческая личность характеризуется двояко: во-первых, многие проблемы в обществе «происходят из-за людской гордыни и эгоизма, извращающих социальную среду. А там, где общественные условия подвержены воздействию следствий греха, человек, склонный ко злу от рождения, находит затем и новые побуждения ко греху, с которыми он не способен справиться без напряженных усилий и без благодати [34, с. 471] ... Но в то же время растет и сознание исключительного достоинства, принадлежащего человеческой личности, поскольку она превосходит все, а ее права и обязанности являются всеобщими и неприкосновенными. Следовательно нужно, чтобы человеку было предоставлено в распоряжение все то, в чем он нуждается, чтобы вести подлинно человеческую жизнь: пища, одежда, жилище, право свободно выбирать свой жизненный статус и создавать семью, а также право на воспитание, на труд, на доброе имя, на уважение, на получение надлежащих сведений, право поступать согласно верным правилам своей совести, право на защиту своей частной жизни и на справедливую свободу, в том числе и в религиозных вопросах. Поэтому социальный порядок и его прогресс должны постоянно оборачиваться во благо личности, а есть уровень объективных условий должен подчиняться уровню личностей, а

не наоборот. Собор настаивает на необходимости уважения к человеку: каждый должен рассматривать ближнего «как другое я», думая прежде всего о его жизни и о средствах, необходимых для ее достойного ведения...» [34, с. 472]. Заботы о бедных, помощь социально незащищенным является социальной обязанностью каждого члена католической церкви.

После Второго Ватиканского собора наметился так называемый антропологический поворот, который получил новое звучание и развитие в XXI в. Развитие социального учения Римско-католической церкви в настоящее время связано с продолжающимся процессом секуляризации европейского общества, где права человека заявляются как базовый элемент цивилизации [12, с. 9]. Последние два десятилетия XX в. отмечены деятельностью Папы Иоанна Павла II и его многочисленными Энцикликами, посвященными роли человека и его природы в социальных отношениях. За основу социальной ситуации он принимает религиозно истолкованную личность. Об обществе можно говорить только сквозь призму личности и ее богоданного достоинства. В Энцикликах Иоанна Павла II раскрывается принцип приоритета личности над вещью, духа над материей. Данный принцип предлагается прививать обществу [29, с. 54]. Таким образом, Второй Ватиканский собор объявил права человека не только одним из ключевых элементов учения католической церкви, общим мотивом взаимодействия многочисленных религиозных конфессий, но и церкви и государства. Такое значение прав человека в социальном учении Римской католической церкви сохраняется по настоящее время.

Уже в начале XXI в. (2004 г.) на основе документов Второго Ватиканского Собора был составлен Компендиум социального учения Римской католической церкви. В Компендиуме сжато изложено социальное учение Церкви. Именно на человека в первую очередь возлагается миссия изменения социальных отношений: «Человек, обнаружив, что он любим Богом, постигает собственное трансцендентное достоинство, научается не довольствоваться собой и встречать другого, в переплетении отношений, все более человеческих. Люди, обновленные любовью Божией, в состоянии изменять правила и качество отношений, а также социальные структуры; такие люди способны нести мир туда, где есть конфликты, создавать и поддерживать братские отношения там, где царит ненависть, искать справедливости там, где господствует эксплуатация человека человеком. Только любовь способна радикально преобразить отношения между людьми» [31, с. 19].

Не дано раз и навсегда конкретных указаний, каким должно быть преобразование социальных отношений, отвечающее требованиям Царства Божия. Скорее речь идет о задании, доверенном христианской общине, которая должна над ним работать и его выполнять, черпая в Евангелии вдохновение для размышлений и практических действий [31, с. 48].

Таким образом, содержанием социальной доктрины Римской католической церкви являются идеи о возможных и необходимых связях Церкви, человека, социального мира. Предмет социального учения, по сути, тот же, что и причина его существования: человек, призванный к спасению и в этом качестве порученный Христом заботам Церкви, которая несет за него ответственность. С помощью своего социального учения Церковь печется о жизни людей в обществе, осознавая, что от качества социальной жизни, то есть от отношений справедливости и любви, из которых она соткана, зависят решающим образом безопасность и

развитие личностей — а ради этих целей и создается всякая община [31, с. 64]. Служение Богу осуществляется через служение человеку и обществу.

Таким образом, если говорить о развитии представлений церкви о праве человека на жизнь, можно выделить, по крайней мере, три этапа развития церковного учения о правах человека:

1 этап — период Папской революции в Европе (XI–XII вв.), когда получает обоснование и развитие право человека на собственность;

2 этап — конец XIX в., возникновение в рамках церковного учения отдельного направления — социального, появление первых доктринальных документов Римской католической церкви, посвященных вопросам обустройства общественных отношений, направленных на поддержку человеческих жизни и достоинства;

3 этап — период Второго Ватиканского собора (1962–1965 гг.), комплексная разработка социального учения церкви, развивающегося на основе признания, поддержки и защиты прав отдельного человека.

Современное понимание Римско-католической церковью прав человека в качестве ориентира развития общества, государства, мира, объединяющего все религиозные конфессии и социальные институты, приводит к многочисленным гражданским, социально-экономическим, политическим инициативам церкви. Выше обозначенное значение прав человека в социальном учении церкви выступает идеологической основой современной деятельности церкви. На современном этапе, в условиях постсекулярного общества в Европе, церковь участвует в качестве эксперта-консультанта в принятии важнейших политических решений национального и глобального уровня. Продолжает также (как и в Средневековье) большое значение иметь благотворительность некоммерческих организаций, чья деятельность основана на социальном учении Римско-католической церкви.

Учение о естественных правах человека позволяет преодолевать такие явления, деструктивно сказывающиеся на благополучии общества и отдельного человека, как радикальный индивидуализм, вызовы в результате взаимодействия религии и публичной жизни плюралистического общества, столкновения этики и морали, природы и истории. Католическое социальное учение предлагает синтетическую альтернативу приватизации веры и маргинализации религии как формы публичного морального дискурса.

Библиографический список

1. *Bosworth W.* Catholicism and Crisis in Modern France. Princeton: Princeton University Press, 2016. 424 p.
2. *Windell G.G.* The Catholics and German Unity: 1866–1871. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1954. 324 p.
3. *Brown D.M., McKeown E.* The Poor Belong to Us: Catholic Charities and American Welfare. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 294 p.
4. *Hanson E.O.* The Catholic Church in World Politics. Princeton: Princeton University Press, 1987. 496 p.
5. *Kalyvas S.N.* The Rise of Christian Democracy in Europe. NY: Cornell University Press, 1996. 344 p.
6. *Hopgood S.* The Endtimes of Human Rights. N.Y.: Cornell University Press, 2013. 255 p.
7. The Neo-Westphalian World. The Endtimes of Human Rights. 2018. P. 166–182.

8. *Stine A.P.* Catholic Social Teaching and Sustainable Development: What the Church Provides for Specialists. 2020. Dissertations and Theses. Paper 5604.

9. *Каримова Л.А.* Иоанн Павел II и социальная доктрина Католической церкви: дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. 295 с.

10. *Борецкая В.К.* Концепции церковно-государственных отношений в современных социальных учениях православия и католицизма (компаративный анализ): автореф. дис. ... канд. философ. наук. Минск, 2011. 25 с.

11. *Зиберт Н.П.* Религиозные общины и их положение на юге Западной Сибири в контексте государственно-конфессиональной политики в конце 1917 — середине 1960-х гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2018. 27 с.

12. *Илюхина В.В.* Развитие социальной доктрины католицизма в начале XXI в.: философско-религиоведческий анализ: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2017. 17 с.

13. *Пономарев М.В.* Проблема кризиса священничества в католической церкви и начало понтификата Франциска I // Актуальные проблемы новой и новейшей истории зарубежных стран: материалы ежегодной научной сессии кафедры новой и новейшей истории МПГУ. М., 2019. С. 54–64.

14. *Пономарев М.В.* Католическая аксиология права: концептуальный подход: в сборнике: Основные тенденции и перспективы развития современного права: материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. М., 2018. С. 134–138.

15. *Пономарев М.В.* Христианская биоэтика и ее роль в социальном учении католической церкви // CLIO-SCIENCE: Проблемы истории и междисциплинарного синтеза. М., 2018. С. 64–70.

16. *Лункин Р.Н.* Церкви в политике и политика в церквях. Как современное христианство меняет европейское общество. М.: Нестор-История, 2020. 504 с.

17. *Лункин Р.Н.* Механизмы религиозной реакции на пандемию коронавируса // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2020. № 2(14). С. 104–109.

18. *Лункин Р.Н.* Неформальная солидарность на фоне пандемии // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2020. № 4(16). С. 122–128.

19. *Голубев К.И.* Отношение христианства к ростовщичеству и принцип католического социального учения о всеобщем предназначении благ // Деньги и процент: экономика и этика: сборник тезисов IX ежегодной Международной конференции Центра исследований экономической культуры Санкт-Петербургского государственного университета. СПб., 2020. С. 30–31.

20. *Голубев К.И.* Христианское представление об эффективности труда и использования бюджета времени // Labour And Leisure = труд и досуг: сборник тезисов VIII Международной конференции. СПб., 2019. С. 27.

21. *Голубев К.И.* Некоторые вопросы иллюстрации модели поведения человека в условиях общества финансового капитализма // Научные труды Белорусского государственного экономического университета. Минск, 2018. С. 115–119.

22. *Witte J., Latterrel J.* Christianity and human rights: past contributions and future challenges // Journal of Law and Religion. 2015. Vol. 30. No. 3. P. 36–369.

23. *Бондаренко Ю.В.* История становления и развития канонического права в период раннего христианства и эпохи вселенских соборов // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 291–294.

24. *Приходько М.А.* Учение ранних апологетов в историко-философском контексте (Иустин Философ и Татиан Ассириец): автореф. дис. ... канд. филос. наук. СПб., 2014. 23 с.

25. *Pope S.J.* Natural Law in Catholic Social Teachings / Modern Catholic Social Teaching: Commentaries and Interpretations. Washington DC: Georgetown University Press, 2018. P. 41–71.

26. *Вудс Т.* Как католическая церковь создала западную цивилизацию. М.: ИРИ-СЭН, Мысль, 2010. 280 с.
27. *Берман Дж. Г.* Вера и закон: примирение права и религии. М.: Московская школа политических исследований, 2008. 464 с.
28. *Де Лобье П.* Социальная доктрина католической церкви. Опыт воплощения христианского идеала. Брюссель, 1989. 254 с.
29. *Нечипорова Е.В.* Милосердно-благотворительная деятельность католической церкви // Гуманитарные и социальные науки. 2009. № 5. С. 48–56.
30. *Дородонова Н.В., Чилькина К.В.* Опыт реализации социальной доктрины Римской католической церкви в политико-правовой сфере (на примере Германии первой трети XX в.) // Церковь, государство и общество: исторические, политико-правовые и идеологические аспекты взаимодействия: материалы Международной научно-практической конференции. М., 2020. С. 218–227.
31. *Компендиум социального учения Церкви.* М.: Paoline, 2006. 623 с.
32. *Красиков А.А.* Религии и общество в Европе // Свет Христов просвещает всех: Альманах Свято-Филаретовского православно-христианского института. 2013. № 7. С. 91–117.
33. *Догматическая Конституция о Церкви (Lumen Gentium)* // Документы II Ватиканского Собора. М.: Паолине, 2004. С. 73–156.
34. *Пастырская Конституция «О Церкви в современном мире» («Gaudium et spes»)* // Документы II Ватиканского Собора. М.: Паолине, 2004. С. 447–559.

References

1. *Bosworth W.* Catholicism and Crisis in Modern France. Princeton: Princeton University Press, 2016. 424 p.
2. *Windell G.G.* The Catholics and German Unity: 1866–1871. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1954. 324 p.
3. *Brown D.M., McKeown E.* The Poor Belong to Us: Catholic Charities and American Welfare. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 294 p.
4. *Hanson E.O.* The Catholic Church in World Politics. Princeton: Princeton University Press, 1987. 496 p.
5. *Kalyvas S.N.* The Rise of Christian Democracy in Europe. NY: Cornell University Press, 1996. 344 p.
6. *Hopgood S.* The Endtimes of Human Rights. NY: Cornell University Press, 2013. 255 p.
7. *The Neo-Westphalian World. The Endtimes of Human Rights.* 2018. P. 166–182.
8. *Stine A.P.* Catholic Social Teaching and Sustainable Development: What the Church Provides for Specialists. 2020. Dissertations and Theses. Paper 5604.
9. *Karimova L.A.* John Paul II and the social doctrine of the Catholic Church: dis. ... candidate of history. M., 2004. 295 p.
10. *Boretzkaya V.K.* Concepts of Church-State Relations in Modern Social Teachings of Orthodoxy and Catholicism (comparative analysis): extended abstract of diss. ... candidate of philosophy. Minsk, 2011. 25 p.
11. *Siebert N.P.* Religious Communities and Their Situation in the South of Western Siberia in the Context of State and Confessional Policy in the Late 1917 – mid – 1960-s: extended abstract of diss. ... candidate of history. Barnaul, 2018. 27 p.
12. *Ilyukhina V.V.* The Development of Catholic Social Doctrine at the Beginning of the Twenty-First Century: a Philosophical and Religious Analysis: extended abstract of diss. ... candidate of philosophy. M., 2017. 17 p.
13. *Ponomarev M.V.* The Problem of the Priesthood Crisis in the Catholic Church and the Beginning of the Pontificate of Francis I // Actual problems of the new and modern history of foreign countries. Materials of the annual scientific session of the Department

of Modern and Contemporary History of the Moscow Pedagogical State University. M., 2019. P. 54–64.

14. *Ponomarev M.V.* Catholic Axiology of Law: a Conceptual Approach // The Main Trends and Prospects of the Development of Modern Law. Materials of the annual International Scientific Conference in memory of Professor F.M. Rudinsky. M., 2018. P. 134–138.

15. *Ponomarev M.V.* Christian Bioethics and Its Role in the Social Teaching of the Catholic Church // CLIO-SCIENCE: Problems of History and Interdisciplinary synthesis. M., 2018. P. 64–70.

16. *Lunkin R.N.* Churches in Politics and Politics in Churches. How Modern Christianity Is Changing European Society. M.: Nestor-History, 2020. 504 p.

17. *Lunkin R.N.* Mechanisms of Religious Reaction to the Coronavirus Pandemic // Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 2(14). P. 104–109.

18. *Lunkin R.N.* Informal Solidarity Against the Background of a Pandemic // Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 4(16). P. 122–128.

19. *Golubev K.I.* The Attitude of Christianity to Usury and the Principle of Catholic Social Teaching About the Universal Purpose of Goods // Money and interest: economics and ethics. Collection of articles of the IX annual international conference of the Center for Research of Economic Culture of St. Petersburg State University. St. Petersburg, 2020. P. 30–31.

20. *Golubev K.I.* The Christian Idea of the Efficiency of Labor and the Use of the Time Budget // Labour and Leisure. Collection of articles of VIII International conference. St. Petersburg, 2019. P. 27.

21. *Golubev K.I.* Some Issues of Illustrating the Model of Human Behavior in a Society of Financial Capitalism // Scientific Works of the Belarusian State University of Economics. Minsk, 2018. P. 115–119.

22. *Witte J., Latterrel Jr., Justin J.* Christianity and Human Rights: Past Contributions and Future Challenges // Journal of Law and Religion. 2015. Vol. 30. No. 3. P. 36–369.

23. *Bondarenko Yu.V.* The History of the Formation and Development of Canon Law in the Period of Early Christianity and the Era of Ecumenical Councils // Gaps in Russian legislation. 2011. No. 6. P. 291–294.

24. *Prikhodko M.A.* The Teaching of the Early Apologists in the Historical and Philosophical Context (Justin the Philosopher and Tatian the Assyrian): extended abstract of diss. ... candidate of philosophy. St. Petersburg, 2014. 23 p.

25. *Pope S.J.* Natural Law in Catholic Social Teachings / Modern Catholic Social Teaching: Commentaries and Interpretations. Washington DC: Georgetown University Press, 2018. P. 41–71.

26. *Woods T.* How the Catholic Church Created Western Civilization. M.: IRISEN, Mysl, 2010. 280 p.

27. *Berman J.G.* Faith and Law: Reconciliation of Law and religion. M.: Moscow School of Political Studies, 2008. 464 p.

28. *De Lobier P.* The Social Doctrine of the Catholic Church. The Experience of the Embodiment of the Christian Ideal. Brussels, 1989. 254 p.

29. *Nechiporova E.V.* Merciful and Charitable Activity of the Catholic Church // Humanities and Social Sciences. 2009. No. 5. P. 48–56.

30. *Dorodonova N.V., Chilkina K.V.* The Experience of Implementing the Social Doctrine of the Roman Catholic Church in the Political and Legal Sphere (on the example of Germany in the first third of the XX century) // Church, State and Society: Historical, Political, Legal and Ideological Aspects of Interaction. Materials of the International Scientific and Practical Conference. M., 2020. P. 218–227.

31. Compendium of the Social Teaching of the Church. M.: Paoline, 2006. 623 p.

32. *Krasikov A.A.* Religions and Society in Europe // *The Light of Christ Enlightens Everyone: The Almanac of the St. Philaret Orthodox Christian Institute.* 2013. No. 7. P. 91–117.

33. The Dogmatic Constitution on the Church (*Lumen Gentium*) // *Documents of the II Vatican Council.* М.: Paoline, 2004. P. 73–156.

34. The Pastoral Constitution “On the Church in the Modern World” (“*Gaudium et spes*”) // *Documents of the II Vatican Council.* М.: Paoline, 2004. P. 447–559.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-44-52

УДК 34.01

О.С. Сурков

УСТАНОВКА НА МОДЕРНИЗАЦИЮ В ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

Введение: правовая культура в современной теории права и других юридических дисциплинах выступает как перспективный объект научного исследования, так как может быть использована при изучении прогнозируемости человеческого поведения, которое воплощает в себе действие правовых норм. **Цель:** определить одну из установок правовой культуры либеральной интеллигенции как активной социальной группы в Российской Империи для последующего изучения ее правовой культуры в целом. **Методологическая основа:** для извлечения одной из установок из целостного объекта исследования в рамках междисциплинарного подхода, использовался системно-структурный метод, также при восстановлении дискурса исследуемого периода был использован метод сравнительного анализа. **Результаты:** получена достоверная системная составляющая сложного объекта исследования, позволяющая продолжить его поступательное исследование в дальнейшем. **Выводы:** установка на модернизацию являлась неотъемлемой частью правовой культуры либеральной интеллигенции и определила ее поведение к основным нормативным актам исследуемого периода и отношением к существующему государственному строю.

Ключевые слова: интеллигенция, либерализм, правовая культура, модернизация, Российская Империя.

O.S. Surkov

THE ORIENTATION TOWARDS MODERNIZATION IN THE LEGAL CULTURE OF THE LIBERAL INTELLIGENTSIA IN THE RUSSIAN EMPIRE OF THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURY

Background: legal culture in modern theory of law and other legal disciplines acts as a promising object of scientific research, since it can be used in the study of the predictability of human behavior, which embodies the operation of legal norms. **Objective:** to determine one of the attitudes of the legal culture of the liberal intelligentsia as an active social group in the Russian Empire for the subsequent study of its legal culture as a whole. **Methodology:** to extract one of the attitudes from the integral object of research within the framework of an interdisciplinary approach, a system-structural method was used, and the method of comparative analysis was also used to restore the discourse of the period under study. **Results:** a reliable systemic component of a complex

© Сурков Олег Сергеевич, 2021

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

© Surkov Oleg Sergeevich, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Department of History of state and law (Saratov State Law Academy)

object of research was obtained, which allows to continue its progressive research in the future. Conclusions: the attitude towards modernization was an integral part of the legal culture of the liberal intelligentsia and determined its behavior towards the main normative acts of the period under study and its attitude to the existing state system.

Key-words: *intelligentsia, liberalism, legal culture, modernization, Russian Empire.*

Изменения всегда сопутствовали эволюции человеческих сообществ, к которым относится и государство. При этом не все акторы социального действия в равной степени участвуют в данном процессе. Иногда доминирующую роль играют угнетенные или маргинальные социальные группы, а иногда организованные и образованные элиты. Практически всегда массовым социальным и государственно-правовым изменениям предшествует период напряженного интеллектуального становления определенной части общества, которая в результате генерирующих идеи конфликтов трансформирует семантику культурного поля. Это приводит в дальнейшем к изменению набора базовых допущений о реальности (установок) у значительной части общества, что, в свою очередь, облегчает дальнейшие социальные и иные трансформации. Поэтому при изучении генезиса государственно-правовых изменений определенных исторических периодов не обойтись без анализа правовой культуры активной части общества исследуемой эпохи. В период второй половины XIX – начала XX века интеллигенция выступала наиболее активным интеллектуальным слоем, изменения в правовой культуре которого отражались на социуме в целом.

В целом работ посвященных специально правовой культуре либеральной интеллигенции нет в отечественной историографии. Хотя есть немаловажные работы, посвященные правовой культуре как теоретическому феномену. Например, работа Р.М. Овчиева посвященная основам правовой культуры, формирующимся в рамках отечественного менталитета. Также ценностью для настоящего исследования представляют исследования Р.Ю. Гурьянова, Р.З. Маркаряна и П.А. Шашина. Р.Ю. Гурьянов сосредоточил свое внимание на фундаментальном структурно-системном анализе категории «правовая культура». Р.З. Маркарян использовал данное понятие как инструмент для социокультурного анализа различных сообществ. П.А. Шашин сосредоточил свое внимание на месте правовой культуры в правовой системе общества в целом.

Для целей настоящего исследования предлагается использовать системно-структурный метод, позволяющий рассмотреть отдельные составляющие такого явления как правовая культура и сделать их предметом поступательного исследования для целого ряда работ. А также контент анализ и контекстуальное описание дискурса либеральной интеллигенции исследуемого периода.

Одной из предполагаемых установок правовой культуры либеральной части интеллигенции указанного периода была направленность на модернизацию в общества в целом и государства в частности. Данную установку и необходимо эксплицировать в результате анализа имеющегося материала. Так, все рассуждения Б.Н. Чичерина об ограничении абсолютизма и верховенстве права были пронизаны семантической константой модернизации в гегельянской интерпретации. Он полагал, что русский народ должен существовать в новой для себя жизни среди свободы и права. Конституционный порядок, основанный на законе, как двигателе эволюции человеческого духа, должен сменить неограни-

ченную власть как источник произвола и препятствие для самоосуществления народной воли [1, с. 159]. Разделение властей в грядущей системе также понималось как динамическое и движущее общество к новым ступеням развития, которые отражали витки становления мирового духа. Законодательная, правительственная и судебная ветви власти должны способствовать установлению законного порядка и обеспечению свободы. Разделение властей, подобно делению мирового духа диалектически примиряющего в себе фундаментальные противоречия. Ведь именно через противостояние тезиса и антитезиса только и может происходить движение мировой истории. Ветви власти в некотором смысле изоморфны составляющим данного трансцендетального процесса, потому что через их динамическое противостояние и реализуется развитие всего государства как примиряющего их целого. Если же тотальность будет пустой и лишенной внутреннего напряжения, то есть будут отсутствовать сдержки и противовесы внутри системы, то будет установлено неограниченное самовластье, что приведет к стагнации и гибели государственной системы [2, с. 173]. Прекратится развитие и, согласно Б.Н. Чичерину, прекратится государственная и правовая жизнь. Согласно позиции правоведа, полнота власти может принадлежать государству, как идеальному субъекту, представляющему фазу целостности организованного духа, но воплощается она в распределенном виде между реальными субъектами, как его структурными составляющими [2, с. 75–78]. Постоянное развитие сможет наилучшим образом обеспечить оптимальное функционирование всей системы прав.

Советский исследователь концепций Б.Н. Чичерина — В.Д. Зорькин справедливо отмечает, что понимание им разделения властей не предполагало полного противостояния этих властей и их абсолютной независимости друг от друга, а напоминало систему сдержек и противовесов в традиционном смысле [3, с. 134]. При этом необходимо также учитывать, что понимание Б.Н. Чичериним правовой культуры и институционального генезиса государства предполагало гегельянскую интерпретацию. При таком подходе исследуемый вопрос помещался в категориальное пространство диалектической системы, в которой любое понятие и соответствующий ему объект рассматривались как противоположные в едином. И поэтому понимание ветвей власти как единых или отдельных зависело от места в иерархии категорий.

К.Д. Кавелин предполагал модернизировать имперский государственный аппарат и, соответственно, культуру людей проживающих под его властью в нескольких направлениях. Прежде всего он предлагал освободить законодательную и судебную власть от «рабской зависимости» от центральной администрации. К.Д. Кавелин оригинально считал, что ограничение бюрократического абсолютизма должно с одной стороны исходить от императора, а с другой от общественного мнения. Оно должно быть просвещенным, то есть исходить от людей способных осмыслить важные государственные задачи и поставить их выше эгоистических интересов [4, с. 65–66]. Он считал, что для модернизации системы отношений в государстве не обязательно следовать концепции разделения властей по западным образцам, а необходимо смешать профессиональных бюрократов и выборных представителей от народа в различных государственных учреждениях. Интересно, что такая позиция либерального правоведа согласуется с позицией консерватора монархиста видного государственного деятеля Н.А. Качалова, который в своих мемуарах предлагал аналогичный выход из

сложившейся ситуации, которую он оценивал как бесполезное и пустое чиновное бессилие, порожденное незнанием России и концентрацией на бумажной работе как самоцели [5, с. 650–651]. Для реализации подобного проекта модернизации общества и государства К.Д. Кавелин предложил создать три Сената: административный, законодательный и судебный, которые были бы независимы друг от друга, но не ограничивали власть императора [6, с. 964]. Так весь министерский аппарат должен был оказаться включенным в состав административного сената, кроме четырех ключевых министерств (морского, военного, иностранных дел и императорского двора). Основной функцией административного сената было информирование императора о реальных потребностях подданных и подлинном положении дел в стране. Все сенаторы должны быть несменяемы и им должна быть гарантирована свобода выражения мнений. В губерниях предполагалось создать аналогичные губернские административные советы. Все сенаты, включая законодательный и судебный, должны были состоять из государственных чиновников и выборных от земства, а императорская власть должна играть роль координатора общей государственной деятельности [6, с. 966]. В данном проекте модернизации имперского государства видна связь со славянофильскими концепциями, совещательной традиции при идеократическом стержне системы управления. К.Д. Кавелин даже назвал свое видение будущего российской империи самодержавной республикой. При этом он подчеркивал, что сама история заставляет русский народ преобразоваться самому и создать небывалый ранее общественный строй [7, с. 436].

Свой проект модернизации общества и государства предлагал и известный правовед и председатель первой Государственной Думы Российской Империи С.А. Муромцев. В отличие от К.Д. Кавелина, проект С.А. Муромцева ближе к тому, что мы привыкли понимать под либерализмом. В своих проектах он отводит первое место верховенству закона и уважению к нему общества, представители которого должны измениться. Паттерны поведения и культурные установки должны переформатироваться таким образом, чтобы люди будущей России осознавали необходимость и желательность регулирования универсальными юридическими принципами не только отношений между собой, но и с управленческими структурами. Для этого С.А. Муромцев разделял все законы на общероссийские и местные. Их сочетание гарантировало необходимую степень свободы правотворчества, которая должна выступать фундаментом гражданской свободы и основой воспитания нового человека. Императору отводилась роль главы исполнительной власти, но его влияние на формирование корпуса законов существенным образом ограничивалось. Так, наличие противоречий между местным и имперским законом выявляла только независимая судебная власть, а исполнительная в эту сферу деятельности не допускалась. К тому же специально оговаривалась несменяемость судей и гарантии их личной и институциональной безопасности [8, с. 385–400].

В отличие от самобытных проектов К.Д. Кавелина и легитимистских проектов С.А. Муромцева у всемирно известного ученого М.М. Ковалевского было свое видение модернизации империи. Он предполагал в сугубо прогрессистском и позитивистски-эволюционистском ключе, что у человеческой культуры и общества есть магистральный путь развития, которому все народы должны следовать. Чем медленнее следует народ по пути истории, которая есть путь прогресса, тем он примитивнее. С этой точки зрения, у народов населяющих территории Россий-

ской Империи не было другого пути, кроме общечеловеческого. Данный путь требовал, чтобы на определенном этапе государство пришло к осуществлению политики прав человека и гражданина. Реализовываться такая политика могла только в государстве, аппарат которого разделен на три ветви власти и через данное разделение органичен в произвольных незаконных действиях. Причем М.М. Ковалевский констатировал, что незачем изобретать велосипед и придумывать нечто оригинальное, так как в Англии уже нашли сбалансированный способ разделить политическую власть. В британской конституционной системе корона, лорды и общины, находясь в симметричном равновесии, препятствуют друг другу в осуществлении произвола, используя при этом независимый суд как площадку для беспристрастного решения возникающих конфликтов. Поэтому, с точки зрения М.М. Ковалевского, изменения в Российской империи должны идти по универсальному пути, проложенному более передовыми и развитыми странами [9, с. 552].

Специалист в области государственного права А.С. Алексеев также подразделял государственные системы на традиционные и модернизирующиеся. Он считал, что современность нуждается в передовом типе государства, которое не знает архаического суверенитета. На современном этапе суверенитет должен быть раздроблен между несколькими органами, ни один из которых не обладает неограниченной властью и находит предел своим полномочиям в конституционной компетенции других органов. В идеале, согласно А.С. Алексееву, каждая функция государственной власти должна получить соответствующий орган с четко очерченной компетенцией. Из этих утверждений ученого вытекает модернистский подход к праву. Он полагает, что в прогрессивной государственной системе право не создается более приказом суверена сверху, а образуется в результате многостороннего диалогического процесса между различными частями государственного механизма [10, с. 9]. А.С. Алексеев отрицал, что разделение верховной власти между несколькими органами как, например, в конституционной монархии разрушает единство верховной власти. Он приводил в пример Англию, где объединенная деятельность короля и парламента порождает закон, как форму государственной воли [10, с. 130]. Можно отметить здесь заочную полемику с Б.Н. Чичериным, который полагал, что даже на современном этапе разделение властей возможно ровно настолько, насколько этим не нарушается единство ее функционирования [11, с. 323].

Характеризуя современное состояние дел, Н.М. Коркунов сопоставлял различные виды монархической власти. Так, несмотря на уверения консерваторов, он полагал, что традиционный тип монархии отличается от своего модернизирующегося аналога наличием ответственности главы государства за свои действия. Правовед, вопреки охранителям из официальной печати, не признавал отличия западноевропейского абсолютизма от традиционного российского самодержавия и предполагал, что в обеих разновидностях данного типа монархии у власти стоит безответственный ничем не сдерживаемый, зачастую неадекватный, индивид. Соответственно, сущность эволюции формы государства состоит в модернизации политической системы через ограничение единовластного правителя как на законодательном, так и на институциональном уровнях [12, с. 48, 158].

В документах, которые возникали в результате коллективного творчества и являлись отчасти комплементарной суммой культурных диспозиций, лиц их создавших, также можно обнаружить установку на модернизацию. Например,

в 1904 г. в проекте конституции разработанном членами Союза Освобождения подразумевалось разделение на архаичные и современные формы правления. Для движения Российской Империи по пути прогресса и цивилизации оптимальной формой объявлялась конституционная монархия [13, с. 1]. В первой программе конституционно-демократической партии также явно выражена прогрессистская установка. Только в ней ее можно определить путем выявления умолчаний с параллельным анализом контекста появления данного документа. Дело в том, что в конце 1905 г. не было понятно, чем закончится первая русская революция, и лица, создававшие программу на будущее, не хотели связывать себя единой парадигмой потенциального развития. Поэтому в программе содержится абстрактная идея о необходимости конституционного урегулирования как способа отвечающего современному состоянию цивилизованного человечества [14, с. 328]. Вообще разделение на цивилизованное и нецивилизованное человечество в текстах исследуемого периода встречается практически постоянно.

В документах субъективного характера можно обнаружить более радикальные модернистские настроения, которые не представлялось возможным высказывать открыто при существующем в то время политическом режиме. Так, Л.А. Полонский предполагал в 1876 г., что нельзя перестроить здание российской государственности и оставить его под прежней крышей, намекая на существующее самодержавие как на атавизм отечественной жизни. А М.М. Стасюлевич в своем письме к К.Д. Кавелину от 1881 г. прямо утверждал, что под законностью он подразумевает конституцию республиканского толка [15, с. 156, 190–191].

Окончательно данные тенденции проявили себя после Февральской революции, когда стало возможным открыто озвучивать все свои чаяния и надежды. Сразу столкнулись несколько проектов изменения государственной жизни, и важность выбора осознавалась современниками [16, с. 66]. Несмотря на наличие среди политически ангажированной интеллигенции сторонников конституционной монархии, республиканское крыло постепенно становилось доминирующим. Например, Ф.Ф. Кокоскин предполагал, что единственной формой соответствующей современности была демократическая республика, в которой законодательная власть осуществлялась бы строго народным собранием (без какого-либо делегированного законодательства), а исполнительная президентом республики, избравшимся, в свою очередь, народным представительством [17, с. 16–17]. Гарантией данного политико-правового порядка ему виделось четкое разделение властей.

Надо сказать, что институт президента был предметом ожесточенных дискуссий в Юридическом Совещании при Временном правительстве, которое, по сути, взяло на себя ответственность за либеральную модернизацию Российской империи. В законопроектах разрабатываемых данным органом уже прямо декларировалась необходимость данного института, который рассматривался как адекватный реалиям эпохи, в отличие от архаичной и дискредитировавшей себя монархии. Подробно описывались полномочия и порядок осуществления полномочий президентом. Вопросы реформирования монархии отошли на второй план, и споры уже шли о том, по какому образцу создавать институт президента — по-французскому или по-американскому [18].

Уже в эмиграции, после поражения в политической борьбе, П.Н. Милюков рассуждал о прогрессе человеческой цивилизации и утверждал, что монархия — это форма правления характерная для архаического прошлого, которая импонирует

только ретроградам. Республика же не только выступает оптимальной формой правления для построения справедливой социальной системы, но и соответствует критерию целесообразности, отличающей модернистские сообщества от отсталых [19, с. 1; 20, с. 19].

Модернизация существующей в Российской Империи самодержавной системы связывалась либеральной интеллигенцией с трансформацией механизмов функционирования сановной бюрократии. К.Д. Кавелин предполагал, что даже не столько самодержавие, сколько органы управления и их способы реализации своих полномочий не соответствуют современности. Устаревшим также является порядок, при котором вся власть сосредоточена в единоначальных органах управления, таких как министерства, способных действовать по своему усмотрению и не считаться при этом с законом [21, с. 9]. На эту же проблему обращал внимание и П.Б. Струве, утверждавший, что русский народ принесен в жертву огромному бюрократическому механизму, который он сам же и создал [22, с. 1].

При этом С.Ю. Витте полагал, что чиновничество играло всегда роль важнейшей опоры и двигателя всех реформ российского государства. Поэтому противопоставлять администрацию империи обществу неправильно с точки зрения эффективности необходимой модернизации, так как правительство в большинстве случаев в истории России являлось ее проводником и агентом. Он утверждал, что все великие реформы середины XIX века, такие как отмена крепостного права, судебная и земская были бы просто невозможными без деятельности прогрессивной российских чиновников. Конечно, аппарат управления также нуждается в трансформации и модернизации одновременно с обществом, но, ни в коем случае, не в уничтожении [23, с. 204–205].

Таким образом, можно констатировать, что для значительной части либеральной интеллигенции, имеющей отношение к рефлексии над состоянием государственности в Российской империи, была характерна установка на модернизацию, которая и составляла один из культурных паттернов, определявших интерпретацию либеральной интеллигенцией происходивших в государстве событий. Важно отметить, что структура переменных в данном случае была практически инвариантной. Это значит, что она практически не изменялась в зависимости от того, к какой разновидности либерализма принадлежал конкретный представитель интеллигенции. Будь это умеренный Б.Н. Чичерин или радикальный Ф.Ф. Кокошкин явно артикулированные тезисы о модернизации и имплицитно подразумевающиеся контекстуальные ламентации о ее необходимости, можно обнаружить в обоих случаях либерального дискурса. Устойчивость данной установки позволяет говорить о ее фундаментальности для описания правовой культуры либеральной интеллигенции как объекта изучения.

Библиографический список

1. Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин: издание Гуго Штейница, 1901. 160 с.
2. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки: в 3-х т. М.: типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894. Т. I. 482 с.
3. Зорькин В.Д. Из истории буржуазно-либеральной общественной мысли России конца XIX – начала XX века. М., 1975. 172 с.
4. Кавелин К.Д. Политические призраки. Берлин, 1878. 126 с.
5. Качалов Н.А. Записки тайного советника. М.: Новый хронограф, 2016. 906 с.

6. *Кавелин К.Д.* Общественные направления и политические вопросы: собрание сочинений в 4 т. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1898. Т. II. 1258 с.
7. *Кавелин К.Д.* Наш умственный строй. Статьи по философии русской истории и культуры. М.: Правда, 1989. 653 с.
8. *Муромцев С.А.* Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А. Муромцева. М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1911. 406 с.
9. *Ковалевский М.М.* Происхождение современной демократии. М.: Товарищество тип. А. И. Мамонтова, 1895. 658 с.
10. *Алексеев А.С.* Русское государственное право. М.: Тип. О-ва распространения полезных книг, 1895. 583 с.
11. *Чичерин Б.Н.* Философия права. М.: типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1900. 336 с.
12. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. СПб.: кн. маг. А.Ф. Цинзерлинга б. Мелье и К°, 1893. 400 с.
13. Основной Государственный закон российской Империи: проект русской конституции, выработанный группой членов «Союза освобождения» Париж, 1905. 76 с.
14. Программы политических партий России. Конец XIX – начало XX. М.: РОС-СПЭН, 1995. 461 с.
15. М.М. Стасюлевич и его современники в их переписке: в V т. СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1912. Т. II. 561 с.
16. *Миллюков П.Н.* История второй русской революции. София: Российско-болгарское книгоизд-во, 1921. Т. 1. Вып. 1. 248 с.
17. *Кокошкин Ф.Ф.* Республика. Петроград, 1917. 23 с.
18. Юридическое совещание при временном правительстве. ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 26. Л. 1–10.
19. *Миллюков П.Н.* Реабилитация царизма // Последние новости. 1925. 24 июня. С. 1.
20. *Миллюков П.Н.* Республика или монархия? Париж: издание Республиканско-демократического объединения, 1929. 31 с.
21. Из писем К.Д. Кавелина к графу Д.А. Милютину // Вестник Европы. 1909. № 1. С. 5–41.
22. *Струве П.Б.* От редактора // Освобождение. 1902. № 1. С. 1.
23. *Витте С.Ю.* Самодержавие и земство. СПб.: тип. В. Безобразова и Ко, 1908. 212 с.

References

1. *Chicherin B.N.* Russia on the Eve of the Twentieth Century. Berlin: Hugo Steinitz Publishing, 1901. 160 p.
2. *Chicherin B.N.* State Science Course: in 3 volumes. М.: Tipo-lit. t-va I.N. Kushnerev and K°, 1894. Т. I. 482 p.
3. *Zorkin V.D.* From the History of Bourgeois-Liberal Social Thought in Russia at the End of the XIX – Beginning of the XX Century. М., 1975. 172 p.
4. *Kavelin K.D.* Political Ghosts. Berlin, 1878. 126 p.
5. *Kachalov N.A.* Notes of the Privy Counselor. Moscow: New Chronograph, 2016. 906 p.
6. *Kavelin K.D.* Social Trends and Political Issues: collected works in 4 vols. SPb.: Type. М.М. Stasyulevich, 1898. Vol. II. 1258 p.
7. *Kavelin K.D.* Our Mental Structure. Articles on the philosophy of Russian history and culture. М.: Pravda, 1989. 653 p.
8. *Muromtsev S.A.* Draft Basic and Electoral Laws as Amended by S.A. Muromtseva. Moscow: ed. M. and S. Sabashnikovs, 1911. 406 p.
9. *Kovalevsky M.M.* The Origin of Modern Democracy. М.: Partnership type. A.I. Mamontova, 1895. 658 p.
10. *Alekseev A.S.* Russian State Law. М.: Type Society of distribution of useful books, 1895. 583 p.

11. *Chicherin B.N.* Philosophy of Law. M.: Tipo-lit. t-va I.N. Kushnerev and K°, 1900. 336 p.
12. *Korkunov N.M.* Russian State Law. SPb.: book shop. A.F. Zinserling b. Melier and Co., 1893. 400 p.
13. Basic State Law of the Russian Empire: the draft of the Russian Constitution, developed by a group of members of the Union of Liberation, Paris, 1905. 76 p.
14. Programs of Political Parties in Russia. Late XIX – Early XX. M.: ROSSPEN, 1995. 461 p.
15. M.M. Stasyulevich and his Contemporaries in Their Correspondence in V volumes. SPb.: Type. M.M. Stasyulevich, 1912. Vol. II. 561 p.
16. *Milyukov P.N.* History of the Second Russian Revolution. Sofia: Russian-Bulgarian Book Publishing House, 1921. Vol. 1. Issue 1. 248 p.
17. *Kokoshkin F.F.* Republic. Petrograd, 1917. 23 p.
18. Legal Meeting with the Interim Government. GARF. F. 1792. Op. 1. D. 26. L. 1-10.
19. *Milyukov P.N.* Rehabilitation of Tsarism // Latest News. 1925. 24 June. P. 1.
20. P.N. Milyukov Republic or Monarchy? Paris: publication of the Republican-Democratic Association, 1929. 31 p.
21. From the letters of K.D. Kavelin to Count D.A. Milyutin // Bulletin of Europe. 1909. No. 1. P. 5–41.
22. *Struve P.B.* From the Editor // Release. 1902. No. 1. P. 1.
23. *Witte S.Yu.* Autocracy and Zemstvo. SPb.: type. V. Bezobrazova and Co., 1908. 212 p.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-53-62
УДК 342.736

О.В. Николайченко, И.А. Зырянов

СТАНДАРТЫ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНЦЕПЦИИ, РЕАЛИИ, ОБСУЖДЕНИЯ

Введение: в настоящее время государство принимает активное участие в обеспечении бесплатной юридической помощи гражданам, нуждающимся в ее получении. Круг таких лиц расширяется в условиях пандемии коронавируса COVID-19, сокращения рабочих мест и утраты доверия к тем, кто оказывает юридическую помощь безвозмездно. **Цель:** определение стандартов как некоторых ориентиров для субъектов (в особенности негосударственных учреждений), оказывающих юридическую помощь безвозмездно. **Методологическая основа:** метод анализа, дедукция, наблюдение. **Результаты:** на примере Юридической клиники ФГБОУ ВО «СГЮА» аргументирована авторская концепция относительно функциональной направленности и деятельности юридических клиник, задачей которых наряду с правовым просвещением и преодолением правового нигилизма является повышение качества оказания бесплатной юридической помощи. **Выводы:** в настоящее время при помощи региональных проектов и при участии некоммерческих организаций осуществляется поддержка экономически нестабильных субъектов правоотношений, нуждающихся в получении качественной юридической помощи, в том числе посредством введения стандартов.

Ключевые слова: оказание бесплатной юридической помощи, стандарты оказания бесплатной юридической помощи, юридические клиники.

© Николайченко Ольга Викторовна, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса, доцент, руководитель Юридической клиники (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olga-nikolajchenko@yandex.ru
© Зырянов Игорь Александрович, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера, координатор Юридической клиники по правовым заключениям (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: zyryanovv@yandex.ru

© Nikolaichenko Olga Viktorovna, 2021
Candidate of law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Civil procedure, head of the Legal Clinic (Saratov State Law Academy)
© Zyryanov Igor Aleksandrovich, 2021
Candidate of law, Associate Professor, Department of Constitutional law named after Professor Isaak Efimovich Farber, coordinator of the Legal Clinic for legal opinions (Saratov State Law Academy)

O.V. Nikolaichenko, I.A. Zyryanov

STANDARDS FOR PROVIDING FREE LEGAL AID THE RUSSIAN FEDERATION: CONCEPTS, REALITIES, DISCUSSIONS

Background: currently, the state is actively involved in providing free legal assistance to citizens who need it. The circle of such persons is expanding in view of the COVID-19 coronavirus pandemic, job cuts and loss of confidence in those who provide legal assistance not free of charge. **Objective:** to definite standards for providing free legal aid as some guidelines for entities (especially non-governmental institutions) that provide legal assistance free of charge. **Methodology:** method of analysis, deduction, observation. **Results:** on the example of the Legal Clinic of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "SSUA", the author's concept regarding the functional orientation and activity of legal clinics is argued, the task of which, along with legal education and overcoming legal nihilism, is to improve the quality of providing free legal assistance. **Conclusions:** currently, with the help of regional projects and with the participation of non-profit organizations, support is provided to economically unstable subjects of legal relations who need high-quality legal assistance, including through the introduction of standards.

Key-words: providing free legal aid, standards of free legal aid, legal clinics.

Стандарты оказания бесплатной юридической помощи являются необходимой составной частью идеологии современного российского общества, стремящегося сориентировать государственную/муниципальную власть на исполнение тех функций, которые обуславливают ее учреждение. Есть основания говорить, что стандарты — это основное средство обеспечения эффективной защиты нарушенных субъективных прав и охраняемых законом интересов.

В целом стандарты оказания бесплатной юридической помощи способствуют установлению доверительной связи между гражданами и теми, кто оказывает им юридическую помощь, в том числе в выработке алгоритмов и моделей определенного тактичного (этического) поведения. Эти стандарты востребованы сегодня как никогда, в том числе они необходимы и для тех, кто оказывает юридическую помощь без определенного правового фильтра.

Российский законодатель уже сделал «первые шаги» к ограничению доступа для оказания юридической помощи в судебных органах. Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», именуемый в научных кругах «судебной реформой», ограничил возможность представительства в суде для тех дел, которые рассматриваются в вышестоящих судебных инстанциях по отношению к мировым судьям и районным судам¹. В соответствии со ст. 49 указанного нормативного акта в вышестоящие инстанции по отношению к районным судам и мировым судьям допускаются только адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности. Поэтому в силу закона были установлены повышенные квалификационные требования к стандартам оказания юридической помощи, нашедшие позитивный отклик среди ученых [1, с. 19–24].

¹ См.: Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2018. 4 дек.

Квалифицированную юридическую помощь в силу закона сегодня оказывают адвокаты, нотариусы и некоторые другие лица. Например, М.Ю. Борщевский применительно к адвокатам выделяет такие критерии качества (стандарта) оказания юридической помощи, как профессионализм и добросовестность [2, с. 24].

От имени государства правозащитную функцию выполняют судьи и прокуроры, которые сдают экзамены, имеют определенный стаж юридической работы, определенную ступень высшего оконченного образования, отвечающую ряду иных определенных законом и этических критериев.

Проверять качество оказания юридической помощи могут только сами высококвалифицированные специалисты, а проверять их квалификацию можно в ходе специального испытания, экзамена, проверки или иной оптимальной формы по наиболее детализированным критериям. Приписывать каждому юристу возможность оказывать такую помощь с позиций «стандартов» нецелесообразно вследствие того, что в результате такого подхода потеряется ценность квалифицированности юриста и качества его помощи, произойдет излишнее усложнение критериев квалификации. Но еще большее значение имеет то, что оценка квалифицированности будет основана на мнении самого специалиста о себе (или на мнении клиентов о нем), что представляется необоснованным.

Стандарты оказания бесплатной юридической помощи нуждаются в уточнении и корректировке, особенно в части регулирования деятельности юридических клиник при оказании бесплатной юридической помощи.

Российские вузы интенсивно вводят инновационные и практико-ориентированные элементы в профессиональную подготовку специалистов-профессионалов. Проведенный нами опрос среди обучающихся стажеров-клиницистов Юридической клиники Саратовской государственной юридической академии показал, что участие студентов в работе клиники стимулирует их к занятию научной деятельностью, дает им толчок для научного поиска и определения профессиональной специализации уголовно-правового (либо гражданско-правового, государственно-правового) профиля.

Позитивный факт: количество юридических клиник, создаваемых при вузах, ежегодно увеличивается, а количество зарегистрированных обращений за бесплатной юридической помощью растет¹. Такая ситуация говорит о востребованности данного вида услуг у граждан.

В российском законодательстве правовой статус юридических клиник прямо не установлен отдельным нормативно-правовым актом, а закреплен п. 2 ст. 22 ФЗ РФ № 324-ФЗ от 21 ноября 2011 г. «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и приравнивается к негосударственным центрам бесплатной юридической помощи, главное функциональное назначение которых — оказание бесплатной юридической помощи в Российской Федерации. (Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»²).

Из литературы и СМИ известно, что в деятельности юридических клиник практикуются иные функциональные подходы, нацеленные на реализацию социальной направленности — расширение форм оказания юридической по-

¹ На основании мониторинга деятельности Юридической клиники СГЮА за период 2010–2020 годов. Так, количество обращений в Юридическую клинику СГЮА в 2010 году составило 917, в 2015 — 1527, в 2018 — 3260, в 2021 — превысило 5000.

² См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6725.

мощи, вплоть до непосредственного представления интересов граждан в суде обучающимся-клиницистом. Оправданно ли это?

Представляется, что при оценке методов работы юридической клиники первое, на что должно быть обращено внимание, это вопрос о том, не противоречат ли они образовательной деятельности вуза, соответствуют ли Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹, другим законам и подзаконным актам, регулирующим отношения в сфере образования. В этой связи призывы на страницах юридической печати о «доведении дела до конца», не ограничиваясь консультированием и составлением документов правового характера, а ориентируясь на деятельное присутствие и выступления в суде, не выдерживают никакой критики.

Профессор О.В. Исаенкова, анализируя деятельность юридических клиник, изучая их цель и задачи, приходит к выводу, что клиники призваны сыграть собственную важную роль в решении образовательно-практических задач по формированию профессиональных компетенций обучающихся юристов, при этом формирование указанных компетенций должно быть поэтапным, так как правильное умение может последовать из глубокого знания, а опыт — из умения и анализа [3, с. 39]. Соглашаясь с представленной позицией, позволим себе заметить, что без надлежащего усвоения фундаментальных теоретических основ углубленное изучение юриспруденции невозможно. Мы все знаем, сколько времени необходимо для того, чтобы представлять интересы граждан непосредственно в суде. Более того, судебное заседание (будь то даже беседа на стадии подготовки дела к судебному разбирательству) не будет назначаться и переноситься судом в зависимости от образовательного процесса.

Юридические клиники не смогут удовлетворить возрастающий спрос населения на оказание юридических услуг в полном объеме, если студенты-клиницисты будут заниматься представлением интересов клиентов в государственных органах или суде. Получение фундаментальных теоретических знаний и формирование практических навыков не должны осуществляться в отрыве друг от друга. Только в тесной взаимосвязи и взаимозависимости тандема «теория-практика» можно будет получить результат, к которому стремятся и работодатели, и выпускники.

Юридические клиники могут бесплатно оказывать гражданам следующие услуги:

- правовое консультирование в устной и письменной форме;
- составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

Однако отличительной чертой юридических клиник является то, что в оказании бесплатной юридической помощи участвуют лица, осваивающие в вузе юридическую специальность под контролем кураторов, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники под эгидой высшего учебного заведения — образовательной организации соответствующего профиля.

Для повышения качества юридической помощи, оказываемой юридическими клиниками, представляется необходимой разработка минимального стандар-

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7598.

та качества, где должны быть закреплены цели, задачи, принципы оказания бесплатной юридической помощи, а также понятийный аппарат, механизмы безвозмездного оказания юридических услуг и критерии оценки их качества.

Так, юридическими клиниками вузов вносились в АНО «Центр развития юридических клиник» предложения по разработке единого стандарта деятельности юридических клиник при оказании бесплатной юридической помощи, который был положен в основу большинства положений о функционировании юридических клиник¹. В результате были разработаны Стандарты деятельности юридических клиник при оказании бесплатной юридической помощи (далее — Стандарты), фундаментом для которых послужили базовые принципы деятельности юридических клиник:

- 1) обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) социальная справедливость и социальная ориентированность при оказании бесплатной юридической помощи;
- 3) доступность бесплатной юридической помощи для граждан в установленных законодательством Российской Федерации случаях;
- 4) контроль за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи;
- 5) установление требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь;
- 6) свободный выбор гражданином государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи;
- 7) объективность, беспристрастность при оказании бесплатной юридической помощи и ее своевременность;
- 8) равенство доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и недопущение дискриминации граждан при ее оказании;
- 9) обеспечение конфиденциальности при оказании бесплатной юридической помощи;
- 10) добросовестность.

Примечательно, что принятые Стандарты проецируются на качество бесплатной юридической помощи, обеспечиваемое комплексом мер, в том числе организационного, кадрового и материального характера, содержание которых зависит от вуза и его специализации.

Вместе с тем думается, что в Стандартах целесообразно также более конкретно отразить механизмы оказания бесплатной юридической помощи:

- установление четких и объективных критериев определения лиц, оказывающих юридическую помощь;
- постоянное профессиональное развитие и повышение квалификации на регулярной основе для лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь;
- требования о соблюдении лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, профессиональных этических правил, которые должны быть закреплены в отдельном Положении / Кодексе этики стажеров, кураторов, координаторов;

¹ См.: Стандарты деятельности юридических клиник при оказании бесплатной юридической помощи. URL: <https://www.codolc.com/files/b7/79/b779de04903a5a3f8cecc9611bfdb670.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).

применение инструментов оценки качества (таких, например, как опросы удовлетворенности клиентов), основанных на объективных наборах критериев (книга отзывов и предложений, анкетирование граждан, выстраивание системы «обратной связи» и т. п.).

При разработке критериев оценки качества оказания бесплатной юридической помощи следует учитывать тот факт, что помощь осуществляется именно студентами и стажерами под контролем преподавателей-кураторов.

В закрепляемых Стандартах необходимо раскрыть критерий социальной значимости оказываемой юридической помощи, а также правила ее получения, которые должны быть отражены в Положении о юридической клинике (зачастую они отсутствуют, либо упоминания о них обозначаются «общими фразами»). Установление «точечных» правил в отношении конкретных, часто встречающихся случаев из практики, касающихся этических или квалификационных требований, необходимо, чтобы помочь консультантам в той или иной ситуации. В ином случае Стандарты могут оказаться декларативным документом.

Особого внимания заслуживают категории дел, по которым должна оказываться бесплатная юридическая помощь. Очевидно, что юридические клиники должны руководствоваться, в т.ч. и региональным законодательством на уровне субъекта Российской Федерации, регламентирующим конкретные категории дел и категории граждан, которым юридическая помощь предоставляется безвозмездно¹. Вместе с тем обучающиеся должны овладеть навыками юридического консультирования и выработки позиции по самым разнообразным категориям дел. Излишняя «узость» в рамках функциональной деятельности юридической клиники снизит интерес обучающихся к работе с клиентами. В частности, в Юридической клинике СГЮА успешно внедрена практика специализированного консультирования, консультирования в рамках Единого дня, посвященного конкретной области правоотношений (земельных, кредитно-финансовых, трудовых, пенсионных, связанных с защитой прав потребителей, семейных) и отдельным категориям лиц (несовершеннолетних, лиц с ограниченными возможностями, матерям-одиночкам и т. п.). В то же время очевидно, что в Положении о юридической клинике необходим пункт, предусматривающий правило-исключение для финансово обеспеченных граждан с большой ценой иска.

Также для защиты этических принципов и интересов работников юридических клиник, поддержания морального авторитета вуза необходимо предусмотреть основания для отказа в предоставлении бесплатной юридической помощи. Так, нередко после консультации и даже составления процессуальных документов выясняется, что клиент играет в «двойную игру», оформляет дела у двух юристов. Параллельные приемы по одному делу, которое одновременно ведет лицо, оказывающее юридическую помощь на основании договора, и стажер юридической клиники под руководством преподавателей, нарушают нормы профессиональной этики. Так, клиент после консультации и составления документов стажером обращается с просьбой «посмотреть» документ, составленный другим юристом за деньги, либо просит изменить, переделать документ «платного» юриста. Идти на поводу у клиента в этом случае недопустимо по двум причинам:

¹ См.: Закон Саратовской области от 23 апреля 2012 г. № 63-ЗСО «Об оказании бесплатной юридической помощи в Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 12.

во-первых, в силу разных (даже вполне обоснованных) подходов к выработке правовых позиций у двух юристов, а также в зависимости от их неодинаковой квалификации может возникнуть конфликт интересов. Неэтичное поведение клиента, не доверяющего юристам, может привести к тому, что желаемый для него результат не будет достигнут, в чем могут необоснованно обвинить юридическую клинику;

во-вторых, такое поведение клиента способствует «стравливанию» юристов. Ситуация усугубится, если клиент не скажет, кто составлял ему документ, а будет действовать исподтишка. Преподаватель-юрист, который, сам того не зная, правит за другим юристом или адвокатом документы, ставит под удар свою репутацию, что может впоследствии сказаться на его профессиональном статусе в юридической среде. В итоге может пострадать и авторитет самой юридической клиники, а также вуза.

В таком случае, зная, что клиент не отозвал доверенность у другого юриста (как того требует профессиональный этикет), клиника должна отказать ему в проведении подготовки дела и консультации. Стандарты оказания бесплатной юридической помощи могли бы на типовом примере помочь разрешить такой вопрос и дать гарантии информирования юридических клиник для предотвращения подобных ситуаций.

В Стандартах следует отразить еще одно (отдельное) положение об обязательном указании согласия клиента на получение юридической помощи пункта с вопросом: «Обращались ли Вы за юридической помощью по этому вопросу (предмету обращения) к другому юристу (адвокату), имеется ли не отозванное согласие либо доверенность по этому предмету обращения (спору) у других лиц или организаций?» Ответ на него клиент должен удостоверить своей подписью. Далее можно указать, что если лицо не расторгло подобные платные (бесплатные) соглашения, то юридическая клиника, исходя из правил этикета, вправе отказать ему в бесплатной юридической помощи.

Особое место в Стандартах необходимо уделить принципу конфиденциальности, учитывая, что в ходе беседы со стажером гражданин рассказывает подробности личной жизни. От каждого стажера (практиканта) следует брать обязательство не разглашать (например, в сети Интернет) доверенные клиентом сведения личного характера и его (клиента) персональные данные. В бланке письменного согласия клиента на получение бесплатной юридической помощи можно отвести специальную графу: «Процессуальные документы, составленные по предмету моего обращения, могут быть/не могут быть использованы как материалы производственной практики и обнародованы в сети Интернет в порядке ст. 24 Конституции РФ. Подпись (ненужное вычеркнуть)».

Считаем, что стандарты оказания бесплатной юридической помощи необходимо распространять на требования к преподавателям-кураторам, которые, в частности, должны:

- иметь высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее двух лет;
- обладать навыками курирования практики обучающихся и стажеров;
- аргументировать низкую или высокую оценку работы обучающегося;
- обладать способностью заинтересовать обучающегося работой в юридической клинике.

Особая роль в эффективном функционировании юридической клиники отводится преподавателям-координаторам, обладающим очевидным мастерством в обучении не только стажеров, но и начинающих преподавателей юридической клиники либо вуза. За координатором юридической клиники следует закрепить функции контроля за конкретной сферой профессиональной деятельности. В Юридической клинике СГЮА работают три координатора: частноправового блока, публично-правового блока и правовых заключений. Они также являются ответственными за качество оказания бесплатной юридической помощи и в случае возникновения спорных ситуаций осуществляют общий контроль.

Оказывая консультативную помощь гражданам, стажеры-юристы изучают профессиональную и коммуникативную этику, юридическую словесность. Так, развивается многопредметная подготовка специалистов в области юриспруденции с опорой на существующие традиции российского образования. Вспомним, что изначально идея создания юридических клиник имела целью погружение юриста в профессию.

Совместные тематические приемы с практическими работниками оказывают эффективное влияние, с одной стороны, на снятие социальной напряженности и получение гражданами бесплатной юридической помощи, а с другой стороны, способствуют профессиональной ориентации обучающихся-стажеров и их дальнейшему успешному трудоустройству. Такие приемы повышают интерес обучающихся к работе и активизируют их практическую деятельность в Юридической клинике, благодаря чему стажер не является пассивным наблюдателем, а активно включается в консультирование.

Необходимо отметить, что в соответствии с российским законодательством обучающиеся-клиницисты не могут оказывать квалифицированной юридической помощи. Они еще не получили юридического образования, не имеют юридического стажа и, следовательно, не обладают даже квалификацией юриста без диплома о высшем образовании. Поэтому подготовка преподавателей, студентов, магистрантов и аспирантов к работе в юридической клинике по соответствующему направлению или отрасли законодательства должна осуществляться на конкурсной основе с проверкой у каждого из соискателей первичных знаний, навыков и усвоенных этических принципов. Требования приёма кандидатур (по собеседованию или экзамену, либо в иной форме) определяются образовательным учреждением (организацией) или юридической клиникой самостоятельно отдельным правовым актом.

Итак, Стандарты оказания бесплатной юридической необходимы для успешного функционирования юридических клиник. Необходимо учитывать, что нельзя распространить единый стандарт на всех субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Стандарты оказания бесплатной юридической помощи могут носить сугубо рекомендательный характер с точки зрения Конституции РФ и правил юридической техники. Целесообразно пункт об обязательности стандартов с соблюдением правил юридической техники записать бланкетной нормой со ссылкой на их отражение в локальных правовых актах образовательных организаций, учредивших юридические клиники, или локальных правовых актах юридических клиник.

Указанные критерии (требования) — это лишь некоторые очертания «идеальной» модели, в которую не вписаны и не могут быть вписаны личная ответственность лиц, оказывающих юридическую помощь или проводящих правовую про-

паганду, дисциплинированность участников, отзывчивость к решению проблем третьей стороны, доброжелательность и, самое главное, желание и готовность довести дело до конца. Все эти качества формируются только в результате переосмысления многих инновационных подходов к пониманию, интерпретации и анализу происходящих событий. Любому квалифицированному человеку, особенно лицу, готовому оказать юридическую помощь, должны быть известны не только принципы профессиональной этики, но и устоявшиеся категории юридической науки. В этой связи принципиально важным является формирование у обучающихся и стажеров истинных представлений о профессии, исходящих от лиц, обладающих знаниями и высокой квалификацией.

Просвещение — необходимый элемент в формировании личности каждого современного человека. Полноценное просвещение, прежде всего, направлено на аккумуляцию идей, гипотез и фактов для воссоздания истинной картины прошлых, настоящих и будущих событий.

На сегодняшний день приходится констатировать непреложный факт: происходит инструментализация знаний как динамичной системы, которую используют не всегда в ее сущностном ключе. Поэтому просвещение выступает важной для государства и общества ценностью вследствие того, что оно отражает способность и готовность индивидов к правильным, рациональным, взвешенным поступкам и решениям. Следствием просвещения, особенно правового, становится добровольное следование законам и объективному праву, благодаря чему предотвращаются явления нигилизма и девиантное поведение.

Проведение разнообразных диспутов, деловых встреч должно стать одним из направлений в деятельности юридической клиники, что будет способствовать налаживанию конструктивного взаимодействия между общественными и государственными институтами, более полному обеспечению защиты нарушенных субъективных прав и свобод граждан, в том числе претендующих на получение качественной бесплатной юридической помощи. В этой связи представляется целесообразным предпринять следующие «шаги»:

1. В сфере взаимодействия структур гражданского общества и государства: создать правовой механизм взаимодействия всех образовательных организаций на федеральном уровне и на уровне конкретного региона с привлечением всех учреждений, в деятельность которых входит просветительская работа (библиотек, домов творчества юных и т.п.);

разработать конкретные нормативные установки, закрепляющие «четкие» правила, порядок процедуры взаимодействия общественных образований и юридических клиник региона;

доработать и принять с участием представителей общественности и общественных образований, политических партий закон «Об обеспечении доступа к информации по правовой грамотности граждан и ее распространению».

2. По стимулированию общественного и образовательного взаимодействия: разработать Концепцию о государственной поддержке общественных инициатив, направленных на повышение правосознания граждан;

обязать органы государственной (муниципальной) власти к проведению пропагандистской деятельности, направленной на расширение просветительской работы;

провести финансирование победителей общественных проектов, направленных на популяризацию права как системы правил поведения в современном (цифровом) обществе;

разработать правовую базу, необходимую для деятельности граждан в целях их самоорганизации и направленную на повышение правовой грамотности;

3. В сфере деятельности общественных организаций:

разработать долгосрочную стратегию поддержки общественных объединений, оказывающих юридическую помощь социально незащищенным категориям граждан;

внедрить на конкурсной основе государственную поддержку социально-значимых проектов по оказанию бесплатной юридической помощи;

санкционировать форму передачи информации для обсуждения в законотворческом процессе.

4. В сфере идеологических отношений:

определить стратегические цели правового просвещения;

разработать приоритетные направления в сфере идеологических установок;

разработать программу мероприятий по правовому просвещению граждан с включенностью всех образовательных организаций (учреждений), в том числе среднего общего образования;

разработать и систематизировать обучающие методические материалы для разных групп населения с учетом местных и религиозных порядков, ментальности людей, их возрастных особенностей и физиологических возможностей.

Библиографический список

1. *Ткачева Н.Н.* Представитель с высшим юридическим образованием в гражданском процессе: за и против // Публичное право сегодня. 2018. С. 19–24.

2. *Борщевский М.Ю.* Адвокатская этика. М.: Издательский дом «Федоров», 1999. 287 с.

3. *Исаенкова О.В.* Основная цель юридической клиники: защита прав малоимущих или навыки студентов? // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10. № 1. С. 39–50.

References

1. *Tkacheva N.N.* A Representative with a Higher Legal Education in Civil Proceedings: Pros and Cons // Public law today. 2018. P. 19–24.

2. *Borshchevsky M.Yu.* Lawyer Ethics. Moscow: Publishing House “Fedorov”, 1999. 287 p.

3. *Isaenkova O.V.* The Main Goal of the Legal Clinic: Protection of the Rights of the Poor or the Skills of Students? // Bulletin of Civil Procedure. 2020. Vol. 10. No. 1. P. 39–50.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-63-75

УДК 342

И.А. Третьяк

РАЗРЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ КОНФЛИКТОВ КАК ПРОЯВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Введение: статья посвящена рассмотрению конституционной идентичности государства и различным ее проявлениям в Российской Федерации. Проанализированы способы разрешения конституционных конфликтов как демонстрацию конституционной идентичности государства, а также описаны два подхода к исследованию конфликтов: узкий и широкий. В работе представлены результаты социологического опроса о некоторых аспектах конституционных конфликтов в Российской Федерации и способах их разрешения. **Цель:** доказать, что способ разрешения конституционных конфликтов государством может быть проявлением его конституционной идентичности. **Методологическая основа:** общенаучные методы (анализ, синтез, описание), формально-юридический метод, а также социокультурный прием исследования. **Результаты:** в Российской Федерации целесообразно выделить следующие проявления конституционной идентичности в контексте разрешения политически значимых конституционных конфликтов:

согласительные процедуры, используемые Президентом как способ разрешения конституционных конфликтов, являются terra incognita конституционного права; существует дисбаланс субъектного статуса участников конституционных конфликтов в процессе их разрешения.

Выводы: данные проявления указывают на такой аспект конституционной идентичности, как особый статус главы российского государства в контексте принципа разделения властей.

Ключевые слова: конституционная идентичность, конституционный конфликт, дисбаланс, согласительные процедуры, полномочия президента.

I.A. Tretyak

RESOLUTION OF CONSTITUTIONAL CONFLICTS AS A DEMONSTRATION OF THE CONSTITUTIONAL IDENTITY OF THE STATE

Background: the article deals with the consideration of the constitutional identity of the state and its various manifestations in the Russian Federation. The author analyzes the ways of resolving constitutional conflicts as a demonstration of the constitutional identity of the state, and also describes two approaches to the study of constitutional conflicts: narrow and broad. The article presents the results of a sociological survey on some aspects of constitutional conflicts in the Russian Federation and ways to

© Третьяк Ирина Александровна, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права (Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского); e-mail: irina.delo@yandex.ru

© Tretyak Irina Aleksandrovna, 2021
Candidate of Law, Associate Professor, Department of State and municipal law (Omsk State University named after F.M. Dostoevsky)

resolve them. Objective: to prove that the method of resolving constitutional conflicts by the state can be a manifestation of its specific constitutional identity. Methodology: general scientific methods (analysis, synthesis, description), legal methods, as well as the method of specific sociological research. Results: in the Russian Federation, the following manifestations of constitutional identity can be distinguished in the context of resolving constitutional conflicts:

conciliation procedures used by the President as a way of resolving constitutional conflicts are the terra incognita of constitutional law;

there is an imbalance of the subject status of participants in constitutional conflicts in the process of their resolution.

Conclusions: *these manifestations may indicate such an aspect of constitutional identity as the special status of the head of state in the Russian Federation in the context of the principle of separation of powers.*

Key-words: *constitutional identity, constitutional conflict, imbalance, conciliation procedures, powers of the president.*

Каждое государство по-своему разрешает возникающие конституционные конфликты, по которым предлагается понимать противостояние (противодействие) субъектов права по поводу конституционных ценностей, разрешаемое специальными средствами, урегулированными нормами ведущей отрасли права.

Как отмечает Г.А. Гаджиев, будущие конституционные права появляются в ситуации конфликта: это либо конфликт человека и публичной власти, когда человек отстаивает новое право (скажем, на смерть без мучений) либо это конфликт между двумя гражданами, каждый из которых является носителем конституционного права, равного по весу другому, и поэтому в результате разрешения аксиологической проблемы — появляется новое право¹.

Собственно концепция конституционной идентичности в России возникла из конституционного конфликта, связанного с реализацией избирательных прав граждан, осужденных к лишению свободы. В частности, в Постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» Конституционный Суд РФ отметил, что взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия, и от уважения Европейским Судом по правам человека национальной конституционной идентичности во многом зависит эффективность норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российском правопорядке².

В.Д. Зорькин отмечает, что понятие конституционной идентичности, действительно, появилось в российской конституционно-правовой практике совсем

¹ См.: Гаджиев Г.А. Конституционная идентичность и права человека в России. URL: http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report_%D0%93%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B5%D0%B2%20_2016.pdf (дата обращения: 08.06.2021).

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 17, ст. 2480.

недавно, однако, впервые оно было использовано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П, а затем уже в его Постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П. Доктринальные же подходы к этой проблеме начали формироваться значительно раньше (толчком здесь послужило известное дело «Маркин против России»)¹. Определенное влияние на разработку соответствующей доктрины оказала зарубежная правовая наука и практика [1; 2; 3].

Таким образом, необходимость разрешения конкретного конституционного конфликта стала причиной:

формулирования права на возражение Европейскому Суду по правам человека;

формирования в целом доктрины конституционной идентичности России; внесения отдельных конституционных поправок в ходе реформы 2020 года.

Подходы к определению конституционной идентичности.

Научное исследование феномена конституционной идентичности осуществляется многими отечественными учеными-конституционалистами и еще далеко от завершения, поскольку началось только в 2015 г.

Зарубежные правоведы и политологи также обращаются к анализу проблем конституционной идентичности государства, что доказывает актуальность данной проблематики для мирового сообщества конституционалистов. Это понятие весьма распространено в зарубежной правовой доктрине, где оно звучит как *constitutional identity* или *identité constitutionnelle* [4; 5]. На сегодняшний день проблема конституционной идентичности — одна из самых обсуждаемых в зарубежной литературе. По мнению отдельных экспертов, становится «модным» защищать собственную национальную идентичность, подчеркивая свою конституционную специфику [6, с. 184].

Однако в силу масштабности и разноплановости данной концепции, учитывающей процессы глобализации, создание надгосударственных объединений и их органов, а также национальные и идеологические аспекты, многолетнюю практику органов конституционного (судебного) контроля различных стран во взаимодействии с межгосударственными органами, в настоящей статье будет дан лишь краткий анализ точек зрения по вопросу об определении конституционной идентичности, существующих в отечественной науке конституционного права.

Так, поводом к рассмотрению конституционной идентичности в аспекте конституционной конфликтологии явилось участие автора в круглом столе «Конституционная идентичность: универсальность конституционализма vs. национальные конституционные традиции?», проведенном в Санкт-Петербургском государственном университете под эгидой Международной ассоциации конституционного права в июне 2021 года, которая является ведущим международным академическим сообществом в соответствующей области знания.

По мнению В.Д. Зорькина, концепция национальной конституционной идентичности позволяет определять наиболее значимые положения Конституции РФ и основанного на них национального правового порядка и служит сдерживающим фактором, правовой преградой на пути «непредсказуемой активистской экспансии со стороны наднационального регулирования» [7, с. 4]. В отношении «непред-

¹ См.: Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=82> (дата обращения: 08.06.2021).

сказуемой активистской экспансии» также очень точно выразился Н.С. Бондарь на IV Слете конституционалистов, прошедшем в Москве в апреле 2021 года, отметив в своем выступлении, что нам «надо оставить европейские иллюзии».

Как отмечает Т.А. Васильева, слишком неопределенным и расплывчатым является само понятие «конституционная идентичность», что позволяет предлагать различные его интерпретации. Данная концепция может использоваться в разных целях: для обоснования допустимости отступления от исполнения международных обязательств; установления пределов для внесения поправок в конституцию; выявления культурологических особенностей конституции; для определения влияния иммиграции на культурно-религиозную самоидентификацию принимающего общества [8, с. 35–36].

И.А. Кравец отмечает, что конституционная идентичность несомненно связывает право и историю, культуру и этничность, светские и религиозные этические, иные правила и принципы поведения как в публичной, так и в частной сферах. При этом конституционная идентичность связывает историю и будущее через формы существующих конституций [9, с. 211].

По мнению Е.С. Аничкина и Т.И. Ряховской, Конституция РФ — это форма закрепления некоторых положений конституционной идентичности и самобытности: некоторые нормы соответствуют требованиям общепризнанных принципов и норм международного права, а иные — являются исключительными, особенными, характерными только для отечественного государства [10, с. 198].

Таким образом, пока не сложилось общепринятого подхода к определению (национальной) конституционной идентичности (самобытности).

Полагаем, что конституционную идентичность возможно, с определенной долей условности, характеризовать как «генотип государства» — совокупность его «конституционных генов» и характера связи между ними, определяющих все проявления государства вовне — форму государства, каталог прав и свобод человека и гражданина, способы разрешения конфликтных проявлений. И если в части «фенотипа», как совокупности доступных непосредственному наблюдению и анализу признаков государства глобализация задает «общие тренды» на демократичность и конституционализм, то на «генотип» процессы глобализации повлиять не могут, в связи с чем, исторический опыт, традиции и самобытность каждого государства, выраженная в конституционном тексте, являются его «генетическим кодом», который делает каждое государство действительно уникальным.

Если рассматривать государство как форму социальной организации [11; 12], то характер связи между элементами данной системы, в том числе конфликтный, будет являться ее особенностью.

Специфика разрешения конституционных конфликтов в государстве.

На сегодняшний день можно выделить два подхода к рассмотрению конфликтов в конституционном праве, от выбора которого зависит, что мы будем понимать под способом их разрешения:

во-первых широкий, при котором под конфликтом понимается любое противоречие, коллизия правовых явлений (норм, концепций, установок, поведения индивидов и т.д.);

во-вторых узкий, при котором конфликт рассматривается исключительно как противостояние, противодействие индивидов, выраженное в конкретном социальном взаимодействии. То есть, это не конфликт «на бумаге», «в законе», «во

взглядах», — это конфликт в реальных действиях индивидов. Именно в таком ключе изучал юридические конфликты академик В.Н. Кудрявцев в знаковой работе «Юридическая конфликтология» (М., 1995).

В частности В.Н. Кудрявцев сформулировал теорию юридической конфликтологии, основываясь на категории социального конфликта. Под ним он понимал процесс, в котором два (или более) индивида или группы активно ищут возможность помешать друг другу достичь определенной цели, предотвратить удовлетворение интересов соперника или изменить его взгляды и социальные позиции. При этом юридическим социальный конфликт становится, если он протекает в сфере правовых отношений, порождается правовыми ситуациями, а затем и разрешается юридическими средствами [13, с. 250–251]. С учетом обширности словоупотребления категории «конфликт» В.Н. Кудрявцев писал, что по аналогии термин «конфликт» может быть распространен на многое, вплоть до борьбы с неодушевленными предметами, но в социальном конфликте все стороны представлены людьми. И несмотря на то, что проблематика конфликтов оперирует также такими терминами, как «спор», «соперничество», «конкуренция», «противоречия». В.Н. Кудрявцев, описывая подобные явления всегда употреблял слово «конфликт» в кавычках, поскольку такое его употребление не соответствовало тому представлению о конфликте как о социальном явлении, которое было изложено в ряде его работ [13, с. 252; 24].

В продолжение рассмотрения юридического конфликта как конфликта социального (суть которого есть определенное взаимодействие индивидов) отметим, что выдающийся социолог П.А. Сорокин еще в 1913 г. определял социальное явление как всякое взаимодействие, обладающее психическим характером [14, с. 90].

Конституционное право всегда будет иметь дело с конфликтами в их узком понимании. Это доказывается логической последовательностью:

1) человек без конфликтов не существует, поскольку он в них развивается, что было доказано психологией и социологией [15; 16].

2) общество состоит из людей, а значит, и из их конфликтов;

3) с учетом форм конфликта и применяемых для его регуляции социальных норм, эти конфликты могут быть правовыми, а не только межличностными;

4) поскольку ключевые объекты конституционных правоотношений представляют ценность для человека, то неизбежно и существование конституционных конфликтов (т.е. столкновений по поводу конституционных ценностей).

Следовательно, данные конфликты для государств являются данностью, и, очевидно, что государства избирают собственные пути и способы их разрешения. Здесь возможно привести суждение С.М. Шахрая: «Когда человек не знает, как ему правильно поступить в сложной моральной ситуации, ему обычно советуют: «Поступай по совести». Когда в подобном затруднении оказывается государство, оно должно поступать по Конституции [17, с. 287].

При определении способов разрешения конституционных конфликтов государство путем конструирования соответствующих норм учитывает основополагающие принципы правового, социального и демократического государства, приоритет прав и свобод человека и гражданина. Однако даже при наличии таких общих для демократических стран принципов, государства избирают свой собственный подход к разрешению конфликтов, что свидетельствует об их определенной конституционной идентичности.

Данный вывод подтверждают и результаты проведенного в мае 2021 года социологического опроса о конституционных конфликтах в Российской Федерации, в котором приняли участие 320 граждан, проживающих на территории 28 субъектов Российской Федерации. Возраст респондентов составил: 18–25 лет (43%); 24–45 лет (38,8%); 45–65 лет (17,2%) и старше 65 лет (1%).

По виду основной деятельности респонденты распределились по следующим группам: студенты (43,3%); работники по найму (28,9%); государственные и муниципальные служащие (15,5%); самозанятые (2,7%); пенсионеры (2,7%); безработные (1,4%) и иные группы (5,5%).

На вопрос «Существуют ли конфликты в системе публичной власти?» 54,3% респондентов ответили положительно; 40,5% респондентов ответили, что конфликты существуют, но их сложно выявить ввиду закрытости системы публичной власти. И только 4,1% респондентов ответили, что конфликты в системе публичной власти в Российской Федерации отсутствуют. Данные показатели подтверждают известный тезис социологов о том, что конфликтность — обязательная и естественная характеристика общества, не преодолеваемая в государстве формированием единой системы публичной власти, где принцип единства ориентирует, казалось бы, на отсутствие внутренних противоречий.

Также абсолютное большинство (90,6% опрошенных) ответили, что конфликты существуют между органами публичной власти и гражданами, когда эти органы нарушают или ограничивают права личности.

В ходе опроса респондентам также был задан вопрос о наиболее оптимальном способе разрешения конфликтов в системе публичной власти в России. Таким способом респонденты признали:

- согласительные процедуры и переговоры (49,1%);
- меры государственного принуждения (различные предписания, предупреждения, юридическая ответственность) (35,8%);
- обращение в суд (15,1%).

Таким образом, приоритет в разрешении конфликтов был отдан тем способам, которые предусматривают значительную свободу законодательного регулирования для государства, нежели механизму судебной защиты с его общепринятыми стандартами законности, состязательности, беспристрастности и равенства сторон.

С учетом того, что наибольшее количество респондентов в качестве оптимального способа разрешения конституционных конфликтов назвали согласительные процедуры и переговоры, полагаем, что рассмотрению данного способа стоит уделить особое внимание.

Отдельные аспекты правового регулирования согласительных процедур как способа разрешения конституционных конфликтов в Российской Федерации.

Под согласительными процедурами Е.Е. Бобракова понимает один из комплексных институтов конституционного права, предметом которого является урегулированный определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами конституционно-правовой коллизии, направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними [18].

Как отмечает Т.В. Худойкина и Е.В. Алексеева, чаще всего согласительные процедуры используются первыми для ликвидации спорных ситуаций. Когда же они не дают положительного результата, применяются другие способы, на-

пример, такие как использование незаинтересованного участника в качестве арбитра [19, с. 124].

А.А. Тарханова в своей диссертации отмечает, что согласительные процедуры можно разделить на две большие группы. Первая группа — это обязательные процедуры по согласованию позиций, которые являются составной частью юридических парламентских процедур. Вторая группа — это факультативные (производные) процедуры, которые используются для разрешения правовых коллизий, возникающих в ходе реализации обязательных парламентских процедур [20, с. 9].

Согласительные процедуры упоминаются в ч. 1 ст. 85 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти.

Вместе с тем проект Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — законопроект), предлагавший правовое регулирование согласительных процедур, дважды в 1995 и 1998 гг. был внесен депутатами в Государственную Думу (законопроекты № 95802200-1 и № 98800539-2) и отклонен Советом Федерации, в связи с чем, в 2003 и 2004 гг. соответственно был снят с рассмотрения Государственной Думы¹. При этом для работы над ним в Федеральном Собрании была создана согласительная комиссия, которая, однако, не позволила принять нормативный правовой акт об урегулировании согласительных процедур.

Как было отмечено в заключении ответственного комитета Государственной Думы по делам федерации и региональной политике: «представленный законопроект, по сути, содержит расширительное толкование ст. 85 Конституции РФ, что выражается в регламентации форм и порядка реализации Президентом согласительных процедур. Исходя из смысла ст. 85 Конституции, а также из положения ч. 2 ст. 80 о том, что Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, полагаем, что решение указанных вопросов применительно к каждому конкретному случаю возникновения разногласий является прерогативой самого Президента и не является предметом регулирования федерального закона»².

В соответствии с законопроектом под конфликтом, для разрешения которого применяются согласительные процедуры, понималось серьезное разногласие между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, выраженное в их противостоянии и в совершении ими противоправных действий; а согласительная процедура, согласно

¹ См.: Законопроект № 98800539-2 (в архиве) «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/98800539-2> (дата обращения: 09.06.2021).

² См.: Законопроект «О согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/350790-3> (дата обращения: 06.03.2021).

законопроекту, предусмотренный Конституцией РФ и законодательством паритетный порядок преодоления разногласий. Очевидно, что данная юридическая конструкция была далека от идеала.

В качестве приоритетной формы разрешения конфликтов законопроект предусматривал создание согласительных комиссий, коль скоро это одна из немногих форм согласительных процедур, упомянутых в Конституции РФ от 1993 г.

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Соответственно, у Президента РФ имеется потенциал и правовая возможность при возникновении конфликтных ситуаций между различными органами государственной власти применить процедуры согласования в виде консультаций, совещаний, посредничества, формировании координационных и иных органов.

Примечательно, что к 1997 г. в Государственную Думу РФ было внесено восемь законопроектов «О статусе Президента Российской Федерации», которые различным образом регулировали также полномочия президента по разрешению разногласий. Однако в 2003 г. все проекты были отклонены и не дошли до второго чтения, поскольку профильный комитет Государственной Думы пришел к выводу, что в каждом конкретном случае разногласий президент будет использовать уникальный набор согласительных процедур, которые будет определять самостоятельно, исходя из обстоятельств конфликта¹.

В 2003 г. также был признан утратившим силу Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»², который предусматривал:

принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации (ст. 7);

согласительные процедуры и разрешение споров (ст. 29), согласно которым споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур, а в случае необходимости стороны договора, соглашения могут создавать согласительные комиссии.

Таким образом, в 2003 г. законодатель окончательно отказался от какой-либо детализации согласительных процедур в конституционном законодательстве, в особенности, применяемых главой государства.

При этом А.М. Гайдарбекова справедливо отмечает, что речь идет не об обязанности, а лишь о праве Президента РФ использовать согласительные процедуры. Глава государства самостоятельно, с учетом характера спора, определяет его значимость и целесообразность использования согласительных процедур, степень их срочности и т.п. [21].

С учетом вышеизложенного необходимо сделать вывод, что согласительные процедуры, которые может использовать Президент РФ в качестве способа разрешения конституционных конфликтов, являются пробелом в конституционном законодательстве, от устранения которого законодательная власть сознательно

¹ См.: Законопроект № 97012298-2 «О статусе Президента Российской Федерации». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/97012298-2> (дата обращения: 03.04.2021).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3176.

отказалась. При том, что само применения такого способа разрешения конфликтов зависит от усмотрения главы государства.

Разрешение отдельных конституционных конфликтов в Российской Федерации как проявление конституционной идентичности.

Приведем примеры конституционного регулирования разрешения конституционных конфликтов в российском законодательстве, свидетельствующих об определенной конституционной специфике государства.

В связи с утратой доверия Президента РФ губернатор российского субъекта может быть отрешен главой государства от должности без судебного установления достаточных фактов для применения такой меры конституционного принуждения, без возможности применения превентивных мер, учитывающих негативные правовые последствия. Ранее нами уже отмечалась широта полномочий Президента России по отрешению от должности избранных глав регионов, и был сделан вывод о том, что произвольное применение такого основания как утрата доверия Президента ставит под сомнение иную значимую конституционно-правовую категорию — доверие народа к власти [22].

Здесь же отметим широту дискреционных полномочий Президента РФ при решении вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным органом члена федерации. Так, решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Федерации направляется на рассмотрение Президенту РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица от должности. Положительное решение данного вопроса Президентом РФ влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта. Вместе с тем Президент РФ не поддержал, например, решение законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края о выражении недоверия Губернатору Алтайского края М. Евдокимову¹. Таким образом, выражение региональным парламентом недоверия высшему должностному лицу субъекта федерации не является безусловным, т.е. не влечет автоматически досрочного прекращения его полномочий [23].

В связи с этим необходимо отметить, что в ходе опроса респондентам был задан также вопрос: «Является ли, на ваш взгляд, эффективной судебная защита губернаторов, глав городских округов и муниципальных районов, «уволенных» в связи с утратой доверия главы государства?» Подавляющее большинство (67%) ответили, что судебная защита не является эффективной.

Далее специфику мы можем наблюдать при разрешении конституционного конфликта о доверии правительству в части различного сочетания процедур выражения недоверия и отказа в доверии с учетом прав и обязанностей президента по разрешению такого конфликта.

В соответствии с ранее действовавшей редакцией ч. 4 ст. 117 Конституции РФ достаточно было однократной постановки Председателем Правительства РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой РФ, за которой следовала обязанность разрешить этот явный, очевидный для обеих сторон противостояния конфликт. Тот исторический факт, что Правительство РФ только однажды

¹ См.: Постановление Алтайского краевого Совета народных депутатов от 31 марта 2005 г. № 137 // Алтайская правда. 2005. № 92.

прибегло к такой постановке вопроса, лишний раз доказывает, что исполнительная власть не склонна к злоупотреблению данной процедурой, в то время как в истории Государственной Думы РФ был период, когда по свидетельству С.М. Шахрая, «вопрос о недоверии ставили чуть ли не каждый день, держали на крючке» [17, с. 23].

Итогом конституционных поправок 2020 г. стало усложнение процедуры отказа в доверии Правительству РФ в том случае, когда само Правительство является инициатором постановки вопроса о доверии перед Государственной Думой. В частности, обязанность Президента разрешить данный конституционно-правовой конфликт возникает только при повторности отказа в доверии, если вопрос о нем был поставлен Правительством повторно в течение трех месяцев. Таким образом, права Президента РФ по разрешению конфликта о доверии правительству в ходе конституционной реформы 2020 г. также были расширены.

Следовательно, даже когда речь идет о применении Президентом РФ мер конституционно-правового принуждения как способа разрешения конституционных конфликтов, тем не менее, остается существенное место для усмотрения главы государства.

В Российской Федерации можно выделить следующие аспекты разрешения конституционных конфликтов, связанные с проявлением конституционной идентичности:

согласительные процедуры, применяемые президентом в качестве способа разрешения конституционных конфликтов, являются *terra incognita* конституционного права, и законодательная власть отказалась от какой-бы то ни было регламентации данного института в целях недопущения ограничения конституционных полномочий президента;

наблюдается субъектно-статусный дисбаланс участников конституционных конфликтов при их разрешении, заключающийся в предоставлении Президенту РФ недолжной юридической возможности бездействовать в вопросах разрешения конституционных конфликтов;

при разрешении данных конфликтов как мерами государственного принуждения, так и в ходе применения согласительных процедур, президент обладает чрезвычайной широтой свободы усмотрения, реализация которого может пошатнуть доверие народа к власти.

Данные проявления могут свидетельствовать о таком аспекте конституционной идентичности, как особый статус главы государства в Российской Федерации в контексте принципа разделения властей, предусматривающий огромный объем полномочий по разрешению конституционных конфликтов.

Указанный факт является свидетельством конституционной идентичности также потому, что изначально модель президентской власти, как отмечал В.А. Туманов, была во многом основана на французской модели [25, с. 507]. Однако даже осуществив определенную рецепцию конституционно-правового подхода к определению статуса главы государства, Российская Федерация, тем не менее добавила свои «штрихи» к конституционному «портрету» президентской власти, что может свидетельствовать о проявлении идентичности.

Библиографический список

1. *Polzin M.* Constitutional identity as a constructed reality and a restless soul // *German Law Journal*. 2017. № 18(7). P. 1595–1616.
2. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М.: ИГП РАН, 2017. 224 с.
3. *Бланкенагель А.* «Прощай, Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»: Комментарий к постановлению Конституционного Суда России от 19 апреля 2016 года об исполнимости Постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова от 4 июля 2013 года // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2016. № 6. С. 135–150.
4. *Jacobsohn G.J.* Constitutional identity // *The review of politics*. 2006. № 68. P. 361–397.
5. *Martin S.* L'identité de l'état dans l'Union Européenne: entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle» // *Revue française de droit constitutionnel*. 2012. № 91. P. 13–44.
6. *Weiler J.H.H.* On the Power of the Word: Europe's Constitutional Iconography // *International Journal of Constitutional Law*. 2005. Vol. 3. Iss. 2–3. P. 173–190.
7. *Зорькин В.Д.* Конституционная идентичность России: доктрина и практика // *Журнал конституционного правосудия*. 2017. № 4(58). С. 1–18.
8. *Васильева Т.А.* Суд ЕС и конституционные суды государств — членов европейского союза в поисках конституционной идентичности // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2019. Т. 14. № 2. С. 32–58.
9. *Кравец И.А.* Телеологический конституционализм, конституционная идентичность и публичный правопорядок (научное знание, российский, сравнительный и международный контексты) // *Вестник Томского государственного университета*. 2019. № 439. С. 202–215.
10. *Аничкин Е.С., Ряховская Т.И.* «Конституционная идентичность»: к вопросу о конкретизации термина // *Вестник Томского государственного университета*. 2019. № 446. С. 196–201.
11. *Барнашов А.М.* Государственная власть как форма организации общества // *Вестник Томского государственного университета*. 2004. № 283. С. 10–15.
12. *Шершеневич Г.Ф.* Общее учение о праве и государстве. М., 1911. 163 с.
13. *Кудрявцев В.Н.* Избранные труды по социальным наукам: в 3 т. М.: Наука, 2002. Т. 2. 282 с.
14. *Сорокин П.А.* Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали. М.: Астрель, 2006. 492 с.
15. *Дарендорф Р.* Элементы теории социального конфликта // *Социологические исследования*. 1994. № 5. С. 142–147.
16. *Хасан Б.И., Сергоманов П.А.* Психология конфликта и переговоры. М.: Академия, 2006. 192 с.
17. *Шахрай С.М.* Неизвестная конституция. *Constitutio incognita*. М.: ОАО «Красная звезда», 2013. 320 с.
18. *Бобракова Е.Е.* Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 27 с.
19. *Худойкина Т.В., Алексеева Е.В.* Согласительные процедуры разрешения государственно-правовых конфликтов // «*Paradigmata roznání*». 2016. № 4. С. 123–125.
20. *Тарханова А.А.* Согласительные процедуры в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. 28 с.
21. *Гайдарбекова А.М.* Некоторые аспекты применения согласительных процедур Президентом Российской Федерации // *Вестник Дагестанского государственного университета*. 2011. № 2. С. 111–115.

22. *Третьяк И.А.* Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента // *Правоприменение*. 2021. № 5(1). С. 141–155.

23. *Жуков А.П.* Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 14. С. 28–29.

24. *Туманов В.А.* Избранное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 735 с.

References

1. *Polzin M.* Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul // *German Law Journal*, 2017, No. 18(7). P. 1595–1616.

2. *Internationalization of Constitutional Law: Current Trends* / edited by N.V. Varlamova, T.A. Vasilyeva. Moscow, IGP RAN, 2017. 224 p.

3. *Blankenagel A.* «Goodbye, the Council of Europe!» or «The Council of Europe, Let's Talk!?!»: Commentary on the ruling of the Constitutional Court of Russia of April 19, 2016 on the enforceability of the ECHR Ruling in the case of Anchugov and Gladkov of July 4, 2013 // *Comparative Constitutional Review*. 2016. No. 6. P. 135–150.

4. *Jacobsohn G.J.* Constitutional Identity // *The review of politics*. 2006. No. 68. P. 361–397.

5. *Martin S.* L'identité de l'état dans l'Union Européenne: entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle» // *Revue française de droit constitutionnel*. 2012. No. 91. P. 13–44.

6. *Weiler J.H.H.* On the Power of the Word: Europe's Constitutional Iconography // *International Journal of Constitutional Law*, 2005, Vol. 3. Iss. 2–3. P. 173–190.

7. *Zorkin V.D.* Constitutional Identity of Russia: Doctrine and Practice // *Journal of Constitutional Justice*. 2017. No. 4(58). P. 1–18.

8. *Vasilyeva T.A.* The Court of the EU and the Constitutional Courts of the Member States of the European Union in Search of Constitutional Identity // *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2019. Vol. 14. No. 2. P. 32–58.

9. *Kravets I.A.* Teleological Constitutionalism, Constitutional Identity and Public Law and Order (Scientific Knowledge, Russian, Comparative and International Contexts) // *Tomsk State University Journal*. 2019. No. 439. P. 202–215.

10. *Anichkin E.S., Ryakhovskaya T.I.* «Constitutional Identity»: on the Issue of Concretization of the Term // *Tomsk State University Journal*. 2019. No. 446. P. 196–201.

11. *Barnashov A.M.* State Power as a Form of Organization of Society // *Tomsk State University Journal*. 2004. No. 283. P. 10–15.

12. *Shershenevich G.F.* The General Doctrine of Law and the State. Moscow, 1911. 163 p.

13. *Kudryavtsev V.N.* Selected Works on Social Sciences. In 3 vol. Vol. 2. Moscow: Nauka, 2002. 282 p.

14. *Sorokin P.A.* Crime and Punishment, Feat and Reward: a sociological study on the main forms of social behavior and morality. Moscow: Astrel, 2006. 492 p.

15. *Darendorff R.* Elements of the Theory of Social Conflict // *Sociological Studies*. 1994. No. 5. P. 142–147.

16. *Khasan B.I., Sergomanov P.A.* Psychology of Conflict and Negotiations. Moscow: Akademiya, 2006. 192 p.

17. *Shakhray S.M.* Unknown Constitution. Constitutio Incognita. Moscow: JSC «Krasnaya Zvezda», 2013. 320 p.

18. *Bobrakova E.E.* Conciliatory Procedures in Constitutional Law: General Principles and Features of Application in the Federal Legislative Process. extended abstract diss. ... cand. of law. Moscow, 2001. 27 p.

19. *Khudoykina T.V., Alekseeva E.V.* Conciliatory Procedures for Resolving State-Legal Conflicts // *The Paradigm of Cognition*. 2016. No. 4. P. 123–125.

20. *Tarkhanova A.A.* Conciliatory Procedures in the Legislative (Representative) Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation (on the example of the Republic of Tatarstan). extended abstract diss. ... cand. of law. Kazan, 2007. 28 p.

21. *Gaidarbekova A.M.* Some Aspects of the Application of Conciliation Procedures by the President of the Russian Federation // Bulletin of Dagestan State University. 2011. No. 2. P. 111–115.

22. *Tretyak I.A.* Constitutional and Legal Aspects of the Removal from office of the Highest Official of the Subject of the Russian Federation in Connection with the Loss of the President's Confidence // Law Enforcement Review. 2021. Vol. 5. No. 1. P. 141–155.

23. *Zhukov A.P.* Institute of Distrust to the Highest Official of the Subject of the Russian Federation (in the Conditions of the New Order of Granting Powers) // Constitutional and municipal law. 2007. No. 14. P. 28–29.

24. *Tumanov V.A.* Selected works. Moscow: Norma: INFRA-M, 2010. 735 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-76-83

УДК 342.7

А.В. Карпова

**РЕАЛИЗАЦИЯ И ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ
ГРАЖДАН В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ:
АНАЛИЗ ДОКЛАДА ЧЛЕНОВ СОВЕТА
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ ПО РАЗВИТИЮ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА «УРОКИ ЭПИДЕМИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ
СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА», ПРЕДСТАВЛЕННОГО
НА ОНЛАЙН-КОНФЕРЕНЦИИ**

Введение: в настоящей статье производится научный анализ текста доклада членов Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина», представленного на онлайн-конференции, которая проходила 8 июля 2020 года в Стеклянном зале Международного мультимедийного пресс-центра МИА «Россия сегодня» в г. Москва. Аналитика проводится в отношении тех блоков доклада, которые напрямую затрагивают проблематику соблюдения социальных прав российских граждан в период пандемии. Это важно в свете принятия поправок к Конституции Российской Федерации, а также развития перспектив укрепления статуса России в качестве социального государства. **Цель:** анализ действий органов государственной власти по реализации и защите социальных прав российских граждан в период пандемии коронавирусной инфекции. **Методологическая основа:** при исследовании заявленной тематики автор использовал следующие общие и специальные методы познания, а именно: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, наблюдение, обобщение, сравнительно-правовой, системно-структурный, конкретно-социологический методы. Определяющее назначение перечисленных методов научного познания состоит в реализации возможности подвергнуть детальному анализу довольно обширный правовой материал. **Результаты:** в стенограмме анализируемого доклада были выделены ключевые моменты, связанные с заявленной научной тематикой, сделаны соответствующие выводы. **Выводы:** проблемы, возникающие в процессе реализации и защиты органами государственной власти и должностными лицами социальных прав граждан в период пандемии COVID-19, в большинстве своем уже существовали в российском государстве, сама же пандемия выступила их рефлексором (отражателем, увеличителем). Развитие четкой и слаженной работы системы государственного управления, ее соответствие ожиданиям и запросам людей, сосредоточение государственного аппарата на решении

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 5 (142) • 2021

© Карпова Александра Владимировна, 2021

Магистр юридических наук, дипломированный исследователь в области права, соискатель кафедры конституционного права им. профессора Исаака Ефимовича Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ak.sanny@yandex.ru

© Karpova Aleksandra Vladimirovna, 2021

Master of law, certified researcher in the field of law, Doctoral student, Department of Constitutional law named after Professor Isaac Efimovich Farber (Saratov State Law Academy)

главной задачи — повышении качества жизни каждого человека за счет роста социальной сферы и экономики — есть вынужденная необходимость.

Ключевые слова: взаимодействие, государство, органы власти, политика, пандемия, права человека и гражданина, конституционное право, Конституция, социальные права, государственная власть.

A.V. Karpova

IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS DURING THE PANDEMIC: ANALYSIS OF THE REPORT OF THE MEMBERS OF THE PRESIDENTIAL COUNCIL FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY AND HUMAN RIGHTS “LESSONS OF THE EPIDEMIC FROM THE POINT OF VIEW OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS RESPECT”, PRESENTED AT THE ONLINE CONFERENCE

Background: this article provides a scientific analysis of the text of the report of the members of the Presidential Council for the Development of Civil Society and Human Rights “Lessons of the Epidemic from the Point of View of Observing Human and Civil Rights and Freedoms”, presented at an online conference held on July 8, 2020 in the Glass Hall of the International Multimedia Press Center MIA “Russia Today” in Moscow. The analysis is carried out in relation to those sections of the report that directly affect the issues of compliance with the social rights of Russian citizens during the pandemic. This is all the more important in the light of the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation, as well as the development of prospects for strengthening Russia’s status as a social state. **Objective:** analysis of the actions of state authorities to implement and protect the social rights of Russian citizens during the coronavirus pandemic. **Methodology:** in the study of the stated topic, the author of the scientific article used the following general and special methods of cognition, namely: analysis and synthesis, induction and deduction, observation, generalization, historical, comparative-legal, system-structural, concrete-sociological methods. The defining purpose of the listed methods of scientific knowledge consists in the realization by the author of the opportunity to subject a rather extensive legal material to a detailed analysis. **Results:** in the transcript of the analyzed report, the key points related to the stated scientific topic were highlighted, and the corresponding conclusions were made. **Conclusions:** the problems that arise in the process of implementing and protecting the social rights of citizens by state authorities and officials during the COVID-19 pandemic, for the most part, already existed in the Russian state, and the pandemic itself acted as their reflector (reflector, magnifier). The development of a clear and well-coordinated work of the public administration system, its compliance with the expectations and requests of people, the concentration of the state apparatus on solving the main task — improving the quality of life of each person through the growth of the social sphere

Key-words: interaction, state, authorities, politics, pandemic, human and civil rights, constitutional law, constitution, social rights, state power.

Современное российское общество сталкивается с внешними вызовами, т.к. оставаться в стороне от процессов, принимающих общепланетарные масштабы, просто невозможно. Так случилось и со вспышкой коронавирусной инфекции (точнее — COVID-19), которая весной 2020 г. была объявлена Всемирной организацией здравоохранения пандемией, в связи с чем все институты общества

и государства должны были подстроиться под возникшие реалии и не только дать достойный ответ сложившимся обстоятельствам, но и с юридической точки зрения закрепить разумный порядок общежития в новых условиях. В речевом обиходе наряду с названием вируса закрепились понятия: «самоизоляция», «ограничительные меры», «электронный пропуск», «дистанционное образование», «работа на удаленке», «соцподдержка онлайн». Из чего прослеживается, что, главным образом, пандемия «ударила» по социальным правам граждан. В научной периодической литературе встречается мнение о том, что COVID-19 можно считать моментом истины, «черным лебедем» политической и государственной жизни [1, с. 21], обнажившим противоречия в политико-культурной среде современного социума.

Как известно, социальные права граждан регламентированы государством¹, вот почему их защита уполномоченными на это государственными органами и должностными лицами является наиболее действенной. Члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 8 июля 2020 года (далее по тексту — Совет по правам человека) провели онлайн-конференцию, посвященную презентации доклада «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина» (далее по тексту — Доклад)², с текстом которого можно ознакомиться на официальном сайте Совета по правам человека.

Доклад состоит из 15 блоков, однако в рамках настоящего научного анализа (в соответствии с определением границ настоящей научной аналитики — защита социальных прав граждан) будут рассмотрены блоки 4–6 включительно; 9; 12; 15, так или иначе касающиеся прав граждан в сфере образования (IV — организация дистанционного образования, права обучающихся и преподавателей), оказания медицинской помощи (V — оказание онкологической помощи в период пандемии), регулирования вопросов труда (VI — трудовые права и права мигрантов), поддержки бездомных граждан (IX — права лиц без определенного места жительства) и граждан, оказавшихся вне пределов Российской Федерации во время пандемии и испытывающих затруднения с возвращением на родину (XV — оказание помощи соотечественникам, находящимся за рубежом). Отдельно в рамках данного научного анализа будет рассмотрен и блок 12 (XII), посвященный оценке адекватности принимаемых ограничительных мер.

Таким образом, по блоку 4 (организация дистанционного образования) члены Совета по правам человека выделяют следующие проблемы, прямым образом касающиеся прав студентов и преподавателей:

увеличилась продолжительность рабочего дня и началось сокращение преподавательских ставок в связи с изменением условий работы;

отсутствие у значительной части преподавателей технического оснащения для полноценной дистанционной работы;

наличие факторов, не способствующих концентрации на проведении дистанционной работы;

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 2020. 4 июля.

² См.: Доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека по теме «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина». URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/687/> (дата обращения: 14.09.2020).

в сложном положении оказались семьи, взявшие кредит на получение образования;

возникли затруднения с переходом на дистанционное обучение обучающихся на практико-ориентированных специальностях (медицинских, инженерных, музыкальных, дизайнерских и т.п.);

принуждение работников к разрыву отпуска в связи с перенесением дат проведения государственной итоговой аттестации, а также приказного порядка участия педагогических работников в ГИА;

при том, что июль является самым жарким месяцем лета, учителям придется работать в масках по 7–8 часов. Кондиционеры в подавляющем большинстве российских школ отсутствуют.

В дополнение к обозначенным проблемам следовало бы отнести и тот факт, что и для обучающихся, и для преподавателей не просто увеличилось время рабочего (учебного) дня, а существенно увеличилось время работы за персональным компьютером, что негативно сказывается на остроте зрения и общем самочувствии, тем более, что процесс обучения связан не только с передачей знаний от наставника к обучающемуся, но и с подготовкой к занятиям, которая в наш цифровой век преимущественно связана с компьютером. Автоматически данная проблема касается и трудовых прав иных категорий работников (в блоке 6 «трудовые права и права мигрантов» Доклада, к слову сказать, об этом тоже нет упоминания). Интересно в данном ключе и то обстоятельство, что два ведомства — Минтруд РФ и Минздрав РФ — сориентировались, издав совместный приказ за номерами 988н и 1420н соответственно от 31 декабря 2020 г., вступивший в силу 1 апреля 2021 г.¹, которым был признан утратившим силу приказ Минздравсоцразвития РФ от 12 апреля 2011 г. № 302н², в связи с которым на вредность отныне влияет не факт нахождения работника за компьютером более 50% рабочего времени, а то обстоятельство, при котором электромагнитное поле широкого спектра частот (5 Гц — 2 кГц, 2 кГц — 400 кГц) превышает предельно допустимый уровень. При этом замерять частоту излучения работодатель не обязан и проводить внеплановую специальную оценку условий труда ввиду данных изменений тоже не нужно. Получается, что отныне факт нахождения за компьютером более 50% рабочего времени (как было ранее закреплено в утратившем силу приказе № 302н (п. 3.2.2.4 приложения 1) не влияет на работника негативным образом, не отражается в протоколе и карте СОУТ и никак не компенсируется.

В блоке 5 Доклада ситуацию, связанную с оказанием онкологической помощи в период пандемии, члены Совета по правам человека характеризуют как катастрофическую. Основные проблемы таковы:

¹ См.: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ и Министерства здравоохранения от 31 декабря 2020 г. № 988н / № 1420н «Об утверждении перечня вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры». Официальный интернет-портал правовой информации». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.01.2021).

² См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12 апреля 2011 г. № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда» (утратил силу) // Российская газета. 2011. 28 окт.

плановая госпитализация не осуществляется из-за перепрофилирования медучреждений для оказания помощи больным с коронавирусной инфекцией; закрытие отделений на карантин и изменение маршрутизации пациентов; отказы в продлении терапии; сложности с закупкой и распределением обезболивающих препаратов; недостаточное покрытие процедур лечения и реабилитации средствами ОМС.

Здесь следует отметить, что последний пункт из данного списка не порожден обстоятельствами, связанными с COVID-19, а существовал и ранее. Кроме того, сомнительной в данном случае представляется рекомендация членов Совета по правам человека развивать службу надомного обслуживания онкологических пациентов и переводить большее количество услуг в электронный формат, а также «развивать телемедицинские технологии». Нужно ли быть более убежденным в очевидном превосходстве стационарного лечения онкологических заболеваний и обслуживания соответствующих пациентов с использованием технико-аппаратных устройств и прочих условий медицинского помещения? Думается, что следует учитывать характерный для российского сознания довольно высокий уровень исполнимости даваемых «сверху» рекомендаций с точки зрения их буквального понимания, в противном случае возможен эксцесс исполнения таких рекомендаций — люди, нуждающиеся в лечении, рискуют остаться tête-à-tête со своими проблемами.

Блок 6, посвященный затруднениям соблюдения трудовых прав и прав мигрантов в условиях пандемии, представлен в Докладе следующими проблемами:

отсутствуют эффективные механизмы обжалования нарушений в области трудовых прав;

сокращение заработных плат, численности и штатов;

в связи с постепенным снятием противоэпидемиологических ограничений более остро встала проблема обеспечения работников средствами индивидуальной защиты;

невозможность вовремя приступить к работе или вернуться домой с вахты, рейса и др. (это касается вахтовиков, моряков и проч.);

дефицит кадров в учреждениях здравоохранения, который усугубляется летальными исходами среди медицинских работников;

возвращение на родину трудовых мигрантов, потерявших работу в период пандемии;

профилактика инфекционных заболеваний работающего гражданского населения и трудовых мигрантов.

Сразу хочется обратить внимание на самый первый пункт — об отсутствии эффективных механизмов обжалования нарушений в области трудовых прав. К сожалению, коронавирусная инфекция еще более занизила КПД работы данного механизма. Реакция надзорных и контролирующих органов по вопросам труда (прокуратуры, ГИТ) на жалобы граждан осталась медленной, ответы на письменные обращения остаются формальными отписками, а внутриведомственное взаимодействие не влияет на уменьшение срока рассмотрения того или иного вопроса, а наоборот, увеличивает его.

Не сказано в Докладе о трудностях, с которыми столкнулись работники, осуществляющие свою трудовую деятельность в дистанционном формате. А между

тем идея о внесении в Трудовой кодекс РФ (далее — ТК РФ)¹ изменений в части регулирования дистанционной работы не нова, и уже 8 декабря 2020 г. Федеральным законом № 407-ФЗ² были внесены соответствующие изменения, рамочно разъясняющие суть работы «на удаленке» (изменен текст ст. 312.1–312.5 ТК РФ, и гл. 49.1 ТК РФ, кроме того, дополнена ст. 312.6–312.9).

Представляется положительным, что Совет обозначил остро стоящую проблему начисления дополнительных надбавок медикам, работающим с коронавирусом и рисковыми группами населения, пусть и несколько смягчив ее масштаб (цит. — «возникли некоторые сложности с начислением дополнительных надбавок <...>»).

В блоке 9 обозначены проблемы соблюдения прав лиц без определенного места жительства в период пандемии, ведь данная категория является группой риска по отношению к COVID-19 из-за невозможности соблюдать хотя бы элементарные гигиенические требования. Учреждения временного пребывания для бездомных по размеру площадей и количества метров на одного человека не отвечают нормативным требованиям на случай пандемии. Отмечено в Докладе и то, что наблюдаются случаи противоправных действий сотрудников полиции в отношении бездомных при осуществлении контроля за соблюдением противоэпидемиологических мер. Из предложенных мер по снижению остроты возникающих в данной ситуации проблем особо можно выделить рекомендацию снизить число новых бездомных путем приостановления процедуры выселения граждан в судебном порядке из единственного жилого помещения на период пандемии. Укажем, что подобной практики в принципе быть не должно и пандемия COVID-19 послужит весомым аргументом для того, чтобы прекратить принудительное выселение людей из единственного жилья.

Не менее важной проблемой является обозначенная в блоке 15 Доклада ситуация с гражданами России, испытывающих затруднения с возвращением на родину из иностранных государств. Безусловно, для разрешения подобного вопроса потребовалось не только слаженное внутриведомственное взаимодействие российских органов власти (к решению проблемы сразу подключились и Президент РФ, и МИД России, и Совет безопасности, и Совет по правам человека РФ, и Уполномоченный по правам человека в РФ, и правоохранительные органы в центре и на местах), но и международное сотрудничество с иностранными правительствами и посольскими (консульскими) организациями. Так, благодаря межгосударственному взаимодействию, граждане России были возвращены на родину «вывозными» рейсами. Но и не здесь было не все просто. Сайт и телефон Горячей линии регулярно пополнялись сообщениями о помощи и финансовой поддержке, о несоблюдении прав человека, о затягивании процедур оформления документов и прочее.

В блоке 12 Доклада, посвященном оценке адекватности принимаемых ограничительных мер, затронута проблема, связанная со случаями необоснованного начисления административных штрафов за нарушение режима самоизоляции, например, «за отказ сделать «селфи» глубокой ночью» или «за допущение опшибок при оформлении рабочего пропуска». Действительно, урегулированные на

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1, ч. 1, ст. 3.

² См.: Федеральный закон от 9 ноября 2020 г. № 362-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 11 нояб.

законодательном уровне подобные основания для привлечения к ответственности отсутствуют, а, согласно Конституции России, права и свободы граждан могут быть ограничены только федеральным законом (ч. 3 ст. 55). А конституционные права человека, как то:

1) никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (ч. 2 ст. 21);

2) каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23);

3) сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24);

4) каждому гарантируется свобода совести <...>, включая право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28);

5) каждый имеет право на жилище, никто не может быть произвольно лишен жилища (ст. 40) в силу императивного положения ч. 3 ст. 56 Конституции России не подлежат ограничению.

Кроме того, довольно затруднительно оценивать принятые национальными органами власти ограничительные меры по причине создавшейся эпидемиологической обстановки, поскольку, цитируя Основной Закон страны, а именно ч. 3 ст. 17 «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Обобщая исследуемый материал, можно прийти к следующему выводу. Проблемы, возникшие в период пандемии COVID-19, в большинстве своем существовали в российском государстве и ранее, а сама пандемия выступила их катализатором, в связи с этим требуется моментальная реакция власти. Как справедливо отмечает авторский коллектив ФНИСЦ РАН, проблемная ситуация COVID-кризиса вызвала стагнацию процессов реализации российских национальных проектов и отсрочку социальной модернизации политической институциональной структуры государства [2, с. 5]. Анализируя стенограмму доклада членов Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина», можно сделать однозначный вывод о том, что проблемы, связанные с обеспечением органами власти социальных прав граждан в период введения ограничительных мер из-за пандемии COVID-19 вызваны, в числе прочего, сбоями в системе работы органов государственного управления, а именно рассогласованностью их действий. И даже такой положительный момент как введение новых социальных льгот в период действия в стране режима повышенной готовности, был омрачен недостаточно отлаженным процессом взаимодействия компетентных органов при их реализации. Из этого следует, что при решении вопросов социального плана в ситуациях, подобных периоду пандемии, от органов власти и должностных лиц требуется безукоризненное единство и согласованность, создающие возможность для эффективного и быстрого разрешения той или иной социальной проблемы.

То, о чем неоднократно заявляли и Президент РФ В.В. Путин, и председатель Правительства РФ М.В. Мишустин, т.е. необходимость развития четкой и слаженной работы системы государственного управления, соответствие ее ожиданиям и запросам людей, повышение качества жизни каждого человека за счет роста социальной сферы и экономики.

Библиографический список

1. *Зарубина Е.В., Журавлева Л.А.* Уроки пандемии: социально-философский анализ повседневности // Образование и право. № 11. 2020. С. 19–25.
2. *Осипов Г.В. и др.* Российское общество и государство в условиях пандемии: социально-политическое положение и демографическое развитие Российской Федерации в 2020 году / под ред. Г.В. Осипова, С.В. Рязанцева, В.К. Левашова, Т.К. Ростовской; отв. ред. В. К. Левашов. М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2020. 532 с.

References

1. *Zarubina E.V., Zhuravleva L.A.* Lessons of the Pandemic: a Socio-Philosophical Analysis of Everyday Life // Education and Law. No. 11. 2020. P. 19–25.
2. *Osipov G.V. et al.* Russian Society and the State in the Conditions of a Pandemic: the Socio-Political Situation and Demographic Development of the Russian Federation in 2020 / ed. by G.V. Osipov, S.V. Ryazantsev, V.K. Levashov, T.K. Rostovskaya; ed. by V.K. Levashov. M.: ITD “PERSPEKTIVA”, 2020. 532 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-84-89
УДК 342.922

А.Ю. Соколов, К.С. Кротов

ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ*

***Введение:** риск-ориентированный подход как способ осуществления контрольно-надзорной деятельности представляет собой метод распределения административной нагрузки на подконтрольные объекты, исходя из присвоения им той или иной категории риска, оцениваемой индивидуально, исходя из совокупности обстоятельств в рамках определенной сферы общественных отношений. **Цель:** поиск оптимальной модели совершенствования риск-ориентированного подхода при применении положений действующего законодательства о контрольно-надзорной деятельности, направленный на наиболее эффективное и широкое применение данной методики. **Методологическая основа:** формально-правовой анализ положений действующего российского законодательства, а также изучение мнений исследователей относительно перспектив и особенностей применения риск-ориентированного подхода в современных российских реалиях. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно необходимости уточнения понятийного аппарата законодательства о контрольно-надзорной деятельности, переоценки ключевых принципов применения такого подхода, унификации критериев применения риск-ориентированного подхода, а также экспансии данной методики в рамках контрольно-надзорной деятельности государства. **Выводы:** риск-ориентированный подход, тщательно проработанный с законодательной точки зрения, должен стать универсальным началом контрольно-надзорной деятельности, так как он обладает высоким потенциалом в достижении баланса частных и публичных интересов.*

© Соколов Александр Юрьевич, 2021

Директор Саратовского филиала ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук», доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aysokolov@mail.ru

© Кротов Кирилл Сергеевич, 2021

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

© Sokolov Aleksandr Yurievich, 2021

Director of the Saratov Branch of the Federal State Budgetary Scientific Institution "The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences", Doctor of law, Professor, Head of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

© Krotov Kirill Sergeevich, 2021

Senior lecturer, Department of Administrative and municipal law (Saratov State Law Academy)

* Статья подготовлена в рамках выполнения исследовательского проекта на тему «Разработка модели регулирования законодательного дисбаланса в сфере ветеринарии», финансируемого за счет гранта РФФИ (№ 20-011-00740).

Ключевые слова: *риск-ориентированный подход, контрольно-надзорная деятельность, критерии применения риск-ориентированного подхода, категория риска, административная нагрузка.*

A.Yu. Sokolov, K.S. Krotov

**ON THE GENERAL PRINCIPLES OF APPLYING
THE RISK-ORIENTED APPROACH IN CONTROL
AND SUPERVISORY ACTIVITY**

Background: *the risk-oriented approach as a way of carrying out control and supervisory activities is a method of distributing the administrative burden on controlled objects, based on the assignment of a particular risk category to them, assessed individually, based on the totality of circumstances within a certain sphere of public relations. Objective:* search for an optimal model for improving the risk-based approach when applying the provisions of the current legislation on control and supervisory activities, aimed at the most effective and widespread use of this methodology. **Methodology:** *formal legal analysis of the provisions of the current Russian legislation, as well as the study of researchers' opinions on the prospects and features of the risk-based approach in modern Russian realities. Results:* the author's position is reasoned regarding the need to clarify the conceptual apparatus of legislation on control and supervisory activities, to re-evaluate the key principles of applying such an approach, to unify the criteria for applying a risk-based approach, as well as to expand this methodology within the framework of control and supervisory activities of the state. **Conclusion:** *the risk-oriented approach, carefully elaborated from the legislative point of view, should become a universal beginning of control and supervisory activities, since it has a high potential in achieving a balance of private and public interests.*

Key-words: *risk-oriented approach, control and supervisory activity, criteria of using the risk-oriented approach, risk category, administrative pressure.*

В условиях новых вызовов, стоящих перед Российским государством, особую актуальность приобретает совершенствование механизма контрольно-надзорной деятельности. Наряду с укреплением всеобщей тенденции к снижению административной нагрузки на бизнес, а также к оптимизации использования трудовых и организационных ресурсов, необходимых для проведения контрольно-надзорных мероприятий, от подконтрольных субъектов по-прежнему требуется четкое и неуклонное следование обязательным нормам и требованиям. В связи с этим в последние годы порядок контрольно-надзорной деятельности попал в зону особого внимания на самом высоком уровне государственной власти — в своих Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ не раз делал акцент на необходимости «отказа от ненужных контрольных проверок...» и формирования на основе риск-ориентированного подхода системы требований, подлежащих проверке контрольно-надзорными органами, которые будут нацелены, помимо прочего, на создание комфортных условий для предпринимательской деятельности¹.

¹ См.: Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 27 февраля 2019 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 25.06.2021); Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 25.06.2021); Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 25.06.2021).

Определение риск-ориентированного подхода (далее — РОП) раскрывается в существующей на сегодня нормативной базе, состоящей на уровне федерального законодательства, из ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее — ФЗ № 294), а также соответствующего Постановления Правительства Российской Федерации, принятого во исполнение указанной статьи (далее — Постановление № 806)². Так, названный подход определяется как метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных указанным Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Анализ данного определения, а также сформировавшегося массива подзаконных актов, регулирующих реализацию РОП в контрольно-надзорной деятельности, вызывает ряд вопросов правоприменения, требующих эффективного решения.

Общей чертой характерной для РОП в контрольно-надзорной деятельности, является широкое многообразие направлений государственного контроля и надзора, в которых данный подход реализуется. Каждому из таких направлений присущи характерные особенности, что объективно обусловлено, но неизбежно ставит пока далекий от решения вопрос о содержании и нормативном закреплении единых принципов применения РОП.

Прежде всего необходимо обратить внимание на понятийный аппарат обозначенной темы. Наряду с определением РОП неоднозначным остается содержание такой ключевой категории, как «риск». Вышеуказанные нормативные акты не содержат определения риска, в связи с чем необходимо обратиться к иным источникам.

Так, ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» определяет риск как «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда»³.

Законодательство об охране труда содержит определение профессионального риска, понимая под ним вероятность причинения вреда здоровью в результате

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 35, ст. 5326; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.ru> (дата обращения 08.10.2021).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5140; Российская газета. 2021. 8 июля.

воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов при исполнении работником обязанностей по трудовому договору или в иных установленных случаях¹.

Более универсальное определение призван дать национальный стандарт ГОСТ Р 12.0.010-2009 «Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Определение опасностей и оценка рисков», п. 3.4 которого определяет риск как сочетание (произведение) вероятности (или частоты) нанесения ущерба и тяжести этого ущерба². Схожий подход к определению риска содержится в межгосударственном стандарте ГОСТ 33433-2015 «Безопасность функциональная. Управление рисками на железнодорожном транспорте», п. 3.30 которого определяет риск как «сочетание вероятности события и его последствий»³.

В то же время представляется спорным подход к определению риска как к разного рода сочетаниям вероятности наступления негативных последствий и последствий самих по себе (либо их тяжести). Представляется, что в данном случае необходимо исходить из буквального толкования риска как вероятности наступления тех или иных событий, в случае же описания вероятности наступления тяжких последствий следует говорить о риске как о вероятности наступления тяжких последствий. Выглядит целесообразным закрепление данного подхода в ФЗ № 294.

Также следует обратить внимание, что Постановление № 806 устанавливает основы применения РОП при организации отдельных видов государственного контроля (надзора). Вместе с тем, учитывая универсальный характер, высокую эффективность и большой потенциал данного подхода, требует обсуждения вопрос о его применении и вне сформулированного в постановлении перечня видов государственной контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, возникает вопрос относительно принципов применения РОП, в частности, принципа транспарентности, значимость которого в данной сфере сложно переоценить. Так, в числе первых принципов РОП, установленных Базовой моделью определения критериев и категорий риска, выступают открытость и прозрачность критериев риска и категорий риска, а также результатов распределения по ним подконтрольных субъектов, что не исключает отнесения в отдельных сферах общественных отношений указанной информации к охраняемой законом тайне, если это необходимо для достижения публично значимых целей⁴. Вместе с тем, как справедливо указывают исследователи, в практике встречаются расхождения между общими критериями риска, установленными на уровне ведомственных актов, и подробными критериями, реально используемыми надзорными органами на основе закрытых, внутренних актов [1, с. 57], что свидетельствует о целесообразности закрепления принципов применения РОП на уровне федерального законодательства.

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3; 2020. № 29, ст. 4736.

² См.: Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200080860> (дата обращения: 25.06.2021).

³ См.: Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200127759> (дата обращения: 25.06.2021).

⁴ См.: Базовая модель определения критериев и категорий риска (утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3)) (вместе с «Требованиями к обоснованию предлагаемых федеральными органами исполнительной власти — участниками приоритетной программы „Реформа контрольной и надзорной деятельности“ категорий риска (классов опасности) и критериев риска в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора)»).

Ряд вопросов организации контрольно-надзорной деятельности вызвало принятие нового Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ № 248). Данный нормативный акт устанавливает общие принципы и правила деятельности широкого круга контрольно-надзорных ведомств, в частности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзора). Данный орган контролирует деятельность ряда хозяйствующих субъектов, в частности личных подсобных хозяйств (далее — ЛПХ). В то время как до принятия названного закона проверки в отношении ЛПХ действие закона ФЗ № 294 на ЛПХ не распространялось (так как данный закон устанавливает гарантии для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, к которым ЛПХ не относятся), ФЗ № 248 в своих общих положениях устанавливает гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц, то есть он релевантен, помимо прочего, в отношении ЛПХ. На это же указывает и Положение о федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1097². В свою очередь, это значительно усложняет контрольно-надзорную деятельность в данном направлении, существенно формализуя ее процедуры. С одной стороны, это отвечает курсу снижения административного давления на хозяйствующих субъектов, с другой — затрудняет государственный контроль за деятельностью ЛПХ, владельцы которых, в отличие от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в ряде случаев обладают не столь высокой правовой культурой и допускают больше нарушений. В связи с этим применение к ЛПХ общих правил осуществления контрольно-надзорной деятельности выглядит недостаточно проработанным и требующим оценки с точки зрения баланса частных и публичных интересов. Представляется заслуживающим внимания также и рассмотрение статуса ЛПХ при развитии положений о категориях риска различных субъектов, подвергающихся государственной контрольно-надзорной деятельности.

Говоря об отдельных видах контрольно-надзорной деятельности, в которых применяется РОП, нельзя не сказать о практике предотвращения и минимизации рисков, которая наиболее заметна в последние годы в сфере защиты конкуренции. Так называемый антимонопольный комплаенс, представляющий собой структурные подразделения коммерческих предприятий, которые занимаются прогнозированием и предотвращением рисков нарушения антимонопольного законодательства, уже показал свою высокую эффективность. В силу своей сложности антимонопольное законодательство объективно влечет за собой глубокое погружение в ряд вопросов экономики и права, что требует особой квалификации ответственных сотрудников коммерческих структур. Заслуживают поддержки предложения о следовании данной практике и в иных сферах. Например, предлагается создать в коммерческих структурах подразделения пожарной защиты, сотрудники которых обладают специальным пожарно-техническим образованием и необходимым стажем работы в системе государственного пожарного надзора или тушения пожаров [2, с. 221]. Представляется, что данная практика представляет собой наиболее высокий уровень добросовестного поведения под-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007; 2021. № 24, ч. I, ст. 4188.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28, ч. II, ст. 5527.

контрольных субъектов и пример наиболее эффективного взаимодействия с контролирующими органами, результатом которого будет следование курсу по снижению административного давления на предпринимательское сообщество вкупе с сохранением эффективного государственного контроля. Говоря о широком внедрении РОП в контрольно-надзорную деятельность, данную идею представляется целесообразным воплотить на уровне федерального законодательства.

Одним из ключевых вопросов применения РОП является вопрос содержания критериев применения данного подхода. Как уже было отмечено выше, определяющим здесь выступает фактор широкого многообразия видов контрольно-надзорной деятельности государства, каждый из которых имеет свою специфику и особенности применения. Вместе с тем необходимо развитие общих положений, в соответствии с которыми строится вся система контрольно-надзорной деятельности. Так, в соответствии с п. 7 Постановления № 806 «критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к классам опасности должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований». В то же время фактическая реализация данного положения представляется сложной задачей, так как неразрывно связана с применением сложных механизмов оценки рисков, тяжести и вероятности неблагоприятных последствий в определенных условиях. При этом приведенная норма говорит о взаимосвязи негативных последствий и нарушения обязательных требований. Представляется обоснованным сформулировать общее правило о влиянии тяжести совершенного правонарушения, размера наказания, с последующим влиянием на отнесение к той или иной категории риска (классу опасности).

Таким образом, процесс совершенствования РОП в контрольно-надзорной деятельности государства должен проводиться по целому ряду направлений, начиная с формирования единообразного понятийного аппарата, общих принципов и правил, единого подхода к определению критериев применения. Наиболее закономерным и перспективным результатом работы по совершенствованию соответствующих правовых норм представляется становление РОП в качестве универсального начала контрольно-надзорной деятельности, которое сможет эффективно обеспечить баланс интересов государства и частных субъектов.

Библиографический список

1. *Тасалов К.А.* Правовые проблемы российской концепции риск-ориентированного подхода в налоговой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4 (101). С. 55–61.
2. *Рыжков Д.Н.* Использование риск-ориентированного подхода при применении административного наказания в виде административного приостановления деятельности // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2019. № 1 (36). С. 218–223.

References

1. *Tasalov K.A.* Legal Concept of the Russian Risk-Oriented Approach in the Tax Area // Actual Problems of Russian Law. 2019. Vol. 4 (101). P. 55–61.
2. *Ryzhkov D.N.* The Use of a Risk-Oriented Approach in the Application of Administrative Punishment in the Form of Administrative Suspension of Activities // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2019. Vol. 1 (36). P. 218–223.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-90-103

УДК 342

Е.В. Ильгова, В.В. Аржанов, Е.С. Архипова

**КОЛЛЕГИАЛЬНЫЕ И ЕДИНОНАЧАЛЬНЫЕ
МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ:
ТРАДИЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ
И НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ***

Введение: традиционно принято выделять коллегиальные и единоначальные органы управления. Однако анализ законодательства показывает, что наметилась тенденция на формирование новой модели создания и деятельности органов публичной власти. **Цель:** акцентирование внимания научных и практических работников на новую модель формирования и деятельности органов публичной власти, которая не является коллегиальной или единоначальной моделью управления или их сочетанием, а имеет принципиальные отличия от данных моделей. **Методологическая основа:** общенаучные (анализ, синтез, системно-структурный) и частнонаучные (логико-юридический, сравнительно-правовой) методы познания, позволяющие раскрыть некоторые тенденции формирования и деятельности органов управления. **Результаты:** проведенный анализ характерных признаков коллегиальных и единоначальных органов управления, а также федерального и регионального законодательства, регулирующего деятельность органов, которые традиционно считались коллегиальными, позволяет сделать вывод, что в настоящее время складывается новая модель формирования и деятельности органов публичного управления. Это не органы коллегиального или единоначального управления, а также не сочетание данных моделей, когда коллегиальные органы делегируют часть своих полномочий одному лицу, или единоначальный руководитель создает совещательные коллегиальные органы. **Выводы:** мы можем говорить о том, что имеются неединичные случаи формирования и деятельности коллегиальных органов

© Ильгова Екатерина Владимировна, 2021

Ректор, кандидат юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права, доцент (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: rector@sgar.ru

© Аржанов Владимир Владимирович, 2021

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

© Архипова Елена Сергеевна, 2021

Заместитель руководителя Центра научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Института законодательства (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: arhipovaelena06@yandex.ru

© Ilgova Ekaterina Vladimirovna, 2021

Rector (Saratov State Law Academy), Candidate of law, Professor, Department of Administrative and municipal law, Associate Professor

© Arzhanov Vladimir Vladimirovich, 2021

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

© Arkhipova Elena Sergeevna, 2021

Deputy Head of the Center for scientific and methodological support of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency of the Lawmaking institute (Saratov State Law Academy)

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

с единоначальным руководителем, что является новой моделью формирования и деятельности органов публичного управления.

Ключевые слова: коллегиальные и единоначальные органы управления, новая модель формирования и деятельности органов публичной власти, коллегиальные органы с единоначальным руководителем.

E.V. Ilgova, V.V. Arzhanov, E.S. Arkhipova

**COLLEGIAL AND UNDIVIDED AUTHORITY METHODS
OF FORMATION AND ACTIVITY OF MANAGEMENT BODIES:
TRADITIONAL APPROACHES AND NEW TRENDS**

Background: traditionally it is customary to distinguish collegial and undivided management bodies. However, the analysis of the legislation shows that there is a tendency towards the formation of a new model for the creation and operation of public authorities. **Objective:** to focus the attention of researchers and practitioners on a new model of the formation and activity of public authorities, which is not a collegial or undivided management model or a combination of them, but has fundamental differences from these models **Methodology:** general scientific (analysis, synthesis, systemic and structural) and specific scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition, allowing to reveal some trends in the formation and activity of governing bodies. **Results:** the analysis of the characteristic features of collegial and undivided management bodies, as well as federal and regional legislation regulating the activities of bodies that were traditionally considered collegial, allows us to conclude that a new model of the formation and activity of public administration bodies is currently being formed. These are neither bodies of collegial or single-headed management, nor is it a combination of these models, when collegial bodies delegate part of their powers to one person, or a sole administrator creates advisory collegial bodies. **Conclusions:** we can say that there are not isolated cases of the formation and activity of collegial bodies with a sole administrator which is a new model of the formation and activity of public administration bodies.

Key-words: collegial and undivided management bodies, a new model for the formation and operation of public authorities, collegial bodies with a sole leader.

В современной правовой науке управления сформировались подходы к пониманию единоначалия и коллегиальности. Большая часть ученых-правоведов определяют их как принцип организации и деятельности, причем функционирующие как в отдельности [1, с. 4; 2, с. 178; 3, с. 57], так и в сочетании [4, с. 104; 5, с. 64; 6, с. 60].

Ряд ученых при определении понятия коллегиальности и единоначалия обращают внимание на классификацию публичных органов. Так, например, В.С. Нерсесянц разделяет единоначальные и коллегиальные органы «в зависимости от состава государственного органа, который складывается из публично-властной должности или должностей, обычно иерархически связанных, и так называемого технического аппарата, обеспечивающего публично-властную деятельность государственного органа» [7, с. 567–568], А.В. Малько распределяет органы на коллегиальные и единоначальные в зависимости от способа принятия решений государственных органов [8, с. 81–80].

Коллегиальные органы — это административные органы, в которых подведомственные им вопросы рассматриваются и решаются коллегиально, на заседаниях

членов этих органов посредством голосования с принятием соответствующих нормативных или индивидуальных правовых актов [9, с. 66].

Иными словами, коллегиальный орган — это орган, состоящий из более чем одного лица, которые замещают свою должность персонально в установленном законом порядке, при этом все вопросы, входящие в компетенцию коллегиального органа, решаются всеми его членами, большинством голосов на основе коллективного, свободного и конструктивного обсуждения.

Коллегиальными органами являются Правительство Российской Федерации, правительства регионов России, избирательные комиссии всех уровней, административные комиссии и т.д. Классическим примером коллегиальных органов публичной власти являются выборные представительные органы всех уровней (государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также представительные органы местного самоуправления).

Из анализа понятия «коллегиального органа» можно выделить *признаки*, которыми он обладает:

- состоит из двух более членов;
- все члены коллегиального органа обладают равными правами;
- глава коллегиального органа не имеет права в единоличном (самостоятельно) порядке принимать правовые предписания направленные вовне;
- все решения орган принимает коллегиально, т.е. голосованием;
- ответственность за работу и за результаты принимаемых решений несет коллегиальный орган, а не председатель или члены коллегиального органа.

В административно-правовой литературе выделяют *преимущества коллегиальной* модели организации деятельности органов государственного управления [10, с. 23; 11, с. 14], к которым можно отнести:

- возможность совместного обсуждения управленческих, организационно-правовых, хозяйственных или иных вопросов;
- высокое качество принимаемых решений, а именно возможность выработки оптимального решения путем их сравнения;
- возможность учета опыта и знаний при включении в состав коллегиального органа представителей различных социальных слоев, органов и организаций;
- воспитание коллективизма и усиление социальной активности граждан, стимулирование их участия в управлении;
- снижение уровня субъективизма, авторитаризма и нейтрализация иерархии;
- возможность совместного обсуждения организационно-правовых, хозяйственных или иных проблем в деятельности коллегиального органа.

На наш взгляд, решения, которые принимаются путем совместного обсуждения, обладают большой легитимностью, отличаются взвешенностью, всесторонним и системным анализом проблемной ситуации. Поставленные вопросы перед коллегиальным органом рассматривается через призму разных мнений и оценок, изучаются самые разные ее аспекты, что, в свою очередь, повышает качество и полноту принятого решения. Благодаря принципу коллегиальности сужается возможность принятия односторонних и субъективных решений.

Коллегиальность позволяет путем совместных усилий тщательно, объективно обсудить и выработать единое мнение, разрешить трудные вопросы, используя профессионализм всех членов коллегиального органа. Данный способ предполагает плюрализм точек зрения, обязательность учета различных интересов и мнений [12, с. 25]. Однако коллегиальность не дает гарантии принятия более

объективного и верного решения, а лишь дает такую возможность при решении вопроса.

Наряду с положительными чертами, коллегиальность не лишена некоторых *недостатков*, к числу которых, по-нашему мнению, следует отнести:

различие мнений и позиций сторон в процессе обсуждения проблемы, которые не всегда приводят к консенсусу;

недостаточная быстрота рассмотрения вопроса и вынесения управленческого решения;

снижение персонализации ответственности;

затруднена сама процедура установления и привлечения к ответственности виновных в неисполнении решения лиц, что требует проведения затяжных дополнительных разбирательств, привлечение экспертов, чье мнение важно для разрешения спорной ситуации.

Основным минусом коллегиальной системы управления является неспешность в принятии решения, т.е. — отсутствие оперативности [13, с. 132; 14, с. 62].

Другим способом формирования и деятельности органов управления, который не имеет названных недостатков, является единоначальный. *Под единоначальными органами* понимаются органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются руководителями этих органов (единолично) с принятием соответствующих индивидуальных правовых или нормативных актов.

Сущность единоначалия проявляется в том, что во главе органа власти стоит один руководитель (субъект), который наделен правом не только решения вопросов руководства органом, а также властно-распорядительными полномочиями направленными вовне. К элементам единоначалия относятся: наличие широкого круга властно-распорядительных полномочий как в вопросах организации деятельности органа, так и в отношении субъектов, не находящихся в служебной зависимости; полнота административной распорядительной власти; подчинение единой воле; личная ответственность руководителя и исполнителя.

Основной чертой данного вида органов является то, что управленческие решения принимает руководитель единолично, при этом он несет за них персональную ответственность [15, с. 54; 16 с. 65].

В государственном механизме в целом принцип единоначалия чаще употребляется в связи с деятельностью силовых структур, исполнительно-распорядительных органов, судебной власти. К органам единоначального управления относятся также министерства, администрации территориальных образований, управления, отделы.

Единоначальные органы обладают следующими признаками:

возглавляется одним лицом, руководителем органа;

руководитель органа имеет собственную компетенцию, направленную не только на регулирование внутриорганизационных вопросов, но и в отношении лиц, не находящихся у него в служебной зависимости;

руководитель органа действуют от своего имени;

руководитель органа несет личную ответственность за деятельность всего органа и установлена его личная ответственность за принятые решения;

работа в единоначальном органе строится на принципе иерархии, субординации и соподчиненности.

Единоначалие в управлении, по мнению Е.Ю. Муравьевой, обеспечивает дисциплину и порядок, четкое разграничение и соблюдение полномочий участников [17, с. 43].

Помимо перечисленных преимуществ единоначалие как форма управления характеризуется наличием одного формально определенного лица принимающего решения, а также обладает ясностью в распределении персональной ответственности за принятые решения.

Наряду с достоинствами, можно выделить *недостатки* единоначального способа управления, к которым относится:

- субъективность принимаемых решений;
- рост авторитаризма в управленческой деятельности;
- снижение эффективности и оптимальности принимаемых решений.

Как можно заметить, плюсы коллегиальности являются минусами единоначалия и наоборот. Из этого можно заключить, что сочетание этих двух способов в определенных пропорциях является лучшим вариантом принятия решений в управленческой деятельности.

Так, А.В. Фаизов утверждает, что борьба двух «начал», двух принципов коллегиального и единоличного, каждый из которых обладает как достоинствами, так и недостатками, может быть эффективен для разрешения дел определенного рода. По его мнению, единоличная система управления более оперативна, так как для нее не требуется соблюдения многочисленных громоздких коллегиальных процедур, более четко реализуется административная специализация, а деятельность единоличных чиновников является более ответственной. Коллегиальная же организация отличается большей осмысленностью и зрелостью решений, которые оправданы объединением административного опыта нескольких лиц, большей воздержанностью от теоретических взглядов, политических симпатий или антипатий отдельных чиновников, меньшей возможностью подкупа [18, с. 76].

Сочетание коллегиальности и единоначалия в публичном управлении позволяет преодолеть субъективизм, который характеризуется сосредоточением властных полномочий в руках одного человека, а также позволяет снизить уровень авторитаризма в деятельности публичных органов. Единоначальное управление способно обеспечить дисциплину и порядок в организации, четкое соблюдение и разграничение полномочий всеми субъектами управленческого процесса, а также характеризуется оперативностью принятия и исполнения решений. Коллегиальность, в свою очередь, позволяет вырабатывать и принимать управленческие решения в основе которых лежит опыт и знания членов коллегиального органа, организовывать обсуждение вопросов посредством сопоставления различных точек зрения и поиска оптимальных вариантов принятия совместных управленческих решений [19, с. 61].

Единоначалие и коллегиальность — это сложные многогранные понятия, включающие себя два аспекта: с одной стороны, социально-правовой статус должностных лиц (органов), с другой — непосредственно саму организационно-управленческую деятельность. Диалектика их связи такова, что совершенствование единоначалия возможно лишь на пути расширения и углубления коллегиальности, а коллегиальность обретает эффективность тогда, когда ее завершает единоначалие [20, с. 76].

Сочетание коллегиальных и единоначальных форм управления является традиционным методом, который позволяет усилить достоинства каждой формы

и нивелировать недостатки. При этом по своей природе коллегиальный орган остается коллегиальным, а единоначальный остается единоначальным.

Ключевыми признаками отнесения органов к той или иной категории являются:

процедура принятия решения, которая осуществляется большинством голосов членов коллегиального органа или непосредственно руководителем;

субъект властно-распорядительных полномочий, направленных вовне, им может быть руководитель или орган целиком;

ответственность за работу всего органа, которую может нести орган как таковой или его руководитель.

Оценивая признаки коллегиальных и единоначальных органов в теории управления традиционно рассматриваются две модели. Однако анализируя законодательство с позиции формирования и деятельности органов управления, мы можем отметить, что начала формироваться третья модель организации работы государственных органов, которую можно назвать коллегиальным органом с единоначальным руководителем.

Руководители ряда коллегиальных органов, которые традиционно занимались внутриорганизационной работой и выступали вовне только от имени органа, стали наделяться дополнительными полномочиями, и их правовой статус стал приобретать отдельные признаки руководителя единоначального органа. Данную тенденцию можно проследить на примере ряда органов управления, которые всегда считались коллегиальными.

Органы, с которых необходимо начать, это Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (правительство и администрации).

Статья 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет, что:

Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации¹.

В настоящее время из ст. 1 Федерального Конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» следует, что:

«1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Очевидно, что Правительство РФ теперь не высший исполнительный орган Российской Федерации, а только лишь один из органов, осуществляющих исполнительную власть Российской Федерации. При этом оно перестало быть коллегиальным органом, но является ли исключение слов «коллегиальный орган» только формальностью? По нашему мнению, нет.

Пункт 2 ст. 27 Федерального Конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет полномочия Председателя Правительства РФ, которые присуще руководителю единоначаль-

¹ См.: Соб. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

ного органа. Например, Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий, т.е. за деятельность всего органа. Наряду с этим общее руководство Правительством РФ осуществляет Президент Российской Федерации, т.е. единоначальный руководитель.

Ряд субъектов Российской Федерации в части организации деятельности коллегиальных органов исполнительной власти тоже стали наделять их руководителей полномочиями, присущими руководителям единоначальных органов.

Например, в соответствии со ст. 33 и 36 Устава Смоленской области Губернатор возглавляет Администрацию Смоленской области, которая является высшим коллегиальным органом в единой системе органов исполнительной власти Смоленской области¹.

Как руководитель коллегиального органа, Губернатор обладает внутриорганизационными полномочиями, что является нормой для данного вида органов: формирует Администрацию Смоленской области в соответствии с областным законодательством и принимает решение об отставке Администрации; распределяет обязанности между первыми заместителями и заместителями Губернатора Смоленской области².

Наряду с данными полномочиями Губернатор Смоленской области имеет собственные властно-распорядительные полномочия, направленные вовне Администрации, а именно:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) издает распоряжение об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях и в срок, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

к) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Смоленской области с иными органами государственной власти Смоленской области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Смоленской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

о) назначает в установленном федеральным и областными законами порядке половину членов избирательной комиссии Смоленской области с правом решающего голоса³.

Еще одним примером может служить Правительство Рязанской области, которое в соответствии со ст. 55 Устава (Основной Закон) Рязанской области является высшим, постоянно действующим коллегиальным исполнительным органом государственной власти Рязанской области, наделенным общей компетенцией.

¹ См. ст. 33, 36 Устава Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-з (в ред. от 24 июня 2021 г.) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2001. № 4, с. 58.

² См. абз. «г, н» п. 4. ст. 34 Устава Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-з (в ред. от 24 июня 2021 г.) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2001. № 4, с. 58.

³ См. абз. «а, ж, к, о» п. 4. ст. 34 Устава Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-з (в ред. от 24 июня 2021 г.) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2001. № 4, с. 58.

Правительство Рязанской области возглавляет Губернатор¹. При этом Губернатор Рязанской области определяет основные направления внутренней политики и развития внешнеэкономических связей Рязанской области и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти на территории Рязанской области в соответствии с действующим законодательством². В данных случаях он не выполняет организационные функции в коллегиальном органе, а действует от своего имени как единоначальный руководитель.

В качестве последнего примера можно привести абз. «а» п. 2 ст. 26 Закона Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области», в котором закреплено, что Вице-губернатор области — Председатель Правительства области организует деятельность Правительства области в соответствии с установленным Губернатором области распределением обязанностей между лицами, входящими в состав Правительства области, и несет персональную ответственность перед Губернатором области за деятельность Правительства области³.

Проанализировав приведенные примеры, мы можем констатировать, что в организации деятельности коллегиальных органов исполнительной власти (как федерального, так и регионального уровней) наметилась тенденция изменения правового статуса их руководителей. Формируется новая модель организации деятельности органов, при которой коллегиальным органом руководит лицо, имеющее собственные полномочия и обладающее правовым статусом единоначального руководства.

Другими органами, на примере которых можно проследить наметившуюся тенденцию, являются Административные комиссии, которые создаются субъектами Российской Федерации для рассмотрения дел об административных правонарушениях. Административные комиссии могут формироваться не только региональными органами, но и органами местного самоуправления при делегировании данных полномочий на муниципальный уровень законами субъектов Российской Федерации.

Административные комиссии являются классическим примером коллегиального органа, что закреплено практически во всех региональных правовых актах⁴. Однако при анализе законов субъектов РФ и муниципальных правовых

¹ См.: Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ (в ред. от 9 июля 2021 г.) // Рязанские ведомости. 2005. № 251–252.

² См. ст. 46 Устава (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ (в ред. от 9 июля 2021 г.) // Рязанские ведомости. 2005. № 251–252.

³ См. абз. «б» п. 2 ст. 26 Закона Саратовской области от 5 сентября 1996 г. (в ред. от 27 декабря 2019 г.) «О Правительстве Саратовской области» // Саратовские вести. 1996. 10 сент.

⁴ См.: ст. 1 Закона Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 54 «Об административных комиссиях» (в ред. от 8 августа 2019 г.) // Советская Адыгея. 2007. № 5; ст. 10 Закона Республики Татарстан от 30 декабря 2005 г. № 144-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Татарстан по созданию и организации деятельности административных комиссий» (в ред. от 19 ноября 2020 г.) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2005. № 12 (IV часть), ст. 1080; п. 1.1. «Положения об административной комиссии при Администрации города Ялта Республики Крым» (утверждено Решением Ялтинского городского совета Республики Крым от 1 ноября 2019 г. № 2 «Об административной комиссии при Администрации города Ялта Республики Крым». Официальный сайт городского округа Ялта. URL: <http://yalta.rk.gov.ru> (дата обращения: 20.07.2021); п. 1. «Положения об административной комиссии при администрации города Заозерного Рыбинского района» (утверждено Решением Заозерновского городского Совета депутатов Рыбинского района Красноярского края от 27 марта 2019 г. № 6-27Р) // Голос времени. 2019. № 13.

актов, мы встречаем полномочия председателя административных комиссий, которые присущи руководителям единоначальных органов.

Как, например, правовые акты, регулирующие деятельность Административных комиссий в Нижегородской области, Вольском муниципальном районе Саратовской области, Балахнинском муниципальном округе Нижегородской области, закрепляют то, что Председатель несет персональную ответственность за деятельность административной комиссии¹.

Закон Республики Калмыкия об административных комиссиях, правовые акты Каменноостского сельского поселения Республики Адыгея, Майкопского района и Лескенского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики закрепляют, что Председатель административной комиссии осуществляет общий контроль за исполнением принятых решений², т.е. не от имени комиссии, а самостоятельно.

Решение Чебоксарского городского Собрания Чувашской Республики устанавливает, что Председатель административной комиссии ведет прием граждан, рассматривает их предложения, заявления и жалобы и принимает необходимые меры³. Аналогичные полномочия имеют председатели административной комиссии в городе Горно-Алтайск Республики Алтай и Приволжском муниципальном районе Ивановской области⁴.

И, наконец, в соответствии с Законом Брянской области от 15 июня 2007 г. № 84-З «Об административных комиссиях в муниципальных образованиях в Брянской области» Председатель административной комиссии уполномочен составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных

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». Официальный интернет-сайт Балахнинского муниципального округа. URL: <http://www.balakhnina.ru> (дата обращения: 20.07.2021); 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.

² 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 «Каменноостское 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.

³ 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.

⁴ См. абз. «д» п. 9 Распоряжения Администрации города Горно-Алтайска от 12 января 2018 г. № 15-р «Об административной комиссии при Администрации города Горно-Алтайска» (в ред. от 18 мая 2021 г.). URL: <http://www.gor-no-altaysk.ru> (дата обращения: 20.07.2021); подп. 5 п. 2.6 Решения Совета Приволжского муниципального района от 26 июля 2012 г. № 59 «Об административной комиссии Приволжского муниципального района» (в ред. от 27 мая 2021 г.) // Вестник Совета и администрации Приволжского муниципального района. 2012. 30 июля.

правонарушениях, в связи с неуплатой административного штрафа в срок, предусмотренный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, лицом, подвергнутым административному штрафу по решению административной комиссии¹.

Приведенные в качестве примера правовые акты, регулирующие деятельность Административных комиссий, которые традиционно являются коллегиальными органами, демонстрируют наметившуюся тенденцию формирования новой модели организации работы органов управления, когда председатель коллегиального органа имеет полномочия единоначального руководителя.

Данная тенденция прослеживается при анализе законодательства, регулирующего деятельность еще одного вида коллегиальных органов, а именно служб, комитетов или департаментов по тарифам (далее — Службы). Данные органы осуществляют государственное регулирование тарифов (цен) на продукцию (работы, услуги) организаций, осуществляющих регулируемую деятельность на территории субъектов РФ, а также контроль в сфере государственного регулирования тарифов (цен) в субъектах РФ².

Для определения основных направлений деятельности государственного регулирования тарифов и принятия решений об установлении цен (тарифов) и их предельных уровней в составе Служб образуются коллегиальные органы — правления, коллегии или президиумы (далее — Правления).

При этом председателем Правления (коллегиального органа) практически во всех субъектах РФ является Руководитель Службы. Данное лицо имеет полномочия единоначального руководителя государственного органа, а как председатель коллегиального органа он утверждает персональный состав и определяет порядок деятельности Правления³.

Из данного правила формирования и деятельности органов по регулированию тарифов бывают исключения. Например, в Московской области Комитет по ценам и тарифам изначально является коллегиальным центральным исполнительным органом государственной власти. Однако Председатель данного комитета имеет полномочия единоначального руководителя.

¹ 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.

² См. п. 1 «Положения о комитете государственного регулирования тарифов Саратовской области» (утверждено Постановлением Правительства Саратовской области от 12 апреля 2007 г. № 169-П «Вопросы комитета государственного регулирования тарифов Саратовской области» (в ред. от 17 декабря 2020 г.) // Саратовская областная газета. 2007. 17 апр.; п. 1.2. «Положения о Республиканской службе по тарифам Республики Бурятия» (утверждено Постановлением Правительства РБ от 3 февраля 2005 г. № 29 (в ред. от 17 июня 2019 г.) // Бурятия. 2005. 10 февр.; п. 1 «Положения о Комитете Республики Коми по тарифам» (утверждено Постановлением Правительства РК от 5 ноября 2020 г. № 541. URL: <http://www.law.rkomi.ru> (дата обращения: 20.07.2021).

³ См. п. 1.2 «Положения о Правлении (коллегии) департамента государственного регулирования тарифов Воронежской области» (утверждено Приказом ДГРТ Воронежской области от 11 сентября 2020 г. № 60-Р). Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: <https://www.govvr.ru> (дата обращения: 20.07.2021); п. 13 «Положения о региональной службе по тарифам Республики Калмыкия» (утверждено Постановлением Правительства Республики Калмыкия от 2 марта 2009 г. № 48 «Вопросы Региональной службы по тарифам Республики Калмыкия») (в ред. от 28 февраля 2019 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; п. 4.5 «Положения о региональной службе по тарифам Кировской области» (утверждено Постановлением Правительства Кировской области от 1 сентября 2008 г. № 144/365 (в ред. от 18 марта 2021 г.). Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 20.07.2021).

Он несет персональную ответственность за полное и своевременное выполнение возложенных на Комитет задач и полномочий, осуществляет общее руководство деятельностью Комитета на основе единоначалия и представляет без доверенности Комитет в отношениях с федеральными органами государственной власти и их территориальными органами, исполнительными органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, юридическими и физическими лицами¹.

В части регулирования тарифов даже на муниципальном уровне могут создаваться коллегиальные органы с председателем, который имеет полномочия, присущие единоначальному руководителю. Например, в Гиагинском районе Республики Адыгея формируется Комиссия, которая является постоянно действующим коллегиальным органом, образованным с целью осуществления контроля за эффективностью и безопасностью деятельности организаций в сфере пассажирских перевозок населения по регулируемым и нерегулируемым муниципальным маршрутам на территории муниципального образования «Гиагинский район».

Председатель данной Комиссии принимает решения на проведение проверок перевозчиков в порядке, установленном действующим законодательством².

Названные выше коллегиальные органы власти формируются не во всех регионах. Их Председатели имеют разные властно-распорядительные полномочия, направленные вовне. Предоставленные им права и обязанности в большей или меньшей степени присущи единоначальному руководителю.

В одних органах — это персональная ответственность руководителя за работу всего коллегиального органа. В других — предоставление руководителю коллегиального органа властно-распорядительных полномочий, направленных вовне органа, которыми он может пользоваться независимо от воли органа, как самостоятельный властный субъект. В третьих органах — это замещение должности руководителя коллегиального органа лицом, который имеет собственные властно-распорядительные полномочия.

Однако мы можем однозначно утверждать: в настоящее время складывается новая модель формирования и деятельности органов публичного управления. Это не органы коллегиального или единоначального управления, а также не сочетание данных моделей, когда коллегиальные органы делегируют часть своих полномочий одному лицу, или единоначальный руководитель создает совещательные коллегиальные органы. Мы можем говорить, что имеются не единичные случаи формирования и деятельности коллегиальных органов с единоначальным руководителем, что является новой моделью формирования и деятельности органов публичного управления.

¹ См. п. 17, 18.1 «Положения о Комитета по ценам и тарифам Московской области» (утверждено Постановлением Правительства МО от 1 ноября 2011 г. № 1321/46) «О формировании Комитета по ценам и тарифам Московской области» (в ред. от 6 апреля 2021 г.) // Информационный вестник Правительства МО. 2012. 31 янв.

² См. п. 1.2, 4 «Положения о комиссии по организации транспортного обслуживания населения на территории муниципального образования «Гиагинский район» (утверждено Распоряжением Администрации муниципального образования «Гиагинский район» от 6 марта 2019 г. № 230) // Информационный бюллетень МО «Гиагинский район». 2019. 6 марта.

Библиографический список

1. *Сабаева С.В., Коновалов В.В.* Особенности коллегиальности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в системе институтов публичной власти // Журнал о выборах. 2014. С. 4–11.
2. *Черненко Е.В.* Коллегиальность или единоначалие: выбор большевиками принципов государственного управления // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2020. № 2. С. 177–184.
3. *Упоров И.В.* Принцип коллегиальности и единоначалия в деятельности местной администрации: проблема эффективности в контексте осуществления правоохранительной функции в историческом развитии. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. С. 53–59.
4. *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: в 2 ч. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. Ч. 1: учебник и практикум для вузов. 367 с.
5. *Маилян С.С., Засыпкин И.В.* Актуальные вопросы принятия управленческих решений в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 10. С. 62–65.
6. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / под общ. ред. В.П. Иванова. М.: Известия, 2003. 410 с.
7. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.
8. *Малько А.В.* Теория государства и права в вопросах и ответах: учебно-методическое пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 300 с.
9. *Кононов П.И.* К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник ВятГУ. 2007. № 17. С. 63–66.
10. *Маилян С.С.* Единоначалие и коллегиальность в управлении органами внутренних дел. М.: Щит-М, 2002. 133 с.
11. *Лакаев О.А.* Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 228 с.
12. *Шавцова А.В., Козак М.А.* Сочетание принципа коллегиальности и единоначалия в деятельности представительных органов // Право.ру. 2021. № 2. С. 24–30.
13. *Фейзуллаев М.А.* Коллегиальное управление как часть системного развития организации // Евразийский Союз Ученых. 2016. № 4–1. (25) С. 131–133.
14. *Павлюткин И.В.* Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации (к концепции «нового менеджериализма») // Вопросы образования. 2004. № 3. С. 57–65.
15. *Угурчиев О.Б., Угурчиева Р.О.* Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. 378 с.
16. *Шумилина Т.О.* Управление образовательной организацией в условиях реализации нового Закона «Об образовании в Российской Федерации» // Народное образование. 2015. № 1(1444). С. 63–69.
17. *Муравьева Е.Ю.* Комплексное планирование работы образовательной организации профессионального образования и роль в нем методиста // Управление развитием образования. 2020. № 1. С. 41–43.
18. *Фаизов А.В.* Коллегиальность и единоначалие в высших учреждениях власти в первые послепетровские годы // III Емельяновские чтения: Миграционные процессы и межэтнические взаимодействия в Урало-Сибирском регионе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции: Курганский государственный университет. 2008. С. 76–77.

19. *Панферкина И.С.* Правовые и педагогические аспекты полисубъектного управления подготовкой специалистов в вузах МЧС России // *Современные проблемы гражданской защиты.* 2013. № 3. С. 59–62.

20. *Макарова Т.В.* К вопросу о сущности единоначалия и коллегиальности в управлении уголовно-исполнительной системой // *Пенитенциарная наука.* 2012. № 19. С. 73–76.

References

1. *Sabaeva S.V., Konovalov V.V.* Features of the Collegiality of the Central Election Commission of the Russian Federation in the System of Public Authorities // *Journal of elections.* 2014. P. 4–11.

2. *Chernenko E.V.* Collegiality or One-Man Management: the Choice of the Principles of Public Administration by the Bolsheviks // *Bulletin of the Surgut State Pedagogical University.* 2020. No. 2. P. 177–184.

3. *Uporov I.V.* The Principle of Collegiality and One-Man Management in the Activities of the Local Administration: the Problem of Efficiency in the Context of the Implementation of the Law Enforcement Function in Historical Development // *Krasnodar: Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.* 2015. P. 53–59.

4. *Okhotskiy E.V.* The Theory and Mechanisms of Modern Public Administration in Two Hours. Part 1: textbook and workshop for universities / 3rd ed., Revised. and suppl. M.: Yurayt Publishing House, 2021. 367 p.

5. *Mayilyan S.S., Zasyplin I.V.* Topical Issues of Making Managerial Decisions in the Internal Affairs Bodies // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.* 2011. No. 10. P. 62–65.

6. *State Service of the Russian Federation: Fundamentals of Personnel Management / Under total. ed. B.P. Ivanova.* Moscow: Izvestia Publishing House. 2003. 410 p.

7. *Problems of the General Theory of Law and State: Textbook for universities / Under total. ed. V.S. Nersesyants.* M.: Norma. 2004. 832 p.

8. *Malko A.V.* Theory of State and Law in Questions and Answers: textbook. 4th ed., Rev. and suppl. M.: Jurist, 2004. 300 p.

9. *Kononov P.I.* On the Question of the Concept and Types of Administrative Bodies // *Bulletin of VyatSU.* 2007. No. 17. P. 63–66.

10. *Mayilyan S.S.* One-Man Command and Collegiality in the Management of Internal Affairs Bodies. M.: Shield-M, 2002. 133 p.

11. *Lakaev O.A.* Collegial Bodies of Administrative Jurisdiction Created in Accordance with the Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation: dissertation. Saratov, 2008. 228 p.

12. *Shavtsova A.V., Kozak M.A.* The Combination of the Principle of Collegiality and One-Man Management in the Activities of Representative Bodies // *Pravo.by.* 2021. No. 2. P. 24–30.

13. *Feyzullaev M.A.* Collegial Management as a Part of the Systemic Development of the Organization // *Eurasian Union of Scientists.* 2016. No. 4–1. (25) P. 131–133.

14. *Pavlyutkin I.V.* University Management in a New Market Situation (to the Concept of “New Managerialism”) // *Education Issues.* 2004. No. 3. P. 57–65.

15. *Ugurchiev O.B., Ugurchieva R.O.* Fundamentals of State and Municipal Management: textbook. Moscow: RIOR: INFRA-M. 2019. 378 p.

16. *Shumilina T.O.* Management of an Educational Organization in the Context of the Implementation of the New Law “On Education in the Russian Federation” // *Public education.* 2015. No. 1 (1444). P. 63–69.

17. *Muravyova E.Yu.* Complex Planning of the Work of the Educational Organization of Vocational Education and the Role of the Methodologist in It // *Management of education development.* 2020. No. 1. P. 41–43.

18. *Faizov A.V.* Collegiality and One-Man Command in the Highest Institutions of Power in the First Post-Peter Years // III Emelyanov Readings: Migration Processes and Interethnic Interactions in the Ural-Siberian Region: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference: Kurgan State University. 2008. P. 76–77.

19. *Panferkina I.S.* Legal and Pedagogical Aspects of Poly Subject Management of Training Specialists in the Universities of the Ministry of Emergency Situations of Russia // Modern problems of civil protection. 2013. No. 3. P. 59–62.

20. *Makarova T.V.* On the Issue of the Essence of One-Man Command and Collegiality in the Management of the Penal System // Penitentiary Science. 2012. No. 19.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-104-113
УДК 342.951

Е.В. Ильгова, С.Н. Зайкова

ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Введение: эффективное противостояние современным вызовам и угрозам в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних требует развитой инфраструктуры, особенно в сфере информационного взаимодействия государственных органов и иных субъектов, ответственных за данное направление деятельности. В Российской Федерации до настоящего времени отсутствует единая информационная система, обеспечивающая межведомственное взаимодействие субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. **Цель:** выработка подходов к определению основных видов информации, которые необходимо размещать в информационной системе для нужд органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в случае ее разработки и внедрения в Российской Федерации. **Методологическая основа:** комплексный подход, сочетающий общие и специальные методы познания: анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование и формально-логический подход, правовое моделирование, сравнительно-правовой метод. **Результаты:** проведен анализ результатов анкетирования органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, дана оценка предложений по использованию в деятельности субъектов данной сферы информационных технологий, выработанных на стратегической сессии прокурорских работников I Саратовского международного юридического форума. Разработаны предложения по функциональной структуре информационной системы (АИС) для нужд органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Данные предложения могут быть использованы при разработке технического задания непосредственно в процессе создания АИС. **Выводы:** созданная на основе полученных результатов АИС способна стать

© Ильгова Екатерина Владимировна, 2021

Ректор, кандидат юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: rector@ssla.ru

© Зайкова Светлана Николаевна, 2021

Кандидат юридических наук, руководитель Центра научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Ilgova Ekaterina Vladimirovna, 2021

Rector, Candidate of law, Professor, Department of Administrative and municipal law (Saratov State Law Academy)

© Zaykova Svetlana Nikolaevna, 2021

Candidate of law, Head of the Center for scientific and methodological support of the system for prevention of neglect and juvenile delinquency, Associate Professor, Department of Administrative and municipal law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

мощным инструментом, повышающим эффективность борьбы и профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В качестве дальнейшего направления развития АИС представляется целесообразным рассмотреть возможность применения технологий искусственного интеллекта и обработки больших массивов информации для поиска скрытых закономерностей и оптимального использования имеющихся ресурсов.

Ключевые слова: несовершеннолетние, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, информационные системы, учет несовершеннолетних.

E.V. Ilgova, S.N. Zaykova

FUNCTIONAL STRUCTURE OF THE AUTOMATED INFORMATION SYSTEM FOR PREVENTION OF NEGLECT AND JUVENILE DELINQUENCY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Background: effective opposition to modern challenges and threats in the field of prevention of neglect and juvenile delinquency requires a developed infrastructure, especially in the field of information interaction between state bodies and other entities responsible for this area of activity. To date, there is no unified information system in the Russian Federation that ensures interdepartmental interaction of subjects of prevention of neglect and juvenile delinquency. **Objective:** development of approaches to determining the main types of information that should be placed in the information system for the needs of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency in case of its development and implementation in the Russian Federation. **Methodology:** an integrated approach combining general and special methods of cognition: analysis and synthesis, induction and deduction, legal modeling, comparative legal method. **Results:** the analysis of the results of the survey of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency has been carried out, the evaluation of proposals for the use of information technologies in the activities of subjects of this sphere, developed at the strategic session of the prosecutor's staff of the I Saratov International Legal Forum, has been given. Proposals have been developed on the functional structure of the information system (AIS) for the needs of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency. These proposals can be used in the development of technical specifications in the process of creating an AIS directly. **Conclusions:** the AIS created on the basis of the obtained results can become a powerful tool that increases the effectiveness of the fight and prevention of neglect and juvenile delinquency. As a further direction for the development of AIS, it seems appropriate to consider the possibility of using artificial intelligence technologies and processing large amounts of big data information to search for hidden patterns and optimal use of available resources.

Key-words: minors, prevention of neglect and juvenile delinquency, commissions for juvenile affairs and protection of their rights, information systems, registration of minors.

Новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ в июле 2021 года¹, к числу мер, способствующих обеспечению государственной и общественной безопасности, относит совершен-

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

ствование и развитие единой государственной системы профилактики правонарушений, снижение уровня криминализации общественных отношений, формирование в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности.

В современных условиях вопросы совершенствования действующей системы профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних обретают новый смысл, требуют качественной правовой регламентации и, конечно, информатизации.

В настоящее время межведомственное взаимодействие органов и учреждений системы профилактики на уровне субъектов Российской Федерации, а также на территориальном (муниципальном) уровне характеризуется отсутствием единого подхода и единообразного применения норм, закрепленных федеральным законодательством.

При этом у каждого субъекта системы профилактики в рамках реализации основной деятельности к настоящему времени уже разработаны и введены в действие собственные ведомственные информационные системы (федерального, регионального и муниципального уровней), в которых среди прочих обрабатываются сведения о несовершеннолетних, их родителях (законных представителях), совершенных правонарушениях и иных антиобщественных действиях.

Ключевой особенностью данных информационных систем является преимущественно автономный характер их работы, при котором сведения (в том числе о несовершеннолетних, их родителях, законных представителях, правонарушениях и иных противоправных действиях) накапливаются и обрабатываются только в рамках одного ведомства. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — комиссии), которые призваны координировать деятельность субъектов системы профилактики, в настоящее время не координируют автоматизированное информационное взаимодействие субъектов системы профилактики, при этом деятельность самих комиссий не автоматизирована в достаточной степени.

Концепцией развития системы профилактики на период до 2025 года¹ предусматривается ее развитие на основе создания единого информационного пространства. Интеграция, как основной принцип межведомственного взаимодействия, не потеряла своей актуальности и требует дальнейшей реализации.

Вопросы интеграции информационного пространства органов и учреждений системы профилактики нашли отражение в научной литературе. Так, сложности реализации межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики исследуются А.А. Луговской и О.С. Борисенко [1]. Проблемы правового регулирования данного взаимодействия рассматриваются В.Ф. Борисовой и коллективом авторов [2]. Региональный опыт межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики изучается М.В. Сидоренко [3]. Особенности взаимодействия отдельных органов и учреждений системы профилактики анализируются М.Н. Чабан [4].

Другую группу образуют научные работы, в которых анализируются различные аспекты использования информационных систем и технологий в деятельности органов и учреждений системы профилактики. Среди авторов,

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года» (в ред. от 18 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 14, ст. 2088; 2021. № 12, ст. 2102.

затрагивающих данную проблематику, можно отметить А.А. Беженцева [5; 6; 7] и Е.О. Винниченко [8].

А.А. Беженцев анализирует цель и задачи применения информационных систем в деятельности органов и учреждений системы профилактики, функции информационных систем, проблемы безопасного обмена данными в информационных системах, изучает эффективность работы органов внутренних дел при использовании информационных систем, разрабатывает рекомендации по совершенствованию отдельных блоков информационных систем, а также делает вывод о необходимости использования информационных систем в деятельности органов и учреждений системы профилактики.

В работах Е.О. Винниченко рассматриваются преимущества применения информационных систем в сравнении с бумажным документооборотом, анализируется опыт регионов Российской Федерации, где их используют в работе с несовершеннолетними, исследуется специфика нормативно-правовых актов, которыми регламентируется их эксплуатация, а также поднимается вопрос о необходимости создания единой информационной системы по работе с несовершеннолетними в масштабах Российской Федерации.

При этом некоторые из рассмотренных работ были написаны в 2010–2016 гг. и в связи с этим не отражают специфики деятельности органов и учреждений системы профилактики в настоящее время. Кроме того, в проанализированных работах исследуются лишь некоторые аспекты использования информационных систем и технологий в деятельности отдельно взятых органов и учреждений системы профилактики на примере одного или нескольких субъектов Российской Федерации или конкретных населенных пунктов. Таким образом, ощущается дефицит комплексных исследований вопросов разработки, внедрения и эксплуатации единой информационной системы для нужд органов и учреждений системы профилактики в Российской Федерации. Частично восполнить данный пробел призвана настоящая работа.

Эмпирическую базу исследования составили результаты всероссийского онлайн-анкетирования, проведенного федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» при содействии Министерства просвещения Российской Федерации в 2020 г. В нем приняли участие представители комиссий субъектов Российской Федерации, представители территориальных (муниципальных) комиссий, а также работники аппаратов, обеспечивающих их деятельность. Всего в анкетировании приняли участие представители 59 комиссий субъектов Российской Федерации (69,4% от числа субъектов Российской Федерации), а также представители территориальных (муниципальных) комиссий из 58 субъектов Российской Федерации (68,2% от числа субъектов Российской Федерации).

Кроме того, в эмпирическую базу исследования вошли результаты всероссийского онлайн-анкетирования, проведенного федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» при содействии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в 2021 г. В нем приняли участие представители образовательных организаций высшего образования как субъектов системы профилактики. Всего в анкетировании были задействованы представители 126 вузов из 64 субъектов Российской Федерации, что составило 50%

от всех вузов, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации (252).

Правовые отношения, возникающие в связи с деятельностью системы профилактики, в Российской Федерации регулируются специализированным федеральным законом¹ (далее — Федеральный закон № 120-ФЗ).

В Федеральном законе № 120-ФЗ упоминаются различные виды информации, в т.ч. и подлежащая хранению и использованию в порядке, обеспечивающем ее конфиденциальность (например, ст. 9). Кроме того, соблюдение конфиденциальности полученной информации относится к принципам деятельности рассматриваемой системы профилактики (п. 2 ст. 2). Однако закон прямо не предусматривает использование информационных систем при межведомственном взаимодействии субъектов профилактики и обмене информацией между ними.

Проведенные исследования показали невозможность обмена информацией между комиссиями и субъектами системы профилактики различных уровней (федерального, регионального, территориального или муниципального) посредством используемых в настоящее время региональных и муниципальных информационных систем, а также отсутствие для этого правовых оснований. Также выявлены лишь единичные примеры установления порядка правовой защиты при обработке и обмене конфиденциальной информацией².

Используемые образовательными организациями высшего образования федеральные информационные системы (например, Единая государственная информационная система учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, Федеральная информационная система государственной научной аттестации) направлены на выполнение отдельных узконаправленных функций и не предназначены для обмена информацией с другими участниками системы в части вопроса профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Для преодоления указанных проблем необходимо создание правового основания для разработки и внедрения автоматизированной информационной системы для нужд органов и учреждений системы профилактики (далее — АИС), которым может стать федеральный закон «О государственной информационной системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации» (далее — законопроект).

Сферой действия предлагаемого законопроекта являются отношения, возникающие при создании, эксплуатации и модернизации АИС, а целью его принятия — создание правовых и организационных основ для обеспечения субъектов системы профилактики информацией, необходимой для реализации их полномочий, а также обеспечения обмена информацией между указанными органами, учреждениями и иными заинтересованными лицами.

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2020).

² См.: Распоряжение Администрации города Ижевска от 10 июля 2009 г. № 248 «Об утверждении Положения о защите конфиденциальной информации в автоматизированных информационных системах Администрации города Ижевска». URL: <https://docs.cntd.ru/document/430559551> (дата обращения: 10.08.2021).

В соответствии с п. 3, 4 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹, государственные информационные системы создаются и эксплуатируются на основе статистической или иной документированной информации, представляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. Виды информации, представляемой в обязательном порядке, определяются федеральными законами, а условия ее представления — Правительством Российской Федерации или уполномоченными государственными органами.

Вопросы видов информации, размещаемой в АИС, а также отнесения информации к категории обязательно представляемой, обсуждались в рамках научно-практического круглого стола «Использование информационных технологий в деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: ответ на вызовы времени», состоявшегося на стратегической сессии прокурорских работников I Саратовского международного юридического форума в июне 2021 г.

Представители органов и учреждений системы профилактики Ленинского района города Саратова заполняли информационные карты и конкретизировали ролевые модели работы в АИС конкретного субъекта системы профилактики территориального (муниципального) уровня, а также определяли уровни доступа к функционалу АИС. Анализ проведенного практического моделирования работы АИС показал, что информационные потоки в деятельности органов и учреждений системы профилактики формируются на основе Федерального закона № 120-ФЗ, а также ряда отраслевых федеральных законов и ведомственных нормативно-правовых актов.

Например, организация, осуществляющая образовательную деятельность, обменивается информацией с другими субъектами системы профилактики не только в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ, но и на основании следующих федеральных законов: «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ст. 31)² — обмен информацией с органами управления социальной защитой населения; «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (подп. 1 п. 1 ст. 54)³ — с органами управления здравоохранением; «О молодежной политике в Российской Федерации» (ст. 6)⁴ — с органами по делам молодежи; «О занятости населения в Российской Федерации» (ст. 5)⁵ — с органами службы занятости.

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2021).

² См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 7007; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188.

³ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2021).

⁴ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1, ч. 1, ст. 28.

⁵ См.: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2021 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 18 ст. 566; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27, ч. 1, ст. 5047.

Также, организация, осуществляющая образовательную деятельность, реализует информационное взаимодействие с иными органами и должностными лицами, принимающими участие в решении вопросов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Например, такое взаимодействие осуществляется с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации на основании Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (подп. 1 п. 3 ст. 6)¹, с сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации — на основании Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» (п. 2 ст. 7)².

Ведомственными актами определены отдельные виды информации, обмен которой осуществляется в рамках выполнения полномочий субъектов системы профилактики, в т.ч. для целей учета и отчетности. Например, приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации³ предусмотрен обмен сведениями об образовательных организациях, участвующих в проведении профилактических медицинских осмотров в целях раннего выявления незаконного употребления несовершеннолетними наркотических средств, между органами управления здравоохранением и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования. Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации⁴ предусмотрен обмен между территориальными органами МВД России на районном уровне и комиссиями информацией о несовершеннолетних, которые совершили правонарушения на объектах транспортной инфраструктуры и в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях.

Таким образом, в перечень основных видов информации, размещаемой в АИС, предлагается включить информацию, предусмотренную Федеральным законом № 120-ФЗ; используемую субъектами системы профилактики при работе с несовершеннолетними и их семьями в соответствии с отраслевыми и ведомственными нормативными правовыми актами⁵; применяемую для проведения учета

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ г.) «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2021 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53, ч. I, ст. 8427; 2021. № 18, ст. 3060.

² См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

³ См.: Приказ Минздрава России от 6 октября 2014 г. № 581н «О Порядке проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ» (в ред. от 19 ноября 2020 г.) // Российская газета. 2014. 30 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.12.2020).

⁴ См.: Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2019).

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (в ред. от 10 февраля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21, ст. 2572; 2020. № 7, ст. 841.

(в т.ч. персонифицированного) несовершеннолетних¹; учитываемую в формах статистической отчетности².

Предложенный перечень основных видов информации позволяет спланировать функциональную структуру АИС, включающую в себя следующие функции: обмен информацией между субъектами системы профилактики в рамках как внутреннего, так и внешнего межведомственного взаимодействия, не ограничиваясь территорией одного субъекта Российской Федерации; осуществление различных видов учета несовершеннолетних, их родителей (законных представителей), иных лиц, осуществляемого органами и учреждениями системы профилактики как по органам учета, так и по показателям (индикаторам) профилактической деятельности; защиту персональных данных несовершеннолетних, их родителей (законных представителей), иных лиц; автоматическое формирование отчетности о результатах деятельности субъектов системы профилактики; формирование единой карты (истории) несовершеннолетних и их семей, отражающей принятые меры профилактики и иные результаты работы, проведенной каждым субъектом системы профилактики; рассмотрение обращений граждан, физических лиц и иных заявителей.

Значение разработки и внедрения информационной системы, которая сможет выполнять функции электронной платформы для межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики, в современных условиях трудно переоценить, учитывая, что количество информации, передаваемой по телекоммуникационным каналам и сетям, постоянно возрастает. Дополнительную важность такой системе придает и то обстоятельство, что система профилактики в Российской Федерации имеет достаточно сложную структуру, которая включает в себя девять групп субъектов на федеральном, региональном и территориальном (муниципальном) уровнях. По примерным подсчетам, общее число юридических лиц, входящих в систему профилактики в Российской Федерации, превышает сто тысяч (за исключением комиссий, которые согласно действующему законодательству являются коллегиальными органами, но не юридическими лицами). Очевидно, что для эффективного управления деятельностью такой системы автоматизированная информационная система является насущной необходимостью.

¹ См.: Приказ Минюста России № 113, Минпросвещения России № 306 от 17 июня 2019 г. «Об утверждении Порядка обеспечения администрацией мест содержания под стражей условий для получения несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме самообразования и Порядка оказания администрацией мест содержания под стражей помощи в получении несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.09.2019).

² См.: Приказ Росстата от 30 июля 2018 г. № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Росстата от 19 января 2021 г. № 7 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения с указаниями по ее заполнению для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за выявлением и устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Представляется, что перечень основных видов информации и функциональная структура АИС, разработанные в рамках исследования, могут оказать весомую практическую помощь в деятельности по проектированию АИС, особенно на этапе разработки технического задания. Дополнительную ценность данным результатам придает то обстоятельство, что они получены на основе анализа обратной связи от практических работников, непосредственно осуществляющих деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на ежедневной профессиональной основе. Таким образом, созданная на основе полученных результатов АИС способна стать мощным инструментом, повышающим эффективность борьбы и профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В качестве дальнейшего направления развития АИС предлагается рассмотреть возможность применения технологий искусственного интеллекта и обработки больших массивов информации big data для поиска скрытых закономерностей и оптимального использования имеющихся ресурсов.

Библиографический список

1. *Луговская А.А., Борисенко О.С.* Проблема реализации взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Ученые заметки Тихоокеанского государственного ун-та. 2017. Т. 8. № 3. С. 249–254.
2. *Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О.* Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. 124 с.
3. *Сидоренко М.В.* Осуществление межведомственного взаимодействия органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в Благовещенске // Вектор науки Тольяттинского государственного ун-та. 2014. Т. 1. С. 151–154.
4. *Чабан М.Н.* Эффективность межведомственного взаимодействия школы и субъектов системы профилактики по предупреждению безнадзорности, преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних // Право. Экономика. Безопасность. 2017. Т. 3. С. 137–139.
5. *Беженцев А.А.* О необходимости внедрения передовых информационных технологий в деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних // Региональная информатика — 2010: материалы XII Санкт-Петербургской Международной конференции (Санкт-Петербург, 20–22 октября 2010 г.). СПб., 2010. С. 154–155.
6. *Беженцев А.А.* О применении информационной системы «Автоматизация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Региональная информатика — 2014: материалы XII Санкт-Петербургской Международной конференции (Санкт-Петербург, 29–31 октября 2014 г.). СПб., 2014. С. 173.
7. *Беженцев А.А.* Инноватизация правоохранительной административной деятельности линейных подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на транспорте // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы VI всероссийской научно-практической конференции (Краснодар, 26 мая 2017 г.). Краснодар, 2017. С. 69–72.
8. *Винниченко Е.О.* Проблемы информационного обеспечения профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 98–104.

References

1. *Lugovskaya A.A., Borisenko O.S.* The Problem of Implementing the Interaction of the Bodies of the System for the Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency // Scientific notes of the Pacific State University. 2017. Vol. 8, No. 3. P. 249–254.
2. *Borisova V.F., Ilgova E.V., Kuznetsova I.O.* Evaluation of the Effectiveness of the System for the Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency. Saratov: IP Koval Yu.V., 2015. 124 p.
3. *Sidorenko M.V.* Implementation of Interdepartmental Interaction by Bodies and Institutions of the System for the Prevention of Neglect, Homelessness and Juvenile delinquency in Blagoveshchensk // Science Vector of Togliatti State University. 2014. Vol. 1. P. 151–154.
4. *Chaban M.N.* The Effectiveness of Interagency Interaction Between the School and the Subjects of the Prevention System to Prevent Neglect, Crime and Delinquency Among Minors // Law. Economy. Security. 2017. Vol. 3. P. 137–139.
5. *Bezhentsev A.A.* On the Need to Introduce Advanced Information Technologies into the Activities of Subjects of Prevention of Juvenile Delinquency // Regional informatics — 2010: mater. XII St. Petersburg. int. conf. (St. Petersburg, October 20-22, 2010). SPb., 2010. P. 154–155.
6. *Bezhentsev A.A.* On the Application of the Information System «Automation of the Activities of Commissions for Minors and the Protection of Their Rights» // Regional informatics - 2014: notes of XIV St. Petersburg. International conf. (St. Petersburg, October 29–31, 2014). SPb., 2014. P. 173.
7. *Bezhentsev A.A.* Innovation of Law Enforcement Administrative Activities of Linear Units for Minors of Internal Affairs Bodies in Transport // Administrative and Legal Regulation of Law Enforcement: Theory and Practice: Notes of VI All-russia scientific-practical conf. (Krasnodar, May 26, 2017). Krasnodar, 2017. P. 69–72.
8. *Vinnichenko E.O.* Problems of Information Support for the Prevention of Juvenile Delinquency // Bulletin of the Tyumen State University. 2013. No. 3. P. 98–104.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-114-122

УДК 342.951:351.82

С.Н. Зайкова

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ — УЧАСТНИКАХ СНГ

Введение: за основу формирования системы административно-правового обеспечения транспортной безопасности в России принят международный опыт борьбы с терроризмом, в том числе на транспорте. Особое значение для защищенности российского транспортного комплекса имеет состояние правового регулирования рассматриваемой проблемы на территориях, ранее входивших в состав Союза ССР. **Цель:** определение уровня разработанности, проблем, различий и противоречий законодательства в области обеспечения транспортной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, разработка предложений по унификации терминологии, форм и методов сотрудничества на основе анализа международно-правовых оснований (договоров, меморандумов, протоколов, соглашений и т.д.). **Методологическая основа:** совокупность общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. **Результаты:** настоящее исследование имеет возможность практического применения при внесении изменений в законодательство, регулирующее рассматриваемую область правоотношений. **Выводы:** не всеми государствами — участниками СНГ приняты специализированные законы о транспортной безопасности. Содержание принятых и действующих национальных законов имеет существенные отличия от модельного закона о транспортной безопасности в части целей, задач, принципов, основных понятий и административно-правовых средств. Требуется унификация национального и международного законодательства, обеспечивающая координацию деятельности государств — участников СНГ в области транспортной безопасности.

Ключевые слова: транспортная безопасность, система транспортной безопасности, государства — участники СНГ, национальная безопасность, международно-правовые основания, безопасность на транспорте.

S.N. Zaikova

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF TRANSPORT SECURITY IN THE CIS MEMBER STATES

Background: the basis for the formation of the system of administrative and legal support of transport security in Russia is the international experience of combating terrorism, including in transport. Of particular importance for the security of the Russian transport complex is the state of legal regulation of the problem under consideration in the territories that were previously part of the USSR. **Objective:** determination of

© Зайкова Светлана Николаевна, 2021

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

© Zaikova Svetlana Nikolaevna, 2021

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

*the level of development, problems, differences and contradictions of legislation in the field of transport security in the member states of the Commonwealth of Independent States, development of proposals for the unification of terminology, forms and methods of cooperation based on the analysis of international legal bases (treaties, memoranda, protocols, agreements, etc.). **Methodology:** a set of general scientific and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition. **Results:** this study has the possibility of practical application when making changes to the legislation regulating the area of legal relations under consideration. **Conclusions:** not all CIS member States have adopted specialized laws on transport security. The content of the adopted and current national laws has significant differences from the model law on transport security in terms of goals, objectives, principles, basic concepts and administrative and legal means. The unification of national and international legislation is required, ensuring the coordination of the activities of the CIS member States in the field of transport security.*

Key-words: transport security, transport security system, CIS member states, national security, international legal basis, security on transport.

Масштабность проблем обеспечения транспортной безопасности с 30-х гг. XIX века привела к созданию и совершенствованию в странах национального законодательства и к разработке международных правовых актов, регулирующих вопросы межгосударственного сотрудничества в рассматриваемой области.

Проблема защищенности транспортного комплекса и пассажиров имеет актуальное значение для каждой страны и по сегодняшний день. Международное право¹ закрепляет свободу передвижения для каждого, и она может быть ограничена только в интересах национальной безопасности (п. 3 ст. 2). Соответственно все страны обязаны обеспечить безопасное передвижение по своей территории.

В основу формирования системы административно-правового обеспечения транспортной безопасности в России положен международный опыт борьбы с терроризмом, в том числе на транспорте.

Естественно, что при анализе международной практики в рассматриваемой сфере правоотношений в первую очередь целесообразно обратиться к законодательству соседних государств (далее — СНГ).

Не согласимся с мнением [1, с. 96], что меры обеспечения безопасности на транспорте, принятые в странах СНГ, являются системообразующим сегментом рынка транспортных услуг, неотъемлемой частью информационных систем национальных морских портов, железнодорожных вокзалов, аэропортов и других объектов транспортной инфраструктуры. Слишком много имеется не исполненных до конца договоренностей и правовых пробелов в международном и национальном правовом регулировании.

В настоящее время среди стран — участников СНГ отсутствует единое понимание термина «транспортная безопасность» [2, с. 24]. Например, в Азербайджане² и Армении³ отсутствует его легальное определение, однако в законах перечислены обязательные требования, которым должно соответствовать транспортное средство.

¹ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод ЕТС № 005 (заключена в Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

² См.: Закон Азербайджанской Республики от 11 июня 1999 г. №683-ІQ «О транспорте» // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1999. № 7, ст. 399.

³ См.: Закон Республики Армения от 21 декабря 2006 г. № ЗР-233 «Об автомобильном транспорте» // Официальные ведомости Республики Армения. 2006. № 67 (522), ст. 1404.

В законодательстве Республики Казахстан¹ транспортная безопасность понимается как составная часть экономической безопасности. При этом защищенность транспортной отрасли экономики от возможных угроз должна обеспечивать не только функционирование, но и развитие транспортного комплекса: создание условий для удовлетворения ежедневных потребностей бизнеса и населения в услугах по перевозке различными видами транспорта, совершенствование транспортной инфраструктуры и обеспечение конкурентоспособности транзитного потенциала республики.

Однако, как отмечают исследователи [3, с. 142], несмотря на законодательно урегулированный понятийный аппарат, в законодательстве Республики Казахстан имеется недостаточная регламентация отдельных составляющих системы безопасности.

В стадии формирования находится аналогичное законодательство в Белоруссии [4, с. 141]. В республиканском законе² под безопасностью транспортной деятельности понимается такое ее состояние, при котором обеспечена минимальная вероятность возникновения опасности для жизни и здоровья граждан, в том числе иностранных и без гражданства, для имущества республиканского и частного, для республики и ее административно-территориальных единиц, иностранных государств, окружающей среды.

Также не имеется специализированного закона о транспортной безопасности в Республике Киргизия. Действующий закон о транспорте содержит лишь одну правовую норму о том, что «...транспортные средства должны соответствовать требованиям безопасности»³.

Аналогичная ситуация с правовым регулированием и в Республике Узбекистан⁴.

В Республике Молдова отдельные вопросы безопасности на автомобильном транспорте регулируются Кодексом автомобильного транспорта⁵. По другим видам транспорта в республике используется международное законодательство.

Из всех государств — участников СНГ законы о транспортной безопасности приняты в России, Таджикистане⁶ и Туркменистане⁷, по содержанию они во многом схожи.

Различные подходы в нормативно-правовом регулировании вопросов обеспечения транспортной безопасности приводят к необходимости унификации национального законодательства стран СНГ с международным законодательством, координации совместных усилий, направленных на защищенность транспортной отрасли. Как отмечали представители Минтранса России, требуется разработ-

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31106860 (дата обращения: 02.08.2021).

² См.: Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности» определяет понятие «безопасности на транспортной деятельности» // Газета «Звезда». 1998. № 168.

³ См.: Закон Киргизской республики от 8 июля 1998 г. № 89 «О транспорте» // Газета «Эркин-Тоо». 1998. № 93.

⁴ См.: Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1998 г. № 674-I «Об автомобильном транспорте» // Народное слово. 1998. № 184 (1968).

⁵ См.: Кодекс автомобильного транспорта Республики Молдова от 17 июля 2014 г. № 150. URL: <http://bizlex.ru/29-kodeks-avtomobilnogo-transporta-respubliki-moldova.html> (дата обращения: 02.08.2021).

⁶ См.: Закон Республики Таджикистан от 3 июля 2012 г. № 847 «О транспортной безопасности». URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=117174 (дата обращения: 02.08.2021).

⁷ См.: Закон Туркменистана от 5 января 2018 г. «О транспортной безопасности» // Газета «Нейтральный Туркменистан». 2018. № 11.

ка «эффективного механизма по согласованию государствами — участниками Содружества системы мер, принимаемых в целях защиты транспортного комплекса»¹.

На современном этапе координация совместных действий осуществляется на основе соглашений, договоров, модельных законов, принятых Советом глав правительств СНГ, а также решений Координационного транспортного совещания государств — участников СНГ.

Все перечисленные правовые акты и соглашения можно поделить на две части, в зависимости от предмета регулирования (общего и особенного).

Во-первых, это общие акты (соглашения) государств — участников СНГ, которые направлены на развитие транспортного сотрудничества в целом, косвенно затрагивающие вопросы обеспечения транспортной безопасности. К ним относятся:

Соглашение о принципах формирования общего транспортного пространства² (Российской Федерацией и Республикой Молдова не выполнены внутригосударственные процедуры);

Договор о сотрудничестве в борьбе с терроризмом³ (Грузией не выполнены внутригосударственные процедуры);

Меморандум⁴ и соглашение⁵ о сотрудничестве в области развития международных транспортных коридоров;

Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства⁶;

Протокол о международных автодорогах СНГ⁷.

Ко второй группе относятся специальные акты (соглашения), регулирующие сотрудничество по вопросам безопасности транспортного комплекса в целом и по отдельным видам транспорта:

Декларация по обеспечению безопасности на транспорте⁸, положившая начало формированию правовой базы для сотрудничества в сфере борьбы с контрабандой

¹ См.: Тезисы выступления заместителя министра транспорта РФ Захряпина Н.Ю. на VI Международном форуме «Безопасность на транспорте»: развитие законодательства и антитеррористические меры (2016 г.). URL: <https://tb-inform.ru/vi-mezhdunarodnyj-forum-bezopasnost-na-transporte-razvitie-zakonodatelstva-i-antiterroristicheskie-mery/> (дата обращения: 02.08.2021).

² См.: Соглашение стран СНГ от 9 октября 1997 г. «О принципах формирования общего транспортного пространства и взаимодействия государств — участников Содружества Независимых Государств в области транспортной политики» // Дипломатический вестник. 1997. № 11. С. 35–38.

³ См.: Договор о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (подписан в г. Минске 4 июня 1999 г.) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1999. № 2 (32). С. 120–129.

⁴ См.: Меморандум стран СНГ от 18 сентября 2003 г. «О сотрудничестве государств — участников СНГ в области международных транспортных коридоров» // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2003. № 2 (43). С. 32–35.

⁵ См.: Соглашение глав правительств СНГ от 20 ноября 2009 г. «О согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств — участников СНГ» (с изм. от 28 октября 2016 г.) // Бюллетень международных договоров. 2011. № 4. С. 13–18.

⁶ См.: Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства (заключено в г. Минске 12 декабря 1991 г.) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 3–7.

⁷ См.: Протокол стран СНГ от 11 сентября 1998 г. «О международных автомобильных дорогах Содружества Независимых Государств» // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12. С. 15–35.

⁸ См.: Решение Совета глав правительств СНГ «О Декларации по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» (принято в г. Ялте 18 сентября 2003 г.) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2 (43). С. 3639.

и терроризмом на транспорте. Во исполнение указанной Декларации был разработан и утвержден соответствующий перечень комплексных мероприятий¹;

Стратегия обеспечения безопасности в международном сообщении² и плановый документ ее реализации³;

Соглашение о сотрудничестве в области защиты гражданской авиации⁴ и Модельный закон о безопасности на воздушном транспорте⁵;

Положение по вопросам безопасности движения на железнодорожном транспорте⁶;

Соглашение об информационном взаимодействии⁷.

Отдельно необходимо остановиться на Модельном законе о безопасности на транспорте⁸, которым определены основные цели сотрудничества, административно-правовые и организационные задачи, принципы и структура национального законодательства в области транспортной безопасности.

Что касается структуры законодательства, то модельный закон включил в нее национальную конституцию и иные национальные нормативные правовые акты, а также международные договоры и соглашения. Указанное положение нашло отражение в правовых системах всех государств — участников СНГ в отличие от других важных положений рассматриваемого закона.

На основе достигнутых международных договоренностей целями обеспечения транспортной безопасности являются:

обеспечение достаточных условий для планомерного и непрерывного функционирования транспортного комплекса;

защита личных и имущественных интересов в транспортном комплексе;

¹ См.: Перечень мероприятий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах — участниках СНГ (утвержден в г. Астане 17 июня 2004 г.) // Транспорт России. 2004. 11 июля.

² См.: Решение Совета глав правительств СНГ от 29 мая 2015 г. «О Стратегии обеспечения транспортной безопасности на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств при осуществлении перевозок в международном сообщении». URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 02.08.2021).

³ См.: Решение Совета глав правительств СНГ от 26 мая 2017 г. «О Плате первоочередных мероприятий по реализации Стратегии обеспечения транспортной безопасности на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств при осуществлении перевозок в международном сообщении на период 2017–2019 годов». URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 02.08.2021).

⁴ См.: Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (заключено в г. Минске 26 мая 1995 г.) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2 (19). С. 127–130.

⁵ См.: Модельный закон о безопасности на воздушном транспорте (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. постановлением № 29-10 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 41. С. 217–239.

⁶ См.: Положение о Комиссии Совета по железнодорожному транспорту по вопросам безопасности движения на железнодорожном транспорте (утверждено в г. Кишиневе 20 ноября 2013 г. на 59-м заседании Совета по железнодорожному транспорту СНГ) (с изм. от 18 мая 2018 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Соглашение стран СНГ от 30 мая 2014 г. «Об информационном взаимодействии государств — участников СНГ в области обеспечения транспортной безопасности». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2021).

⁸ См.: Модельный закон о безопасности на транспорте (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. постановлением № 29-9 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 41. С. 200–216.

защита транспортных объектов и субъектов транспортной деятельности, потребителей транспортных услуг от актов незаконного вмешательства, а также от природных, техногенных и иных кризисных ситуаций.

В отличие от модельного закона, целевые ориентиры, содержащиеся в российском законе, ограничиваются защитой транспортного комплекса только от актов незаконного вмешательства. Аналогичное целеполагание в законах Таджикистана и Туркменистана.

Следовательно, рассмотренные национальные законы ограничиваются только актами незаконного вмешательства, оставляя без внимания иные кризисные ситуации. Как известно, от правильно поставленной цели зависит эффективность государственного управления, особенно в области национальной безопасности.

Задачи, закрепленные в модельном законе и в национальных законах, во многом схожи. Однако следует отметить, что п. 2 ст. 2 Закона РФ, п. 2 ст. 3 Закона Республики Таджикистан и п. 2 ст. 2 Закона Туркменистана не предусматривают такой задачи, как международное сотрудничество в области транспортной безопасности. Закрепленное модельным законом и практически реализуемое, оно, безусловно, требует отражения в национальных законодательных актах.

В рассматриваемом законодательстве отличаются и принципы. Не нашли отражения в национальных законах следующие модельные принципы:

приоритет жизни и здоровья людей;

конечной государственной ответственности за организацию транспортной безопасности;

обоснованного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов транспортной отрасли при государственном управлении и регулировании в области безопасности.

В модельном законе перечислены субъекты и объекты защиты.

К субъектам защиты относятся: органы власти, в том числе местного самоуправления; международные организации, функционирующие в транспортной отрасли; хозяйствующие субъекты (поставщики) и потребители транспортных услуг. Причем последние имеют двойной правовой статус: как лица, обязанные обеспечивать и соблюдать транспортную безопасность и несущие ответственность за неисполнение указанных обязанностей, и как лица, имеющие право на безопасное рабочее место и безопасную транспортную услугу.

К объектам защиты относятся поставщики и потребители транспортных услуг, а также третьи лица — участники транспортной деятельности, которым может быть причинен вред. Кроме того, защите подлежат объекты транспорта, груз, багаж.

Национальные законы Российской Федерации, Таджикистана и Туркменистана не уточняют составы субъектов и объектов защиты. В них понятие «транспортная безопасность», по сути, сводится к защищенности только лишь объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, без упоминания физических лиц (независимо от их административно-правового статуса), находящихся в транспортных средствах или на этих объектах.

Организационно-правовые средства обеспечения транспортной безопасности, применяемые в разных странах, имеют как сходство, так и отличие.

В большинстве стран применяются техническое регулирование, стандартизация и сертификация, аккредитация сил и средств обеспечения безопасности. Так, в Азербайджанской Республике предусмотрена государственная стандар-

тизация обязательных требований относительно безопасности транспортных средств, дорог, а также технических средств, обеспечивающих работу транспорта.

В Армении установлена административная регламентация в виде лицензирования транспортной деятельности (отдельных ее видов) и подтверждения соответствия транспортных услуг (аккредитация) в порядке, установленном Законом Республики Армения «Об оценке соответствия»¹.

В Республике Казахстан, где транспортная безопасность является составной частью экономической безопасности, законодательно закреплён контроль за использованием экономических объектов, находящихся в управлении (либо собственности) иностранных организаций и организаций с участием иностранных инвесторов.

Среди административно-правовых процедур в области обеспечения транспортной безопасности в Белоруссии следует отметить техническую оценку, лицензирование и оценку профессиональной подготовки и состояния здоровья, проводимую в отношении работников службы безопасности транспортной деятельности. Контроль за осуществлением лицензируемых видов деятельности в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется министерством транспорта и коммуникаций Белоруссии в соответствии с законодательством о лицензировании, о контрольной деятельности.

В Киргизской республике признаны зонами повышенной опасности аэропорты и пристани, станции и автотранспортные предприятия, железнодорожные линии и водные пути, используемые для движения транспортных средств. Правила нахождения на их территории строго регламентированы республиканским правительством. Транспортным предприятиям и перевозчикам предписано предотвратить доступ посторонних лиц к транспорту, обеспечить его охрану, техническое оснащение специальными устройствами. В качестве формы контроля предусмотрены административные досмотры.

Правила пребывания на объектах транспортной инфраструктуры устанавливаются также в Республике Узбекистан. Помимо этого, применяются сертификация автотранспортных средств на соответствие требованиям безопасности и лицензирование перевозок.

Вышеприведенный анализ основных административно-правовых процедур показывает, что национальным законодательством (за исключением России, Таджикистана и Туркменистана) не предусмотрены следующие меры: оценка уязвимости объектов, их категорирование и особые ограничения при приеме на работу сотрудников безопасности на транспорте, несмотря на то, что указанные меры предусмотрены модельным законом о безопасности на транспорте.

По нашему мнению, требуется корректировка действующих в Российской Федерации национальных законов относительно целей, задач, принципов и основных понятий, административно-правовых мер обеспечения транспортной безопасности, а также принятие другими государствами — участниками СНГ соответствующих национальных законов.

Все вышеперечисленные акты и соглашения определяют рамки сотрудничества и обязательные (либо рекомендованные) для исполнения государствами

¹ См.: Закон Республики Армения «Об оценке соответствия» от 19 июня 2004 г. № 82-Н. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2006&lang=rus> (дата обращения: 02.08.2021).

участниками СНГ требования по обеспечению безопасности пассажиров и обслуживающего персонала на транспорте, а также сохранности грузов и багажа.

Анализ вышеперечисленных актов позволяет выделить основные формы международного взаимодействия:

информационный обмен;

реализация совместных планов по принятию превентивных, обеспечительных и восстановительных административно-правовых мер;

экспертная оценка состояния защищенности объектов повышенной опасности;

межведомственное взаимодействие и обмен накопленным положительным опытом борьбы с терроризмом, практикой реализации национального законодательства;

практическая помощь при совершенном противоправном акте;

проведение совместных учений и повышения квалификации сотрудников (семинары, стажировки, конференции);

совместные научные исследования и опытно-конструкторские разработки систем и средств защиты объектов транспорта.

Сотрудничеству и взаимодействию в рассматриваемой сфере правоотношений способствует создание межгосударственных (межправительственных) органов. Например, на этой основе постоянно действуют Антитеррористический центр¹, Межгосударственный авиационный комитет², Совет по железнодорожному транспорту³.

Предстоит еще большая работа по совершенствованию национального законодательства и приведения его в соответствие с требованиями международных актов. Новые вызовы и новые виды угроз, таких как деятельность интернет-экстремистов, направленная на подрыв транспортных систем, требуют непрерывной работы по обновлению форм и методов обеспечения безопасности [5; 6; 7].

Подводя итоги исследованию международно-правовых оснований и условий формирования системы административно-правового обеспечения транспортной безопасности, следует отметить, что, играя в основном унифицирующую роль [8, с. 118], международное право позволяет формировать национальное законодательство с учетом международного опыта правового регулирования борьбы с терроризмом и иными незаконными актами вмешательства в деятельность транспорта.

Библиографический список

1. Меркушова О.В. Сотрудничество стран СНГ по обеспечению безопасности деятельности объектов транспортной инфраструктуры, перевозок пассажиров и грузов разными видами транспорта // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2018. № 3. С. 90–98.

2. Ирошников Д.В. Теоретические проблемы легального определения транспортной безопасности и смежных с ней категорий // Вопросы безопасности. 2020. № 1. С. 17–29.

¹ См.: Официальный сайт Антитеррористического центра государств — участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/132> (дата обращения: 02.08.2021).

² См.: Официальный сайт Межгосударственного авиационного комитета. URL: <https://mak-iac.org/o-mak/> (дата обращения: 02.08.2021).

³ См.: Официальный сайт Совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ. URL: <https://www.sovetgt.org/index.php?link=1> (дата обращения: 02.08.2021).

3. *Ильясова Г.А.* Правовые аспекты обеспечения безопасности на транспорте: сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ // Международный журнал экспериментального образования. 2014. № 1–2. С. 140–143.

4. *Полещук Л.А.* Проблемы правовой регламентации безопасности транспортной деятельности в Республике Беларусь // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2013. № 1. С. 139–143.

5. *Zervina O.* The Environment of Extremist Textual Content Threatening Transportation Systems // Proceedings of the International Conference TRANSBALTICA XI: Transportation Science and Technology. Springer, 2019. P. 541–551.

6. *Rodrigue J.* The Geography of Transport Systems (fifth edition). New York: Routledge, 2020. 456 p.

7. *Segell G.* Terrorism on London Public Transport, Defence & Security Analysis. 2006. P. 45–59.

8. *Майстренко Г.А.* Борьба с терроризмом на основе реализации положений международного и российского права // Современное право. 2018. № 9. С. 116–119.

References

1. *Merkushova O.V.* Cooperation of the CIS Countries in Ensuring the Safety of Transport Infrastructure Facilities, Passenger and Cargo Transportation by Various Modes of Transport // International Cooperation of the Eurasian States: Politics, Economics, Law. 2018. No. 3. P. 90–98.

2. *Iroshnikov D.V.* Theoretical Problems of Legal Definition of Transport Safety and Related Categories // Security Issues. 2020. No. 1. P. 17–29.

3. *Ilyasova G.A.* Legal Aspects of Ensuring Transport Safety: a Comparative Legal Analysis of the Legislation of the CIS Countries // International Journal of Experimental Education. 2014. No. 1–2. P. 140–143.

4. *Poleshchuk L.A.* Problems of Legal Regulation of Transport Security in the Republic of Belarus / L. A. Poleshchuk // Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus. 2013. No. 1. P. 139–143.

5. *Zervina O.* The Environment of Extremist Textual Content Threatening Transportation Systems // Proceedings of the International Conference TRANSBALTICA XI: Transportation Science and Technology. Springer, 2019. P. 541–551.

6. *Rodrigue J.* The Geography of Transport Systems (fifth edition). New York: Routledge, 2020. 456 p.

7. *Segell G.* Terrorism on London Public Transport, Defense & Security Analysis. 2006. P. 45–59.

8. *Maistrenko G.A.* Counterterrorism on the Base of Implementation of Provisions of International and Russian Law // The Modern Law. 2018. No. 9. P. 116–119.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-123-131
УДК 342.9

В.В. Новодон

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКА УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Введение: в статье определяется основная из проблем, возникающая в ходе оперативно служебной деятельности сотрудников уголовного розыска, связанная с задержанием лиц, в отношении которых имеются основания полагать о ранее совершенном ими преступлении. **Цель:** поиск путей ее решения, реализация которых повлечет за собой повышение эффективности в работе сотрудников оперативных подразделений, непосредственно связанных с противодействием преступности. **Методологическая основа:** анализ причин и условий имеющегося пробела в праве. Сравнение практики деятельности сотрудников полиции зарубежных стран, в части аналогичного правоприменения и деятельности сотрудников Российской полиции. Совокупность применения оперативных и организационных методик способствует быстрому получению данных о регламентации работы должностных лиц системы МВД России. **Результаты:** на основе полученных данных выделен ряд организационных и законодательных мер, способствующих расширению полномочий сотрудника уголовного розыска. **Выводы:** полная реализация возложенных на сотрудника уголовного розыска обязанностей по противодействию преступности, невозможна без наделения сотрудников данного подразделения правом производить оперативное задержание лиц в отношении которых имеются сведения о причастности их к ранее совершенному преступлению.

Принятие нормативно-правового акта, вносящего дополнение в действующее законодательство будет способствовать, как повышению эффективности в работе, так и устранению условий привлечения к ответственности данных сотрудников в связи с превышением должностных полномочий.

Ключевые слова: оперативное задержание, раскрытие преступления, уголовный розыск, статус, полномочия, причастность, подозреваемый, мероприятия, этапы.

V. V. Novodon

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A CRIMINAL INVESTIGATION OFFICER AND PROBLEMS OF ITS IMPLEMENTATION

Background: the article defines the main problem that arises in the course of operational and official activities of criminal investigation officers related to the detention

© Новодон Владимир Вадимович, 2021

Старший оперуполномоченный по особо важным делам 21 отдела Главного управления уголовного розыска МВД России, полковник полиции (адъюнкт кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России); e-mail: novodon78@mail.ru

© Novodon Vladimir Vadimovich, 2021

Lead investigator of major crimes of the 21st Division of the Main Directorate for Criminal Investigation of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Police Colonel (Associate Professor, Department of Administration of Public Order Security Units of the Center for Command and Staff Training Exercises of the Administration Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

of persons in respect of whom there are grounds to believe that they have previously committed a crime. Objective: to find ways to solve it, the implementation of which will entail an increase in the efficiency of the employees of operational units directly related to combating crime. Methodology: analysis of causes and conditions of the existing gap in the law. Comparison of the practice of the activities of police officers of foreign countries, in terms of similar law enforcement and the activities of Russian police officers. The combination of the application of operational and organizational methods contributes to the rapid receipt of data on the regulation of the work of officials of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Results: based on the data obtained, a number of organizational and legislative measures are identified that contribute to expanding the powers of a criminal investigation officer. Conclusions: the full implementation of the duties assigned to the criminal investigation officer to counteract crime is impossible without giving the employees of this unit the right to promptly detain persons in respect of whom there is information about their involvement in a previously committed crime.

The adoption of a regulatory legal act that makes an addition to the current legislation will contribute to both improving the efficiency of work and eliminating the conditions for bringing these employees to responsibility in connection with abuse of official authority.

Key-words: operational detention, crime detection, criminal investigation, status, powers, involvement, suspect, events, stages.

Защита граждан от противоправных посягательств является одним из приоритетных направлений в деятельности исполнительной власти Российской Федерации. Центральное место среди правоохранительных органов, выполняющих данную функцию принадлежит МВД России, в свою очередь реализующую её через подведомственные структурные подразделения органов внутренних дел.

Так, в годы существования милиции (1917–2011 гг.), и в последующем периоде функционирования полиции МВД России (2011 г. по н.в), одной из основных обязанностей, возложенных на ее сотрудников, являлось проведение сыскных, а в последующем оперативно-разыскных мероприятий, направленных на защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств, установление лиц совершивших преступление, а равно его раскрытие. Данное направление деятельности нашло свое законодательное закрепление в п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹. Очевидно, что выполнение указанных задач невозможно без наделения уполномоченных органов, соответствующими полномочиями и придания им соответствующего правового статуса.

Правовое положения сотрудника полиции закреплено в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Основные нормы регламентирующие правовой статус сформулированы в гл. 6 Федерального закона «О полиции», в которой определены понятия «сотрудник полиции», «права и обязанности» сотрудника полиции, «ограничения и запреты, связанные со службой в полиции», «гарантии правовой защиты». Законодательно закрепленные права используются при выполнении задач по противодействию преступности сотрудниками полиции всех подразделений, однако ведущую роль выполняли, и в настоящее время выполняют сотрудники подразделений уголовного розыска.

Уголовный розыск, отметивший 5 октября 2018 г. свое 100-летие, за вековую историю вобрал в себя весь исторический опыт переданный заслуженными

¹См.: Российская газета. 2011 г. 8 февр.

ветеранами, а также новые методики раскрытия преступлений, обусловленные развитием современных информационных технологий. В разные исторические периоды, от поколения к поколению сыщиков передавались тактические приемы раскрытия преступлений, способы опроса подозреваемых лиц, фактически не претерпевших в настоящее время коренных изменений. Однако того же нельзя сказать в отношении правового положения, другими словами статуса самих сотрудников уголовного розыска.

В Законе о полиции содержатся фундаментальные основы правового статуса лиц, проходящих службу в полиции. Порядок прохождения службы сотрудников органов внутренних дел определен в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹. Специальные, частные вопросы правового статуса сотрудников органа внутренних дел различных отраслевых подразделений, регламентированы в отдельных ведомственных законодательных актах, таких как приказы и распоряжения.

Несмотря на имеющуюся в настоящее время законодательную регламентированность правового статуса сотрудников органов внутренних дел, немаловажным будет обратить внимание на тот факт, что до принятия ФЗ «О Полиции» и ФЗ «О службе в органах внутренних дел», возникали разногласия о иерархичности правовых актов, действовавших до 2011 года. Речь идет о таких как, «Закон о милиции»² и «Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»³. При определении старшинства данных актов, в своей работе «Российское административное право» свое мнение высказывали В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев: но какому акту отдать старшинство в этом случае, если между ними окажутся расхождения в определении служебного статуса сотрудника органа внутренних дел и сотрудника милиции? Старшинство придется оставить за Положением о службе в органах внутренних дел по двум обстоятельствам: оба эти правовых акта приняты высшим законодательным органом (хотя один Закон, другой — Положение), во-вторых, Положение о службе в органах внутренних дел — правовой акт более общего масштаба и Закон о милиции по отношению к положению, в части служебного статуса сотрудника милиции, является частным правовым актом, тем более, что Положение принято позже Закона о милиции [1, с. 409].

Несмотря на устранение противоречивости главенства нормативно правовых актов, немаловажным является рассмотрение правового статуса, как сотрудника органа внутренних дел, так и сотрудника полиции, однако, прежде всего важно рассмотреть понятийную сущность определения как сотрудника органа внутренних дел, так и сотрудника полиции.

Итак, в соответствии с ч. 1 ст. 10 ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» сотрудник органов внутренних дел — гражданин, который взял на себя обязательства по прохождению федеральной государственной

¹ См.: Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011 г. 7 дек.

² См.: Закон СССР от 6 марта 1991 г. № 2001-1 «О советской милиции». Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

³ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому, в установленном настоящим Федеральным законом порядке, присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава. Данное определение является (как уже и говорилось) более широким, объемным и общим для всех сотрудников органов внутренних дел: сотрудников полиции, внутренней службы, юстиции. В ст. 25 ФЗ «О полиции» определено, что сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому, в установленном порядке, присвоено специальное звание, предусмотренное ст. 26 настоящего Федерального закона.

Рассмотрев само понятие «сотрудник полиции», отдельно необходимо остановиться на его правовом статусе. В связи с чем необходимо отметить закрепленное в ч. 3 ст. 10 ФЗ «О службе» понятие о том, что правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел определяется данным Федеральным законом, а также иными Федеральными законами, регулируемыми особенности прохождения службы в органах внутренних дел. Так, по мнению М.И. Клеандрова основой правового статуса сотрудника полиции являются его права и обязанности, подразделяющиеся на общие и специальные (должностные) [3, с. 97]. В связи с чем можно сделать вывод, что под общими понимаются возникающие права и обязанности сотрудника полиции в связи с исполнением своих профессиональных обязанностей на государственной службе. Под специальными же понимаются права и обязанности, возникающие непосредственно при прохождении службы в полиции, они производны от прав и обязанностей сотрудников полиции и являются формой их реализации. Эти права и обязанности прописаны в должностных инструкциях, разрабатываемых непосредственным начальником и утверждаемом прямым руководителем.

Итак, напрашивается вывод о том, что общий правовой статус сотрудника полиции закреплен в ФЗ «О полиции», а специальный — в должностной инструкции разрешающей в полном объеме использовать нормативно правовые акты регулирующие особенности прохождения службы в органах внутренних дел.

Также небезынтересна точка зрения Б.М. Лазарева, изложенная в работе «Компетенция органов управления», в независимости от занимаемой должности, сотрудники полиции выполняют ряд и других полномочий, получивших название «уличных» прав и обязанностей. Они появляются у сотрудника полиции в тех случаях, когда он становится очевидцем правонарушения, которое совершается в общественном месте или о нем стало известно от очевидцев [3, с. 108]. Его точку зрения в своей работе «Служба и служащий в Российской Федерации» разделяет и В.М. Манохин, по его мнению, полицейский в независимости от занимаемой должности, а также места нахождения и времени суток обязан:

оказывать первую помощь гражданам, которые пострадали в результате преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, которые находятся в беспомощном состоянии либо в состоянии, угрожающим их жизни и здоровью;

если гражданин обратился с заявлением о преступлении, либо об административном правонарушении, о происшествии или в случае выявления таковых принимать меры по спасению гражданина, предотвратить или пресечь противоправное деяние, задержать лиц, которые подозреваются в его

совершении, по охране места противоправного действия и сообщить об этом в пункт полиции [4, с. 209].

Однако в настоящее время, в связи с вступлением в силу Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации,¹ отдельное акцентирование внимания и выделения особого вида полномочий, таких как «уличные» нецелесообразно. Кодексом предписывается сотруднику полиции защита жизни, здоровья, прав, свобод, чести, личного достоинства и законов интересов граждан как высшую нравственную цель его служебной деятельности. Также быть мужественным и решительным перед лицом опасности при пресечении правонарушений, защите граждан от преступных посягательств, проявлять готовность к оказанию помощи пострадавшим.

Несмотря на четкие и конкретно изложенные основные направления деятельности полиции и предоставленные сотрудникам полиции права по их выполнению, тем не менее не все сотрудники имеют возможность их реализовывать. Так, проведение оперативно-разыскных мероприятий возможно только ограниченному кругу сотрудников полиции. Одними из них являются сотрудники уголовного розыска, структурно входящими в полицию МВД Российской Федерации. Так, Приказом МВД России от 15 августа 2011 г. № 938 «О некоторых вопросах организации оперативно-разыскной деятельности в системе МВД России» утвержден Перечень оперативных подразделений системы МВД России, правомочных осуществлять оперативно-разыскную деятельность. В данном перечне указаны подразделения, правомочные осуществлять оперативно-разыскную деятельность, в т.ч. подразделения уголовного розыска (Главное управление уголовного розыска МВД России; управление, отдел Главного управления на транспорте МВД России по указанному направлению деятельности; управления, оперативно-разыскные части, отделы, отделения, группы уголовного розыска в территориальных органах МВД России) — в полном объеме, установленном Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности»².

Данный факт подтверждает наиболее узкое правовое закрепление прав сотрудников полиции, непосредственно связанное с осуществляемыми ими полномочиями. В связи с чем правовые основы оперативно-служебной деятельности сотрудников уголовного розыска достаточно многогранны и закреплены в множестве нормативно правовых актов. Таким образом, рассмотрение правового положения сотрудников уголовного розыска и возникающих проблем по их реализации целесообразно в ходе анализа главной из функций, а именно — функции по противодействию преступности.

Так, этапы пройденные с момента начала работы по раскрытию преступления и до ее окончания, сопряжены с большим объемом работы, которая подчас не афишируется, т.к. является достаточно специфичной. Венцом длительных и кропотливых мероприятий, проводимых сотрудниками уголовного розыска

¹ См.: Приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 938 «О некоторых вопросах организации оперативно-разыскной деятельности в системе МВД России». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в целях раскрытия преступления, совершенного в условиях неочевидности, является установление, фактическое задержание и доставление в орган предварительного расследования лица, в отношении которого есть предположения о совершенном им преступлении, для проведения следственных действий с его участием. В дальнейшем будет процессуально закреплён статус данного лица в качестве подозреваемого и избрана мера пресечения. Однако в течении времени прошедшего от фактического задержания, проведенного сотрудниками уголовного розыска, до начала следственных действий, данное лицо не имеет какого-либо статуса, тем более не имеет статуса подозреваемого, исходя из смысла п. 1–4 ч. 1 ст. 46 УПК РФ¹. Повсеместно задержание и доставления данных лиц фиксируется рапортом оперативного сотрудника, в котором указываются персональные данные лица, время и место, а также мотив задержания. Учитывая нормы, закреплённые в п. 1–4 ч. 1 ст. 46 УПК РФ, возникает вопрос об отсутствии в настоящее время определенных законодательными и ведомственными правовыми актами, полномочий на выполнении конкретных действий при выполнении возложенных на сотрудника уголовного розыска поставленных задач по раскрытию преступлений.

Так, в ч. 2, ст. 14 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ обозначен исчерпывающий круг лиц, в отношении которых проводится задержание. Лица, в отношении которых имеются основания полагать о совершении ими преступления не указаны, так как в настоящее время такая терминология не имеет законодательного закрепления, при том что фактически вся работа сотрудников подразделений уголовного розыска строится именно с такими лицами, не имеющими статуса подозреваемого и не совершающего преступления *hic et nunc* (лат. здесь и сейчас). Тем самым становится очевидно, что при наличии оснований для проведения задержания преступника, ранее совершившего противоправное деяние, по факту которого возбуждено уголовное дело и не фигурирующего по материалам уголовного дела в качестве подозреваемого сотрудник уголовного розыска не имеет полномочий на это. Отсутствие таких полномочий (иными словами прав на такого рода действия) однако выполняемых на протяжении длительного времени сотрудниками подразделений уголовного розыска территориальных подразделений МВД России влечет как личную ответственность сотрудников за превышение должностных полномочий, так и полное отсутствие ведомственного контроля.

Перечисленные обстоятельства, отрицательно влияют на процесс подготовки реализации завершающего этапа в раскрытии преступления, являющегося закономерным итогом всех ранее проведенных оперативно-разыскных мероприятий, а главное не дает полностью раскрыться потенциалу сотрудника уголовного розыска, заставляя его балансировать на грани нарушения действующего законодательства. Данное обстоятельство, является ярким свидетельством о наличии у сотрудников подразделений уголовного розыска помимо общего, так и специального административно-правового статуса. Основной причиной имеющихся проблем и длительного их не разрешения, является незначительное количество исследований по данному направлению, что привело к низкой степени теоретической разработки возникающих в ходе практической

¹ См.: Федеральный закон РФ от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 22 дек.

деятельности вопросов. Необходимо отметить, что исследования проблем административно-правового статуса служащих правоохранительных органов проводили такие научные деятели, как Н.В. Белова и В.М. Бакун. Общественные отношения, возникающие в процессе государственной службы, рассматривали такие ученые, как Г.В. Атаманчук, В.М. Манохин, Н.В. Новоселова, Н.М. Кочин, Ю.А. Тихомиров, А.Ю. Якимов и др. Рассмотрение общетеоретических вопросов государственной службы и государственного служащего проводили Е.В. Черников, М.А. Шапкин, П.П. Сергун и др. Частично затрагивали в своих научных работах исследуемый вопрос П.М. Давыдов, С.С. Безруков, Н.В. Луговец, Е.А. Пидусов, В.Ю. Мельников, однако его решение предлагается либо с уголовно-процессуальной стороны, либо же только в рамках административного процесса, возможность урегулирования возникающих проблем и восполнения пробелов при помощи норм административного права не рассматривается. Существуют представляющие интерес диссертационные исследования А.Б. Смушкина и Т.Л. Выонга, в которых они косвенно рассматривают одну из проблем, однако и они обосновывают необходимость проведения мероприятий по фактическому задержанию преступника не рассматривали проведение данных функций в рамках административной юрисдикции оперативных подразделений и соответственно наделением их данными полномочиями. Так, А.Б. Смушкин обращает внимание на то, что существенным недостатком имеющихся разработок (Н.В. Луговец, В.Ю. Мельников, Е.А. Пидусов и др.) является рассмотрение задержания только с процессуальной стороны, в рамках регламентации, установленной гл. 12 УПК РФ. Между тем, существенный интерес представляет исследование его тактических, психологических, организационных и иных значимых аспектов [5, с. 4].

Также, необходимо отметить, что используемый сотрудниками территориальных подразделений уголовного розыска МВД России субъектов Российской Федерации термин, по обозначению вышеописанных действий везде одинаков и обозначается как оперативное задержание, что свидетельствует о единообразии подхода к выполнению задач по раскрытию преступлений, но до настоящего времени не имеющего нормативно-правового регулирования.

Анализ зарубежного опыта, в части применения схожих действий полиции с выполняемым сотрудниками уголовного розыска «оперативного задержания» достаточно любопытен. Так, на наш взгляд, наиболее интересно проведенное исследование Е.А. Мамаем [6, с. 122–133]. «В своей работе „Практика реализации процедур задержания и ареста органами полиции в США и Великобритании”, он проводит сравнительный анализ правоприменительной практики, в части задержания полицией США и полицией соединенного Королевства Великобритании, Северной Ирландии и резюмирует: «Итак отметим, что понятие «задержание» (анг. Detention) в зарубежной правоприменительной практике применяется к широкому кругу отношений, среди которых есть и те, которые процессуально напоминают отношения, именуемые в нашем праве «доставлением», «задержанием», «административным задержанием» и другими понятиями, однако в некоторых случаях его применяют и говоря об аресте» [6, с. 124]. На первый взгляд имеется сходство в делении по кругу отношений, также как и в Российском законодательстве. Е.А. Мамай указывает, на то, что источниками правовой регламентации задержания и ареста в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии нельзя назвать один какой-то один документ [6, с. 124]. Данные процедуры регламентируются несколькими нормативными

правовыми актами: «Законом о полиции и доказательствах по уголовным делам» от 1984 г., «Законом об авиационной безопасности» от 1982 г., «Законом о терроризме» от 2000 г., а также рядом иных законов, судебных решений и даже общим правом. Вышеназванные нормативные акты устанавливают лишь общие процедурные рамки реализации полномочий полиции. Детальное регулирование в Британии возложено на министра внутренних дел, от которого, к примеру, ст. 60 и 66 «Закона о полиции и доказательствах по уголовным делам» от 1984 г. требуют издания так называемых «кодексов практики» [6, с. 124]. В настоящее время принято и действует достаточное количество кодексов, однако в контексте рассматриваемой проблематики необходимо остановиться на так называемом кодексе «А».

Так, Е.А. Мамай обращает внимание, на тот факт, что в Кодексе закреплено, что процедура задержания должна осуществляться предметно, то есть предпочтительно по конкретной информации (в том числе конфиденциального характера), что, по мнению законодателя, позволяет аргументировать подобные действия и избежать необоснованное ограничение прав граждан. Иными словами, сначала поступает информатизация о причастности лица к противоправному деянию, а затем, следует процедура задержания [6, с. 125].

Е.А. Мамай акцентирует внимание на том факте, что в США информация, полученная, от лиц, оказывающих конфиденциальное содействие полиции, рассматривается достаточным основанием для остановки и обыска лица по различным категориям преступлений [6, с. 125].

Тем самым, можно сделать вывод, о том, что при наличии у уполномоченного сотрудника полиции информации о причастности лица к противоправному деянию у него имеется право на его задержание для ее проверки. Очень интересен и тот факт, что в Британии на министра внутренних дел возложено детальное регламентирование работы полиции, и реализуется в виде издания кодексов практики. Что также имеет определенное сходство с нормотворческой работой МВД России.

Несомненно, учитывая имеющуюся у сотрудников подразделений уголовного розыска практику «оперативного задержания», а также приведенный опыт зарубежных стран, с целью устранения имеющегося пробела в законодательстве необходимо принятия нижеперечисленных законотворческих и организационных мер:

во-первых, внести изменения в ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», дополнив ее указанием на то, что полиция имеет право задерживать лиц, в отношении которых, имеются основания полагать о причастности их к совершению преступления, но не имеющего статуса подозреваемого, для проведения следственных действий с их участием, до передачи их должностным лицам органов предварительного расследования или дознания, но не более 48 часов;

во-вторых, внести изменения в ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», дополнив ее указанием на то, что полиция имеет право доставлять граждан в служебное помещение территориального органа внутренних дел в отношении которых, имеются основания полагать о совершении ими преступления, но не имеющего статуса подозреваемого, для проведения следственных действий с их участием;

в-третьих, с целью определения оснований и порядка проведения оперативного задержания, утвердить Приказом МВД России инструкцию о порядке осуществления оперативного задержания и доставления лиц в отношении которых имеются основания полагать о причастности их к совершению преступления.

Реализация данных мер будет способствовать совершенствованию нормативно-правового регулирования правового статуса не только сотрудников подразделений уголовного розыска, но и сотрудников иных оперативных подразделений, реализующих функции по раскрытию и выявлению преступлений.

Библиографический список

1. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право: учебник. М.: Юрист, 1996. 472 с.
2. *Клеандров М.И.* Статус граждан, участвующих в осуществлении правосудия. М.: Институт государства и права РАН. 2013. 97 с.
3. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 2014. 280 с.
4. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юрист, 2016. 296 с.
5. *Смушкин А.Б.* Задержание в структуре тактической операции при расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 26 с.
6. *Мамай Е.А.* Практика реализации процедур задержания и ареста органами полиции в США и Великобритании // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2003. С. 122–133.

References

1. *Manokhin V. M., Adushkin, Y. S., Z. A. Begishev* Russian Administrative Law: textbook. M.: Yurist, 1996. 472 p.
2. *Kleandrov M.I.* The Status of Citizens Involved in the Administration of Justice. Moscow: Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences. 2013. 97 p.
3. *Lazarev B.M.* Competence of Management. M.: Legal literature, 2014. 280 p.
4. *Manokhin V. M.* Service, and Serving in the Russian Federation: Legal Regulation. M.: Yurist, 2016. P. 209.
5. *Smushkin A.B.* Detention in the structure of a tactical operation in the investigation of crimes: abstract. dis. ... cand. jurid. sciences. Saratov, 2005. 26 p.
6. *Mamai E.A.* The Practice of Implementing the Procedures of Detention and Arrest by the Police in the United States and Great Britain // Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2003. P. 122–133.

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-132-136

УДК 347.9

О.В. Исаенкова

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

(обзор результатов V всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Перспективы развития гражданского процессуального права» в рамках Саратовского Международного Юридического Форума (г. Саратов, 8 июня 2021 г.)

Введение: актуальность статьи определена тем фактом, что на современном этапе развития гражданского судопроизводства (а также процесса исполнения судебных актов) основной тенденцией стала его электронизация (как и всех других сфер общественной жизни), т.е. техническое усложнение при стремлении законодателя к упрощению реализации права граждан и организаций на судебную защиту, к оптимизации как таковой защиты. Эти и другие вопросы, связанные с осуществлением правосудия по гражданским делам, медиацией, а также проблемам исполнения судебных актов стали предметом обсуждения на традиционной конференции ведущих ученых-процессуалистов, которая прошла в рамках Саратовского Международного Юридического Форума 7–11 июня 2021 г. **Цель:** представить краткий обзор выступлений правоведов России, Азербайджана, Казахстана, Беларуси на V конференции «Перспективы развития гражданского процессуального права». **Методологическая основа:** использован метод анализа позиций участников конференции и синтез их критических высказываний, предложений в едином процессуальном пространстве. **Результаты:** выявлены современные тенденции развития теории гражданского процессуального права, направления совершенствования законодательства, регулирующего осуществление правосудия по гражданским делам и исполнительное производство, а также развитие судебной практики по обозначенным моментам в оптимальном направлении были определены ведущими учеными-правоведами и практиками четырех государств постсоветского пространства. **Выводы:** подобные встречи ученых способствуют развитию научно-практического сотрудничества, помогают совершенствовать законодательство и судебную практику, повышают эффективность правовых исследований, их результативность.

Ключевые слова: правосудие, судопроизводство по гражданским делам, гражданский процесс, исполнительное производство, медиация, судебная практика по гражданским делам.

© Исаенкова Оксана Владимировна, 2021

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: oisaenkova@mail.ru

© Isaenkova Oksana Vladimirovna, 2021

Doctor of law, Professor, head of the Department of Civil procedure (Saratov State Law Academy)

O.V. Isaenkova

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL PROCEDURAL LAW

(review of the results of the V All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation “Prospects for the Development of Civil Procedural law” within the framework of the Saratov International Legal Forum (Saratov, June 8, 2021))

Background: *the relevance of this theme is predetermined by the fact that the trends of development of modern civil legal procedure (as well as the process of executing judicial acts) have become its electronization (like all other spheres of public life), technical complexity in the desire of the legislator to simplify the implementation of the right of citizens and organizations to judicial protection, to optimize such protection. These and other issues related to the administration of justice in civil cases, mediation and problems of the execution of judicial acts were the subject of discussion at the traditional conference of leading procedural scientists, which was held within the framework of the Saratov International Legal Forum on June 7–11, 2021. Objective:* to present a brief overview of the speeches of lawyers from Russia, Azerbaijan, Kazakhstan, Belarus at the V conference “Prospects for the development of civil procedural law”. **Methodology:** *the method of analysis of the positions of the conference participants and the synthesis of their critical statements of proposals in a single procedural space was used. Results:* the current trends in the development of the theory of civil procedural law, the directions for improving the legislation regulating the administration of justice in civil cases and enforcement proceedings, as well as the development of judicial practice in the indicated moments in the optimal direction were determined by leading legal scholars and practitioners of the four post-Soviet states. **Conclusions:** *such meetings of scientists and conferences contribute to the development of scientific and practical cooperation of lawyers, help to improve legislation and judicial practice, contribute to increasing the effectiveness of legal research and the implementation of their results.*

Key-word: *justice, civil proceedings, civil procedure, enforcement proceedings, mediation, judicial practice in civil cases.*

8 июня 2021 года в рамках Саратовского Международного Юридического Форума Саратовской государственной юридической академии состоялась V всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Перспективы развития гражданского процессуального права».

Открыла конференцию заведующая кафедрой гражданского процесса СГЮА, доктор юридических наук, профессор Исаенкова Оксана Владимировна. В своем вступительном слове Оксана Владимировна поблагодарила присутствующих и подключившихся онлайн представителей гражданской процессуальной науки России, Азербайджана, Казахстана, Беларуси за проявленный интерес к обсуждаемым вопросам и обратила внимание на то, что пандемия наложила отпечаток не только на формат общения, но и на тематику докладов. Если в прошлые годы основное внимание уделялось традиционным вопросам цивилистической процессуальной науки (принципам гражданского процессуального права, судебной власти, проблемам доказывания, формам защиты гражданских прав, судебным актам и их исполнению и т.п.), с недавними (особенно — в последнее десятилетие) трендами в виде примирительных процедур, косвенных исков и защиты прав

неопределенного круга лиц, то теперь гораздо больше интереса ученые стали проявлять к различным аспектам так называемой «виртуализации» правосудия по гражданским делам. Таковыми аспектами можно назвать современные типы коммуникации в гражданском судопроизводстве, отвечающие вызовам времени технологии электронного правосудия, цифровое осмысление гражданского процесса в условиях применения информационных технологий, возможности искусственного интеллекта в гражданском процессе, видео-конференц-связь в условиях ее конкуренции с веб-конференцией, а также отдельные частные проблемы, например, проблемы международного усыновления в период действия ограничительных мер в связи с COVID-19.

С приветственным словом перед собравшимися выступил также заведующий кафедрой арбитражного процесса, доктор юридических наук, профессор Афанасьев Сергей Федорович.

Дальнейшая работа научной конференции проходила в формате пленарных докладов и секционных выступлений, были также и стендовые доклады. На конференцию представили доклады 122 участника — представители профессорско-преподавательского состава 19 высших учебных заведений России, Азербайджана, Беларуси, Казахстана, а также судьи, прокуроры, адвокаты и другие практические работники разных регионов.

В первую очередь было предоставлено слово зарубежным коллегам.

Ректор Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан кандидат юридических наук, профессор Баймолдина Зауреш Хамитовна остановилась на проблемах административного договора как публично-правового института Республики Казахстан. Докладчик подчеркнула, что в Казахстане в ближайшее время будет еще одна форма судопроизводства — административная, посредством которой, наряду с гражданским, уголовным и административно-деликтным (по делам об административных правонарушениях) судопроизводством, будет осуществляться судебная власть. По мнению Зауреш Хамитовны, для четкости в вопросах подсудности дел по спорам, вытекающим из проанализированных ею договорных отношений, необходимо законодательно урегулировать понятие, признаки и виды административного договора, при этом целесообразно соответствующие нормы включить в Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Тем самым законодатель однозначно решил бы вопрос об отнесении споров, связанных с заключением, изменением и расторжением административных договоров, к компетенции специализированных административных судов.

Следующий выступающий заведующий кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного университета им. Янки Купалы, доктор юридических наук, профессор, Мартыненко Игорь Эдуардович, посвятил свой доклад производству в порядке надзора в хозяйственном процессе Республики Беларусь. Проверка в порядке надзора вступивших в законную силу постановлений судов, рассматривающих экономические дела (так, в Республике Беларусь именуется споры, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности), — самостоятельная стадия хозяйственного судопроизводства, которая является дополнительной гарантией защиты прав организаций. Докладчик пояснил, что в Республике Беларусь сейчас проходит реформирование судостроительного и судопроизводственного законодательства, в ходе которого предполагается подготовка единого процессуального Кодекса (макета/проекта которого

в данный момент (май 2021 г.) не имеется), в котором будет определен единый порядок пересмотра судебных постановлений как по гражданским делам, так и по экономическим делам. Поэтому обсуждение вопроса уточнения предметной компетенции судов проверочных инстанций продолжает оставаться актуальной проблемой, что позволяет высказать мнение относительно хозяйственного судопроизводства (для РФ — арбитражного судопроизводства), выражая надежду, что это мнение может быть учтено законодателем. Игорь Эдуардович предложил уточнить формулировки п. 8, 9, 11 ст. 84 и ст. 116 Основного Закона своей страны в связи с уже состоявшимися изменениями в законодательстве, привести их (Конституцию Республики Беларусь, ХПК и Кодекс о судостроительстве и статусе судей) в соответствие друг другу, обеспечивая тем самым единство правового регулирования цивилистического процесса и судостроительства.

Доцент кафедры гражданского права Академии полиции Министерства внутренних дел Республики Азербайджан, доктор философии по праву, Мамедов Рашад Юсиф оглы передал принимающей стороне сердечные поздравления со знаменательной юбилейной датой. Он пожелал коллективу академии процветания, больших творческих достижений и новых открытий, значительных побед и счастливых событий. Отметил, что саратовской процессуальной цивилистической школой заложен прочный научный фундамент при разработке концепции иска и исковой формы защиты субъективного права. Посвятив свое сообщение актуальным вопросам рассмотрения гражданских дел в гражданском судопроизводстве Азербайджанской Республики, Рашад Юсиф оглы отметил, что учеными О.В. Исаенковой, Т.В. Соловьевой, Н.Н. Ткачевой и О.В. Николайченко были рассмотрены основные аспекты иска и исковой формы защиты нарушенного права, освященных в недавно выпущенной монографии. Данная книга сегодня для процессуальной науки представляет большой интерес.

Р.Ю. оглы Мамедов продолжил выступление докладом, посвященным нововведениям в ГПК Азербайджанской Республики, направленным на реализацию задач гражданского судопроизводства, которые относительно защиты нарушенных прав и охраняемых законом интересов являются едиными как в Российской Федерации, так и Азербайджанской Республике.

Далее выступали докладчики из Российской Федерации которые остановились на вопросах касающихся необходимости «двойных», «тройных» и тому подобных косвенных исков, реализации права на зачет встречного требования, доказательственных обязанностей, судебного примирения и мирового соглашения, компетенции судов, упрощения и ускорения гражданского судопроизводства, тайны совещательной комнаты, актах суда надзорной инстанции, проблемах исполнительного производства и других важных проблемах гражданского процессуального права.

После выступления каждого докладчика проходила оживленная дискуссия, в ходе которой участники конференции обсуждали проблемные вопросы правовой науки, процессуального законодательства и судебной практики по гражданским делам. Модераторы международного научного мероприятия — профессор О.В. Исаенкова и профессор С.Ф. Афанасьев, обеспечивали высокий уровень научной дискуссии, следили за последовательностью выступлений и в заключении высказали свое мнение о перспективах гражданского судопроизводства и науки гражданского процессуального права с учетом опыта стран, чьи представители приняли участие в конференции.

Подводя итог данного международного научного мероприятия, О.В. Исаенкова выразила мнение, что такие конференции не только позволяют ученым и практикам с ощутимой пользой общаться по наиболее актуальным проблемам современного права, развивая научный кругозор, способствуя общему успеху развития правовой науки, но и помогают формировать и развивать действующее законодательство и судебную практику в оптимальном направлении соотношения доступности и эффективности правосудия по гражданским делам.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-137-143
УДК 347.9

Т.А. Комарова

К ВОПРОСУ ЕДИНСТВА И РАЗЛИЧИЙ НОРМ АПК РФ, ГПК РФ, КАСАЮЩИХСЯ ПАССИВНОЙ МОДЕЛИ ПОВЕДЕНИЯ ОТВЕТЧИКА И ЕГО НЕЯВКИ В СУДЕБНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Введение: законодателем ведется активная работа по сближению гражданского и арбитражного судопроизводства. В ГПК РФ по аналогии с АПК РФ включены нормы об упрощенном производстве, примирительных процедурах, по образцу деятельности арбитражных судов выстроены система проверочных инстанций.

Цель: проведение исследования с позиции сравнения норм арбитражного и гражданского судопроизводства, унификация норм или сохранение особенностей правового регулирования, обусловленных сущностью каждого вида судопроизводства, анализ норм ГПК РФ и АПК РФ, касающихся пассивной модели поведения ответчика и его неявки в судебное заседание, выявление общностей и различий. **Методологическая основа:** общие методы научного познания, в том числе диалектический метод, использован метод перехода от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному. Исследование содержит эмпирический анализ судебной практики, в т.ч. на примере хронологии конкретного гражданского дела. **Результаты:** автором систематизированы положения процессуального законодательства, регламентирующие заочное производство, по итогам анализа особенностей практического применения правовых норм предложено внесение изменений и дополнений в ГПК РФ. **Выводы:** автором выявлена определенная общность между нормами ГПК РФ, регламентирующими заочное производство и положениями ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ, установлено отсутствие абсолютности данной общности, значительные различия содержания правовых норм и их природы.

Ключевые слова: гражданский процесс, арбитражный процесс, истец, ответчик, заочное производство, сопоставление правовых норм.

Т.А. Komarova

ON THE QUESTION OF THE UNITY AND DIFFERENCES OF THE NORMS OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF THE RUSSIAN FEDERATION, THE CIVIL PROCEDURE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN RELATION OF THE PASSIVE MODEL OF BEHAVIOR OF THE DEFENDANT AND HIS NON-APPEARANCE AT THE COURT SESSION

Background: the legislator is actively working to bring civil and arbitration proceedings closer together. The Civil Procedure Code of the Russian Federation, by analogy with the Agro-industrial Complex of the Russian Federation, includes rules on

*simplified proceedings, conciliation proceedings, a system of verification instances is built on the model of the activities of arbitration courts. **Objective:** conducting a study from the point of view of comparing the norms of arbitration and civil proceedings, unifying the norms or preserving the features of legal regulation due to the essence of each type of legal proceedings, analyzing norms of the Civil Procedure Code of the Russian Federation and the Agro-Industrial Complex of the Russian Federation in relation of the passive model of behavior of the defendant and his non-appearance at the court session, identification of commonalities and differences. **Methodology:** general methods of scientific cognition, including the dialectical method, the method of transition from the abstract to the concrete and from the concrete to the abstract were used. The study contains an empirical analysis of judicial practice, including the chronology of a specific civil case as an example. **Results:** the author systematized the provisions of procedural legislation regulating correspondence proceedings, based on the analysis of the features of the practical application of legal norms, proposed amendments and additions to the Civil Procedure Code of the Russian Federation. **Conclusions:** the author has identified a certain commonality between the norms of the Civil Procedure Code of the Russian Federation regulating correspondence proceedings and the provisions of Part 3.1 of Article 70 of the AIC of the Russian Federation, the absence of the absoluteness of this commonality, significant differences in the content of legal norms and their nature.*

Key-words: civil procedure, arbitration process, plaintiff, defendant, correspondence proceedings, comparison of legal norms.

С 2014 года, а именно с момента объединения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Верховного Суда в Российской Федерации, законодателем был выбран курс на сближение гражданского и арбитражного судопроизводства. Данное сближение проводится путем унификации отдельных норм. Вместе с тем современные тенденции российского гражданского процессуального права, как отмечают правоведы, отличаются двойственностью: стремлением законодателя, с одной стороны, к унификации цивилистического процесса, к единению гражданского и арбитражного судопроизводства, а с другой стороны — к приданию гражданскому процессу излишней «цивилистической чистоты» [1, с. 48]. Согласно первой тенденции в гражданское процессуальное право из норм арбитражного процессуального права был воспринят институт упрощенного производства. С 2019 г. в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — ГПК РФ) практически полностью была продублирована гл. 15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) «Примирительные процедуры. Мировое соглашение», кроме того, в системе судов общей юрисдикции появились апелляционные и кассационные суды, что ранее было свойственно только арбитражному судопроизводству. Данный список может быть продолжен и далее, однако в этом нет необходимости, основной посыл заключается в том, что единение двух форм судопроизводства производится путем приведения норм ГПК РФ в соответствие с АПК РФ.

В первую очередь хотелось бы уделить внимание такому институту гражданского процессуального права как заочное производство, рассмотреть некоторые его особенности. Также целесообразным представляется проанализировать схожий заочному производству правовой механизм, закрепленный в арбитражном процессуальном законодательстве и сделать вывод о том, какой из кодифициро-

ванных источников процессуального права (АПК РФ или ГПК РФ) содержит в себе более рациональные и разумные нормативные положения.

Особенность заочного производства заключается в том, что оно одновременно представляет собой упрощенный порядок разбирательства по гражданскому делу (т.к. проводится без участия ответчика), но в то же время этот порядок не ограничивает действие принципа состязательности, поскольку обязательно подтверждение факта надлежащего извещения не явившегося ответчика.

Как отмечает Н.А. Панкратова, правила заочного производства вызывают большое количество вопросов и в теоретическом его понимании, и в практическом применении [2, с. 96]. Соглашаясь с этим высказыванием частично, отметим следующее: действительно, в практике применения положений процессуального законодательства о заочном производстве имеются нерешенные вопросы, но что касается теоретического понимания, то, на наш взгляд, оно не вызывает особой сложности.

ГПК РФ не дает определения институту заочного производства, однако сущность его заключается в совокупности условий, при наличии которых у суда имеется возможность перейти к заочному рассмотрению дела. Так, к ним относятся:

неявка в судебное заседание ответчика или ответчиков (если в деле их несколько);

надлежащее извещение ответчика (ответчиков) о времени и месте судебного заседания;

отсутствие уважительных причин неявки ответчика (ответчиков);

отсутствие просьбы о рассмотрении дела в отсутствие ответчика (ответчиков);

согласие истца на рассмотрение дела по правилам гл. 22 ГПК РФ.

П.В. Крашенинников высказывает обоснованное мнение об отсутствии признаков самостоятельности заочного производства. Сравнивая приказное и заочное производства, автор делает логически обоснованный вывод, что первый вид судопроизводства обусловлен природой материального правоотношения, чего нельзя сказать о втором. Действительно, заочное производство — всего лишь «имеющая автономное место» [3] разновидность общего искового производства. Заочное решение не отличается от решения суда, принятого в порядке искового производства, по своим правовым последствиям и порядку исполнения [4, с. 320], чего нельзя сказать о порядке обжалования.

Безусловно, в заочном производстве присутствует некий односторонний порядок, проявляющийся в активной позиции только истца, но это, в свою очередь, вызвано действиями, а точнее, бездействиями ответчика. Однако принцип состязательности этим не нарушается, так как ответчику предоставляется возможность отмены заочного решения в более простой форме. С.Л. Дегтярев справедливо называет такую возможность «гарантией от неправосудного решения» [5, с. 59].

О.В. Гриднева, Д.А. Шаповалов, рассматривая исторический аспект развития и становления института заочного производства, делают вывод, что механизм разрешения гражданского спора, при котором в разбирательстве не принимает участие ответчик, существует на протяжении очень длительного времени, а его элементы встречаются даже в раннем праве. Также ученые приходят к мнению, что столь длительное существование и постоянное преобразование правовых норм о заочном производстве, совершенствуют данный институт на каждом этапе его развития [6, с. 178]. С данной позицией нельзя согласиться в полной мере. На

наш взгляд, некоторые законодательные новеллы, касающиеся порядка отмены и обжалования решений суда, принятых в порядке заочного производства, в той или иной степени ограничивают доступ к правосудию, что само по себе не может расцениваться как «совершенствование», а скорее является «шагом назад» в развитии гражданского общества.

В соответствии с Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ¹ в ст. 237 ГПК РФ были внесены существенные изменения, касающиеся способа обжалования заочного решения. Так, возможность апелляционного обжалования ответчиком заочного решения теперь поставлена в зависимость от использования им такого способа защиты как подача заявления об отмене заочного решения. Апелляционная жалоба на заочное решение может быть подана ответчиком в течение месяца со дня вынесения определения об отказе в удовлетворении заявления об отмене заочного решения. Другие лица, участвующие в деле, а также лица, которые не были привлечены к участию в деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом могут обратиться с апелляционной жалобой либо в течение одного месяца по истечении срока подачи ответчиком заявления об отмене этого решения суда, либо в течение одного месяца со дня вынесения определения суда об отказе в удовлетворении заявления, если такое заявление было подано. Приведем пример из правоприменительной практики, попробуем проиллюстрировать, в чем, на наш взгляд, заключается недостаток указанной нормы.

Заочным решением Кировского районного суда г. Саратова от 19 декабря 2020 г. были удовлетворены иски о разделе совместно нажитого имущества — двухкомнатной квартиры. О том, что заочное решение было принято судом, Б. узнала лишь в августе 2020 г., получив выписку на объект недвижимости из ЕГРН, которая была ей необходима для совершения действий по отчуждению обозначенной двухкомнатной квартиры. Сразу после этого Б. обратилась в суд и 25 августа 2020 г. получила копию заочного решения. 27 августа 2020 г. Б. подала ходатайство о восстановлении срока на подачу заявления об отмене заочного решения и непосредственно само заявление об отмене. Районный суд удовлетворил первоначальное ходатайство, приняв определение о восстановлении срока для подачи Б. заявления об отмене заочного решения. Позднее, по результатам рассмотрения частной жалобы С. указанное определение было отменено Саратовским областным судом. В апелляционном определении судья, единолично рассматривающий частную жалобу, ссылаясь на разъяснения Верховного Суда РФ, согласно которым, в случае отсутствия сведений о вручении копии заочного решения ответчику, «в целях реализации принципа правовой определенности такое решение суда вступает в законную силу по истечении совокупности следующих сроков: трехдневного срока для направления копии решения ответчику, семидневного срока, предоставленного ответчику на подачу заявления об отмене вынесенного решения, и месячного срока на обжалование заочного решения в апелляционном порядке»². В связи с пропуском срока, от-

¹ См.: Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 17 октября 2019 г. № 343-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49, ст. 7523.

² См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015) (утверждено Президиумом Верховного суда 26 июня 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 10.

казом суда в его восстановлении, суд первой инстанции возвратил ответчице Б. заявление об отмене заочного решения.

В целях восстановления своих нарушенных прав, Б. вновь обратилась в Кировский районный суд. Ею была подана апелляционная жалоба на заочное решение, а также ходатайство о восстановлении срока на апелляционное обжалование. Рассматривая ходатайство, суд, ссылаясь на несоблюдение ответчицей порядка, установленного ч. 2 ст. 237 ГПК РФ, отказал в его удовлетворении. Поскольку первоначальное заявление Б. об отмене заочного решения не рассматривалось судом по существу, а было возвращено, суд посчитал не подлежащим удовлетворению и ходатайство о восстановлении срока для апелляционного обжалования.

В данном примере следует обратить особое внимание на то, что в нарушение ст. 112 ГПК РФ судом не исследовались причины уважительности пропуска процессуального срока. Отказ суда мотивирован, по сути, формальной причиной. Отсутствие определения суда об отказе в удовлетворении заявления об отмене заочного решения судом расценено как неисполнение требований ч. 2 ст. 237 ГПК РФ, несмотря на тот факт, что соответствующее заявление ответчиком подавалось. Первый кассационный суд общей юрисдикции, рассматривая данный спор, а именно проверяя законность и обоснованность апелляционного определения Саратовского областного суда пришел к выводу, что отказ суда апелляционной инстанции от рассмотрения по существу вопроса о восстановлении пропущенного процессуального срока на подачу заявления об отмене заочного решения, и от исследования обстоятельств, послуживших причиной такого пропуска, препятствует реализации заявителем своих прав на судебную защиту и ограничивает право на доступ к правосудию. Действительно, Б. фактически была лишена права на реализацию гарантированной законом возможности обратиться в суд и данное обстоятельство было устранено только после нового апелляционного рассмотрения дела на необходимость которого указал кассационный суд¹.

Добиться возможности раскрыть суду причины, послужившие основанием неполучения почтовой корреспонденции, а следовательно, неявки в судебное заседание ответчица смогла только спустя год после того как ей стало известно о принятом судебном постановлении и практически спустя два года после произведенного решением суда раздела имущества.

Предотвратить повторение описанной выше ситуации возможно путем законодательных изменений. На наш взгляд, норма ст. 237 ГПК РФ должна быть изменена путем частичного восстановления ее предыдущей редакции. Возможность апелляционного обжалования ответчиком заочного решения не должна ставиться в зависимость от использования им такого способа защиты как подача заявления об отмене заочного решения.

Изменение и редактирование также должно коснуться не только содержания, но и наименования ст. 237 ГПК РФ. Дефекты законодательных дефиниций присутствуют во многих отраслях российского права, и как верно отмечает М.Д. Хайретдинова, «каждый дефект несет в себе различный негативный заряд и имеет различный объем распространения» [7, с. 40], не следует их абсолютизировать и считать первичной проблемой, но, вместе с тем, действия законодателя должны

¹ См.: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14 апреля 2021 г. по делу №88-9626/2021. URL: <https://1kas.sudrf.ru> (дата обращения 23.05.2021).

быть направлены, в т.ч., на устранение допущенных дефектов законодательных дефиниций.

Так, к дефектам законодательных дефиниций гражданского процессуального права можно отнести действующую формулировку названия ст. 237 ГПК «Обжалование заочного решения суда». Она не отражает в полном объеме тех правовых возможностей, которые установлены нормой закона. Так, в ст. 237 ГПК РФ речь идет не только о праве на обжалование заочного решения, но и о праве на его отмену по заявлению ответчика. Причем именно результаты рассмотрения заявления об отмене (в случае его подачи) определяют дальнейшее развитие процесса. Если же заявление об отмене не подано, то увеличивается срок вступления решения в законную силу (на семь дней с момента получения ответчиком копии заочного решения).

Говоря об особенностях обжалования заочного решения, мы не можем не затронуть один из важнейших вопросов гражданского и арбитражного судопроизводства — вопрос единства и различия норм, регламентирующих процесс отправления правосудия в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Арбитражному судопроизводству не известен такой институт как заочное производство, однако бесспорным остается то, что при рассмотрении дела арбитражным судом на судебное заседание также зачастую не является ответчик. В отношении неявки ответчика и непредоставления им своих обоснованных возражений и доказательств действуют положения ст. 70 АПК РФ, а обстоятельства, на которые ссылается истец в обоснование своих требований, считаются признанными ответчиком.

Итак, согласно Постановлению Пленума ВАС от 15 октября 2013 г. № 8127/13, суд не только вправе, но и обязан принять представленные истцом доказательства, если ответчик не высказал возражений, что выразилось в его пассивном поведении, а именно игнорировании судебного разбирательства. Отклонение представленных истцом доказательств в таком случае недопустимо¹.

А.В. Юдин высказывает интересную мысль о том, что разновидность доказательственной презумпции, закрепленная в ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ имеет «происточковый» характер [8, с. 5], однако стоит отметить, что ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ в равной степени распространяется как на истца, так и на ответчика, поскольку правовая норма обуславливает, что «обстоятельства, на которые ссылается сторона в обоснование своих требований или возражений, считаются признанными другой стороной, если они ею прямо не оспорены или несогласие с такими обстоятельствами не вытекает из иных доказательств, обосновывающих представленные возражения относительно существования заявленных требований».

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что существует определенная общность между нормами ГПК РФ, регламентирующими заочное производство, и положениями ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ. Эта общность определяется отсутствием активной позиции лица, к которому предъявлены требования, и заключается в вынесении решения по делу без учета мнения и оценки судом доказательств стороны ответчика.

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 октября 2013 г. № 8127/13 по делу № А46-12382/2012 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2014. № 1.

Библиографический список

1. *Исаенкова О.В.* Концепция Единого ГПК — от обсуждения к реализации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 48–62.
2. *Панкратова Н.А.* Некоторые проблемы применения судами правил о заочном производстве // Гражданское право, гражданское и административное судопроизводство: актуальные вопросы теории и практики: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Н. В. Корниловой. 2019. Хабаровск: Из-во: Тихоокеанского государственного ун-та, 2019. С. 94–102.
3. *Лапаев И.С., Зобнина А.А.* Институт заочного производства в гражданском процессе // Наука. Общество. Государство. 2016. № 2.
4. Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2012. 636 с.
5. *Дегтярев С.Л.* Негативные последствия реализации принципа процессуальной экономии посредством «расширения» современного приказного производства // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С. 57–60.
6. *Гриднева О.В., Шаповалов Д.А.* Генезис заочного производства (исторические этапы) // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 175–178.
7. *Хайретдинова М.Д.* Законодательная дефиниция: проблемы теории и практики / под ред. М.Д. Хайретдиновой, Э.И. Ушаковой. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС, 2013. 144 с.
8. *Юдин А.В.* Молчание — знак согласия? // ЭЖ-Юрист. 2010 № 41 С. 5.

References

1. *Isaenkova O.V.* The Concept of a Single CPC — from Discussion to Implementation // Bulletin of the civil process. 2015. No. 4. P. 48–62.
2. *Pankratova N.A.* Some Problems of Application by Courts of the Rules on Correspondence Proceedings // Civil Law, Civil and Administrative Proceedings: Actual Issues of Theory and Practice: materials of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference / edited by N.V. Kornilova. 2019. Khabarovsk: Publishing House of the Pacific State University, 2019. P. 94–102.
3. *Lapaev I.S., Zobnina A.A.* Institute of Correspondence Production in the Civil Process // Science. Society. State. 2016. No. 2.
4. Article-by-Article Commentary on the Civil Procedural Code of the Russian Federation / edited by P.V. Krasheninnikov. M.: Statute, 2012. 636 p.
5. *Degtyarev S.L.* Negative Consequences of the Implementation of the Principle of Procedural Economy Through the “Expansion” of Modern Writ Production // Arbitration and civil procedure. 2017. No. 10. P. 57–60.
6. *Gridneva O.V., Shapovalov D.A.* The Genesis of Correspondence Production (historical stages) // Gaps in Russian legislation. 2017. No. 6. P. 175–178.
7. *Khayretdinova M.D.* Legislative Definition: Problems of Theory and Practice / ed. by M. D. Khayretdinova, E.I. Ushakova. N. Novgorod: NRU RANEPА, 2013. 144 p.
8. *Yudin A.V.* Is Silence a Sign of Consent? // EZH-Yurist. 2010 No. 41. P. 5.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-144-153

УДК 347.941

А.А. Абрашин

СООТНОШЕНИЕ РАСКРЫТИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ С ДРУГИМИ СТАДИЯМИ СУДЕБНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Введение: в статье ведется речь о соотношении раскрытия доказательств с другими стадиями судебного доказывания. **Цель:** проанализировать последовательность этапов доказательственной деятельности и рассмотреть их влияние на стадию раскрытия доказательств. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, сравнительный метод исследования. **Результаты:** проанализирована последовательность этапов доказательственной деятельности и рассмотрено их влияние на стадию раскрытия доказательств. **Выводы:** все рассмотренные этапы доказательственной деятельности составляют процесс, который имеет свой конечный результат. Все этапы зависимы друг от друга и их последовательность позволяет выявить фактические обстоятельства дела и справедливо, законно и правдиво разрешить спор между сторонами гражданского процесса.

Ключевые слова: судебное доказывание, сбор доказательств, представление, раскрытие, исследование, оценка доказательств.

А.А. Abrashin

THE RATIO OF THE EVIDENCE DISCOVERY WITH THE OTHER STAGES OF JUDICIAL EVIDENCE IN CIVIL AND ARBITRATION PROCEEDINGS

Background: the article deals with the correlation of the evidence discovery with other stages of judicial evidence. **Objective:** analyze the sequence of stages of evidence proving activity and consider their impact on the stage of disclosure of evidence. **Methodology:** dialectical method of scientific cognition, comparative method of research. **Results:** the sequence of stages of evidence proving activity has been analyzed and their influence on the stage of evidence discovery has been considered. **Conclusions:** all the considered stages of evidence proving activity constitute the process that has its own final result. All stages are interdependent and their succession allows to identify the actual circumstances of the case and fairly, legally and truthfully resolve the dispute between the parties to the civil process.

Key-words: judicial proof, taking of evidence, presentation, disclosure, investigation, evaluation of evidence.

© Абрашин Алексей Александрович, 2021

Аспирант кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: lexaabrash@gmail.com

© Abrashin Aleksey Aleksandrovich, 2021

Postgraduate student, Arbitration procedure department (Saratov State Law Academy)

Судебное доказывание — есть ряд этапов доказательственной деятельности, которые способствует собиранию конкретного доказательственного материала по делу и справедливому разрешению спора, возникающего между сторонами гражданского судопроизводства.

Доказывание представляет собой своеобразный процесс, имеющий свой собственный конечный результат [1, с. 6]. Многие ученые, изучающие особенности доказывания (такие как О.В. Баулин, Л.А. Терехова, И.В. Решетникова, и др.) в итоге приходят к тому, что сбор, представление, раскрытие, исследование и оценка доказательств образуют единый процесс. На данные действия затрачивается много усилий, времени и средств лицами, участвующими в гражданском и арбитражном судопроизводствах.

О.В. Баулин не согласен с тем, чтобы рассматривать в качестве этапа действия, которые могут происходить в течение всего процесса. По его мнению, «элементы доказывания, следует рассматривать как этапы применительно к исследованию одного определенного доказательства и отмечает, что исследование сопровождается предварительной оценкой и возможно повторное исследование» [2, с. 23].

Л.А. Терехова, «раскрытие доказательств» рассматривает как принцип арбитражного процесса, т.к. на нем основаны порядок сбора доказательств, подготовка дела к судебному разбирательству, судебное разбирательство и вынесения приговора» [3, с. 61].

И.В. Решетникова пишет о собирании, исследовании и оценки доказательств в качестве этапов доказательственной деятельности, а не ее элементов. Все перечисленные стадии образуют процесс [4, с. 21–22]. По ее словам, стадии гражданского процессуального доказывания — это определенные последовательные процессуальные действия субъектов доказывания, взаимосвязанные со стадиями гражданского процесса [5, с. 210–211].

Одной из наиважнейших своих задач гражданское и арбитражное судопроизводство видит в правильности и своевременности рассмотрения и разрешения дела. Подробно изучить и раскрыть доказательства, прийти к законному, обоснованному судебному решению возможно только на основе анализа и оценки всего доказательственного материала, представленного лицами, участвующими в деле и истребованного судом, определяя их относимость, достоверность, достаточность. Актуальность данной темы заключается в том, что очередность и взаимосвязь всех стадий судебного доказывания способствует обнаружению реальных обстоятельств дела, раскрытию доказательств, объективному разрешению спора между истцом и ответчиком.

Строение процесса доказывания закрепляется законодательством, регламентирующим порядок судопроизводства.

К стадиям доказательной деятельности относятся следующие:

- а) установление фактов, указание заинтересованных лиц по делу гражданского судопроизводства;
- б) собирание доказательственного материала;
- в) представление доказательств;
- г) раскрытие доказательств;
- д) исследование имеющихся доказательств;
- е) оценка доказательств [5, с. 213].

Для практических целей целесообразно рассматривать все стадии в единстве, так как они не имеют юридического значения без определенного обоснования их доказательствами.

Все стадии имеют свои индивидуальные свойства с определенной целью достижения и состоят из элементов доказывания. Стадии установления фактов, указание на заинтересованных лиц по делу гражданского судопроизводства; собирание доказательственного материала; представление доказательств; исследование имеющихся доказательств; оценка доказательств осуществляются до начала судебного заседания, зависят друг от друга и оказывают влияние на раскрытие доказательств.

Возбуждение гражданского дела происходит с момента подачи истцом искового заявления в суд, далее следует подготовка дела к судебному процессу, затем судебное разбирательство (включающее в себя рассмотрение и разрешение дела по существу) и само судебное заседание.

Истец в досудебном периоде собирает информацию, относящуюся к фактам, которые в дальнейшем становятся судебными доказательствами.

Чтобы прояснить взаимосвязь всех этапов в доказательственной деятельности рассмотрим каждый из них:

Установление фактов, указание заинтересованных лиц по делу гражданского судопроизводства.

Этот этап производится с момента возбуждения гражданского дела и подготовки его к судебному процессу. Изначально в исковом заявлении истец заявляет о фактах, послуживших основанием для подачи заявления. Установление фактов трактуется как изложение фактов предмета доказывания, круг которых представители заинтересованных лиц определили в ходе досудебной подготовки. Необходимым условием для этого этапа является указание заинтересованных лиц на доказательства, поскольку заявление заинтересованных лиц о фактах не имеет самостоятельного процессуально-правового значения.

Для суда имеет значение выяснение характера правоотношений, установление норм материального права, регулирующих спорные отношения, достаточности/недостаточности доказательств, их применимости и допустимости по делу, определения предмета изъятых доказательств, при необходимости объяснения сторон, принятия решения о предложении представить лицам, участвующим в деле, дополнительные доказательства.

Факты, содержащиеся в предмете доказывания, должны иметь юридическое значение.

Суд устанавливает систему фактов и обстоятельств для принятия правильного решения по делу и обязан отслеживать пренебрежение сторон к сбору доказательственного материала. Непредставленные факты могут привести к несправедливому исходу судебного разбирательства, и это приведет к возобновлению рассмотрения дела.

Таким образом, стадия установления фактов и указание заинтересованных лиц на доказательства является основной позицией для стадии раскрытия доказательств. Достаточность/недостаточность доказательств, их применимость и допустимость по делу связывает эти два этапа судебного доказывания.

2. Второй стадией доказательной деятельности является собирание доказательств, которое осуществляется во время подготовки дела.

Основанием для сбора доказательств является принцип состязательности, согласно которому истец и ответчик при подготовке дела к судебному разбирательству отстаивают свои позиции в возникшем споре.

Лица, участвующие в деле принимают непосредственное участие в сборе письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей и представляют их суду, для дачи свидетельских показаний добиваются приглашения свидетелей. Если лицам, участвующим в деле затруднительно представить доказательства, в этом случае они обращаются в суд с целью оказания помощи в истребовании тех или иных доказательств.

Когда суд решит, что представленных доказательств недостаточно для принятия правильного решения, он может предложить истцу и ответчику представить дополнительные доказательства и оказать содействие в сборе доказательственного материала.

Приведем пример из судебной практики.

ООО «Лев-Информ» подало исковое заявление в Арбитражный суд Приморского края о признании недействительными решений Отдела судебных приставов по Ленинскому и Фрунзенскому районам Владивостокского городского округа УФССП по Приморскому краю о взыскании исполнительских сборов. Ответчик иск не признал, считает оспариваемые решения законными и обоснованными.¹

После изучения материалов дела суд выявил, что в момент выдачи приказа о взыскании исполнительного сбора судебный пристав-исполнитель не имел сведений ни о фактическом получении обществом приказа, ни о надлежащем уведомлении должника о возбуждении исполнительного производства. Решение о взыскании исполнительного сбора не соответствует действующему законодательству и нарушает права и законные интересы заявителя.²

Из материалов дела следует, что судом определениями от 26 июня 2019 г., 20 августа 2019 г., 26 сентября 2019 г. УФССП по Приморскому краю, а также у ОСП по Ленинскому и Фрунзенскому районам Владивостокского городского округа после привлечения его к участию в деле были запрошены мотивированный письменный отзыв на заявление, а также материалы исполнительных производств, которые имеют отношение к рассматриваемому делу. Кроме того, определениями от 20 августа 2019 г., 5 сентября 2019 г., 26 сентября 2019 г. суд обязывал явкой представителя как УФССП по Приморскому краю, так и представителя ОСП по Ленинскому и Фрунзенскому районам Владивостокского городского округа³.

Определения от 26 июня 2019 г. и 20 августа 2019 г. УФССП по Приморскому краю исполнены не были, представители УФССП по Приморскому краю и ОСП по Ленинскому и Фрунзенскому районам Владивостокского городского округа в судебные заседания 26 июня 2019 г., 20 августа 2019 г. и 26 сентября 2019 г. не явились.

В итоге, с учетом оказания содействия суда в сборе доказательственного материала, представитель ответчика А.В. Чупкина, действовавшая по доверенности от УФССП по Приморскому краю и ОСП по Ленинскому и Фрунзенскому районам Владивостокского городского округа, явилась только на судебное за-

¹ См.: Решение Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-7167/2019 от 29 октября 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «Росправосудие».

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

седание 22 октября 2019 г., представила отзыв на заявление и запрошенные судом документы¹.

Из приведенного примера мы видим, что арбитражный суд обязывал явиться в суд ответчика и представить необходимые для рассмотрения и разрешения дела документы. В суд со стороны ответчика явился его представитель со всеми необходимыми документами с учетом оказания содействия суда в сборе доказательственного материала.

Ходатайство об истребовании доказательств одной из сторон составляется в письменном виде и подается в суд через канцелярию. Лицо, имеющее требуемые судом доказательства, обязано предоставить их суду или направить лицу, имеющему на это ходатайство. В случае непредставления лицом необходимых доказательств в установленный судом срок оно обязано уведомить об этом судебный орган в течение пяти дней после получения запроса с учетом причин. Если доказательства не представляются суду по неуважительным основаниям, то виновные должностные лица или граждане, не являющиеся лицами, участвующими в деле, подвергаются штрафу — 50 тыс. руб.; размер судебного штрафа, налагаемого на граждан, не может превышать 10 тыс. руб. [6, с. 49]. Определение о наложении судебного штрафа выносится судом, в котором вновь указывается срок представления запрашиваемых доказательств. Арбитражный суд назначает повторный штраф в случае игнорирования этих требований в срок, указанный в определении о наложении судебного штрафа (ч. 9 ст. 66 АПК РФ).

В этом случае уплата штрафа не освобождает должностных лиц и граждан, обладающих запрашиваемыми доказательствами, от обязанности представить их в суд.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что и стадия собирание, и стадия раскрытие доказательств проводятся до того, как начинается судебное заседание, кроме того, их объединяет принцип состязательности.

3. Значительную роль играет стадия представление доказательств, которое производится лицами, участвующими в деле, и их представителями (ст. 57 ГПК РФ). Суть этой стадии заключается в передаче доказательств суду и получении судом доказательственного материала. Суд принимает только соответствующие и приемлемые доказательства (ст. 59, 60 ГПК).

Помимо понятия «представление» доказательств, в законе используются понятия «истребование» и «собирание» доказательств. Согласно ст. 57 ГПК РФ лицам, участвующим в деле, затруднительно представить доказательства, тогда они обращаются за помощью к судье и по их просьбе суд оказывает содействие в сборе и истребовании доказательств.

Данную стадию процесса доказывания допустимо было бы именовать представлением, истребованием и собиранием доказательств. Но в этом нет надобности. Во-первых, суд не собирает доказательственный материал по делам, которые рассматриваются в гражданском процессе. Во-вторых, основной целью на ранней стадии доказывания является сбор доказательственной информации для дальнейшего исследования и оценки. Поэтому не имеет значения, как решается эта проблемная ситуация — путем представления сведений о фактах, полученных в соответствии с законом сторонами, другими лицами, участвующими в деле,

¹ См.: Решение Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-7167/2019 от 29 октября 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «Росправосудие».

или путем истребования доказательств судом по просьбе сторон. Представляется достаточным, чтобы эта стадия процесса доказывания была охарактеризована как представление доказательств.

Таким образом, своевременность и объем предоставленного доказательственного материала истцом и ответчиком друг другу и суду в полной мере влияют на раскрытие доказательств.

4. Исследование доказательств.

Эта стадия заключается в уяснении и анализе сведений о фактах, полученных в соответствии с законом, представленных в объяснениях сторон и третьих лиц, информации, выраженной в устных ответах свидетелей, письменных и вещественных доказательствах, аудио- и видеозаписях, экспертных заключениях.

На подготовительном этапе к судебному разбирательству лица, участвующие в деле изучают все представленные им доказательства, а также и суд рассматривает и анализирует весь доказательственный материал по делу обеих сторон.

Согласно ст. 184 ГПК РФ в случае возникновения трудностей при передаче сторонами доказательственного материала суд рассматривает письменные или вещественные доказательства не только в здании суда, но и по месту их нахождения и хранения. Все процессуальные действия по месту нахождения доказательств фиксируются в протоколе. Кроме того, к протоколу судебного заседания приобщаются планы, схемы, чертежи, расчеты, копии документов, видеозаписи доказательств, составленные и сделанные в ходе рассмотрения дела. В некоторых случаях суд может назначить экспертизу. При необходимости исследование доказательств проводится с участием специалиста. Правовой статус специалиста закреплен ст. 188 ГПК РФ.

Стороны судебного процесса имеют право излагать свои мысли о предоставленном доказательственном материале, оспорить исследованные доказательства с иными сведениями о фактах, полученными в установленном законом порядке.

Суд выносит свое решение на основании доказательств, которые были рассмотрены в судебном заседании.

Итак, стадия исследование доказательств возможна одновременно с осуществлением стадии раскрытия доказательств. Именно предварительный анализ сведений о фактах коренным образом повлияет на раскрытие доказательств.

Судебное доказывание завершается стадией оценкой доказательств.

Как только доказательства представлены, суд оценивает их по своему внутреннему убеждению на основе всестороннего, полного, объективного и прямого анализа доказательств по делу, учитывая, что ни одно доказательство не имеет predetermined силы для суда. Для справедливого решения по рассматриваемому делу суд должен учесть все материалы гражданского дела, представленные лицами, участвующими в судебном разбирательстве, в том числе дополнительные доказательства.

Наконец, суд оценивает доказательства в совещательной комнате и итоги оценки заносятся в решение суда. Соблюдение судом тайны совещательной комнаты является необходимым условием справедливого судебного решения. Оценка доказательств проявляется в допустимости, относимости, достоверности каждого доказательства, достаточности и взаимосвязи доказательств.

Три первых признака применимы ко всем доказательственным материалам, а четвертый признак оценивает любые доказательства, представленные для рассмотрения в комплексе.

Безошибочная оценка доказательств судом имеет существенное значение для вынесения мотивированного и правомерного решения.

Следует подчеркнуть, что для суда информация о фактах, полученная в установленном законом порядке, не имеет предварительно установленной силы. При оценивании доказательств, суд принимает во внимание все средства доказывания: объяснение сторон и третьих лиц; показания свидетелей; заключения экспертов; письменные и вещественные доказательства; аудио- и видеозаписи. Соблюдение порядка собирания, представления и исследования доказательств влияет на вынесение правомерного и справедливого решения. Нарушение этих требований приводит к недопустимости доказательств.

Доказательственный материал, представленный участниками судебного процесса, должен быть, прежде всего, достоверным. Достоверность заключается в следующем: информация, подтвержденная этим доказательством, является достоверной и проверяется путем сравнения с другими доказательствами. Чтобы убедиться в достоверности доказательств, необходимо выяснить, говорит ли свидетель правду, соответствует ли действительности информация, содержащаяся в документе, и так далее.

Оценка доказательств имеет большое значение не только в процессе доказывания, но и в гражданском судопроизводстве в целом. От данной стадии доказывания зависит движение дела, а достижение результата доказывания зависит от оценки доказательств, которая представляет собой завершающий этап доказывания. Следует отметить, что доказательства есть важнейший правовой инструмент суда и лиц, участвующих в деле.

Суд, рассматривая все доказательства в совокупности, приходит к убеждению, что определенные фактические обстоятельства действительно существовали. На этой объективной основе формируется внутренняя убежденность судей как критерий оценки доказательств.

Оценка доказательств есть единство объективных и субъективных факторов. Таким образом, объективные факторы включают в себя фактическую информацию, а субъективные — т.е. правильные решения, вынесенные по усмотрению суда. Судья оценивает ценность доказательств и делает выводы на основании своего суждения.

Суд детально проверяет доказательственный материал на предмет достоверности и выявляет достоверность источника доказательственной информации. Понимание достаточности и взаимосвязи доказательств в их совокупности помогает суду соотнести части доказательственной базы, выявить взаимовлияние каждого средства доказывания и подвести итоги.

Достоверность раскрывается при сопоставлении одних доказательств в связи со всеми обстоятельствами дела.

В ст. 67 Гражданского процессуального кодекса РФ, 71 Арбитражного процессуального кодекса РФ, необходимо внести изменения в раскрываемые понятия, связанные с содержанием оценки доказательств, такие как: внутреннее убеждение, достоверность доказательств, достаточность доказательств, взаимосвязь доказательств, найденных в теории процессуального права. Понятие достоверности доказательств зафиксировано только в ч. 3 ст. 71 АПК РФ, ч. 4 ст. 84 КАС РФ.

Из вышесказанного следует, что стадии раскрытия доказательств и оценка доказательств между собой взаимосвязаны. Раскрытие доказательств позволяет

найти нужные доказательства, заранее осведомить лиц, участвующих в судебном разбирательстве с имеющимися доказательствами, устранить эффект неожиданности для истца и ответчика в ходе разбирательства гражданского дела, прийти с подготовленным и достоверным материалом в судебное производство.

Предварительное ознакомление лиц, участвующих в деле с доказательствами воздействует на целостность судебного анализа и длительность процесса разрешения споров в судебных органах. Это позволит истцу и ответчику и их представителям изучить весь доказательственный материал и собрать как можно больше дополнительной доказуемой информации, которая может повлиять на ход и исход судебного разбирательства.

Для того, чтобы правильно и своевременно разрешить спор между участниками гражданского судопроизводства представлены следующие предложения по изменению и дополнению Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации:

1) часть 2 статьи 9 дополнить текстом следующего содержания: «Обмен состязательными бумагами лицами, участвующими в деле, осуществляется до начала судебного разбирательства, путем предоставления списка доказательств, включающий в себя: письменные доказательства; вещественные доказательства с описанием их характеристик, места нахождения; аудио- и видеозапись с кратким описанием их содержания; данные свидетелей с указанием обстоятельств, имеющих значение для дела; предложения о проведении экспертизы»;

2) в часть 4 статьи 66 АПК РФ добавить текст следующего содержания: «В случае истребования доказательств судом у лиц, не являющихся участвующими в деле, копии письменных доказательств направляются в суд в срок, обеспечивающий возможность ознакомления с ними лиц, участвующими в деле»;

3) в часть 3 статьи 71 АПК РФ добавить следующий текст: «Копии письменных доказательств, представленных в суд лицом, участвующим в деле, в том числе в порядке статьи 66 настоящего Кодекса, передаются другим лицам, участвующим в деле до начала судебного заседания в соответствии с положениями настоящего Кодекса»;

4) в части 4 статьи 71 АПК РФ текст: «Каждое доказательство подлежит оценке арбитражным судом наряду с другими доказательствами» заменить текстом следующего содержания: «Каждое доказательство подлежит оценке арбитражным судом наряду с другими доказательствами, включая экспертные заключения, приложенные к делу»;

5) в 3 части статьи 86 АПК РФ текст «Заключение эксперта оглашается в судебном заседании и исследуется наряду с другими доказательствами по делу» заменить текстом следующего содержания: «Заключение эксперта прилагается к делу и исследуется наряду с другими доказательствами по делу до начала судебного разбирательства».

А также выделяются предложения по изменению и дополнению Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации:

1) часть 3 статьи 71 ГПК РФ изложить в следующей редакции: «Копии письменных доказательств, представленных в суд лицом, участвующим в деле, в том числе в порядке статьи 57 настоящего Кодекса, передаются другим лицам, участвующим в деле до начала судебного заседания в соответствии с положениями настоящего Кодекса»;

2) в 3 части статьи 86 ГПК РФ текст «Заключение эксперта для суда необязательно и оценивается судом по правилам, установленным в статье 67 настоящего Кодекса» заменить текстом следующего содержания: «Заключение эксперта прилагается к делу и исследуется наряду с другими доказательствами по делу до начала судебного разбирательства».

Итак, все рассмотренные стадии доказательственной деятельности составляют процесс, который имеет конечный результат. Все этапы зависимы и их последовательность позволяет выявить фактические обстоятельства дела и справедливо, законно и обоснованно рассудить разногласия между участниками гражданского судопроизводства. Именно раскрытие доказательств является одной из главных стадий подготовки дела к судебному разбирательству среди всех рассмотренных и изученных стадий, именно с помощью раскрытия доказательств участники процесса могут удостовериться в действительности предоставленных доказательств каждой стороны, ознакомиться с доказательственным материалом.

Библиографический список

1. *Кайзер Ю.В.* Институт раскрытия доказательств в гражданском и арбитражном процессе // Информационно-аналитическая газета «Налоги». 2009. № 22.
2. *Баулин О.В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М.: Городец, 2004. 272 с.
3. *Терехова Л.А.* Принцип раскрытия доказательств в арбитражном процесса // Хозяйство и право. 2007. № 8. С. 61–64.
4. *Решетникова И.В.* Справочник по доказыванию в гражданском процессе. М.: Норма, 2005. 464 с.
5. *Нахова Е.А.* Доказательственное право в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр). СПб: Изд-во «ВВМ», 2017. 405 с.
6. *Треушников М.К.* Судебные доказательства. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Городец, 2005. 272 с.
7. *Пучинский В.К.* Гражданский процесс зарубежных стран / род ред. В.В. Безбаха. М.: Зерцало, 2008. 326 с.
8. *Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И.* Гражданское процессуальное право : учебник для академического бакалавриата. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 522 с.
9. *Егорова О.А., Мареев Ю.Л., Лабыгин А.Н.* Гражданский процесс: учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 431 с.
10. *Тихомирова Л.В.* Доказательства и доказывание в судебном процессе: сборник материалов. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юринформцентр, 2010. 93 с.
11. *Миронов В.И.* Гражданский процесс: учебник для вузов. М.: Эксмо, 2011. 588 с.
12. *Лебедев М.Ю.* Гражданский процесс: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2010. 382 с.

References

1. *Kaiser Yu.V.* Institute of Disclosure of Evidence in Civil and Arbitration Proceedings // Information and analytical newspaper “Taxes”. 2009. No. 22.
2. *Baulin O.V.* The Burden of Proof in the Proceedings of Civil Cases. Moscow: Gorodets, 2004. 272 p.
3. *Terekhova L.A.* The Principle of Disclosure of Evidence in the Arbitration Process // Economy and law. 2007. No. 8. P. 61–64.
4. *Reshetnikova I.V.* Handbook of Proof in Civil Proceedings. Moscow: Norm, 2005. 464 p.

5. *Nakhova E.A.* Evidentiary Law in Civil Procedure and Administrative Proceedings: a textbook for students of higher educational institutions in the direction of “Jurisprudence” (specialist, bachelor, master). St. Petersburg: Publishing house “VVM”, 2017. 405 p.
6. *Treushnikov M.K.* Judicial Evidence. 4th ed., revised and supplemented M.: Gorodets, 2005. 272 p.
7. *Puchinsky V.K.* Civil Process of Foreign Countries / ed. by V.V. Bezbakh. M.: Zertsalo, 2008. 326 p.
8. *Afanasyev S.F., Zaitsev A.I.* Civil Procedural Law: textbook for academic bachelor’s degree. 6th ed., revised and supplemented M.: Yurayt, 2017. 522 p.
9. *Egorova O.A., Mareev Yu.L., Labygin A.N.* Civil Procedure: textbook for university students. Moscow: UNITY-DANA, 2011. 431 p.
10. *Tikhomirova L.V.* Evidence and Proof in the Judicial Process: collection of materials. 2nd ed., suppl. and revised. M.: Yurinformtsentr, 2010. 93 p.
11. *Mironov V.I.* Civil Procedure: textbook for universities. Moscow: Eksmo, 2011. 588 p.
12. *Lebedev M.Yu.* Civil Process: textbook for universities. Moscow: Yurayt, 2010. 382 p.

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-154-163

УДК 343.231.04

Б.Т. Разгильдиев

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ И ПРОФИЛАКТИКА ЕГО ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ*

Введение: искусственный интеллект может существенно повышать социальные возможности человека и развивать отношения, участником которых он является. Вместе с тем он может оказаться носителем общественно опасных угроз для человека, среды его обитания и мира в целом. Данная констатация требует постановки и решения вопросов профилактики возможных нежелательных последствий от внедрения искусственного интеллекта в общественную практику. **Цель:** создание правовых механизмов профилактики возможных общественно опасных угроз, исходящих от искусственного интеллекта. **Методологическая основа:** диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция и др. **Результаты:** сформировано авторское понимание искусственного интеллекта; показано его сущностное отличие от интеллекта естественного, предложены их понятия; аргументированы возможные общественно опасные риски, связанные с внедрением искусственного интеллекта, показаны правовые механизмы профилактики общественно опасных угроз, потенциально исходящих от искусственного интеллекта. **Выводы:** искусственный интеллект при всей актуальности его использования для личности, общества, государственной власти, мира и безопасности человечества объективно может стать носителем общественно опасных угроз. Понимание этого актуализирует их профилактику, которая может осуществляться посредством определения понятия «искусственный интеллект», его правового регулирования и возможной уголовно-правовой охраны.

Ключевые слова: искусственный интеллект, естественный, человеческий интеллект, угроза общественной опасности, профилактика общественной опасности, правовое регулирование, уголовно-правовая охрана.

© Разгильдиев Бяшир Тагирович, 2021

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия), Заслуженный деятель науки России; e-mail: razgildiev@yandex.ru

© Razgildiev Byashir Tagirovich, 2021

Doctor of law, Professor, Professor, Department of Criminal and penal enforcement law (Saratov State Law Academy), Honored Scientist of Russia

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00194 «Теоретико-методологическая модель профилактического права как новой отрасли законодательства».

B.T. Razgildiev**ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND PREVENTION
OF ITS PUBLIC DANGER**

Background: the artificial intelligence can significantly raise social opportunities of the person and develop the relations which participant he is. At the same time it can be the carrier of socially dangerous threats for the person, ecology, the world. This ascertaining demands statement and the solution of questions of prevention of possible socially dangerous threats of artificial intelligence. **Objective:** creation of legal prevention mechanisms of the possible socially dangerous threats proceeding from artificial intelligence. **Methodology:** a set of methods: dialectic, analysis, synthesis, inductive, deductive, etc. **Results:** the author's understanding of artificial intelligence is created, its intrinsic difference from intelligence natural is shown, their concepts are offered, possible socially dangerous risks of artificial intelligence are reasoned, legal mechanisms of prevention of its socially dangerous threats are shown. **Conclusions:** the artificial intelligence at its relevance for the personality, society, the government, the world and safety of mankind can objectively become the carrier of socially dangerous threats statifying their prevention. It is proved that it can be performed by means of determination of artificial intelligence, its legal regulation and possible criminal legal protection.

Key-words: artificial intelligence, natural, human intelligence, threat of public danger, prevention of public danger, legal regulation, criminal legal protection.

Искусственный интеллект как категория и как явление представляет интерес для многих научных специальностей, в том числе правовых. Как ученого, специализирующегося в сфере криминальных наук, меня интересуют отношения, связанные с исследованием искусственного интеллекта в качестве возможного носителя общественно опасных угроз, а при научном подтверждении данного предположения — с разработкой правовых механизмов их профилактики. Названное направление исследования предполагает выявление характерных черт искусственного интеллекта. Этому должно предшествовать установление сущностных свойств интеллекта естественного. Такой подход позволит увидеть общее между тем и другим интеллектом (если, разумеется, оно имеет место) и, что не менее важно, уяснить существующие между этими феноменами различия. Это, как представляется, позволит определиться с возможностью искусственного интеллекта быть носителем общественной опасности не только на этапе его разработки, но и на этапах производства и эксплуатации. Полученные новые научные знания такого рода актуализируют образование правовых механизмов профилактики общественно опасных угроз на каждой из стадий разработки и использования искусственного интеллекта.

В общей теории права (как, впрочем, и в отраслевых теориях права) трудно найти определение интеллекта человека в противовес интеллекту искусственному. При этом надо понимать, что ряд отраслей права и науки активно оперируют отдельными свойствами интеллекта — такими как сознание, воля, эмоциональное состояние. Некоторые отрасли права и знаний: уголовное право, уголовно-процессуальное право, криминология, профилактика и др. — в своем арсенале имеют категории, выступающие, по моему мнению, продуктами интеллекта. В частности, это вина, мотив, цель, невиновное причинение, аффект. Данные

категории отражают явления, свидетельствующие об органической связи поведения человека с его интеллектом.

В свете изложенного естественный интеллект — это, на мой взгляд, основанное на социально-биологических закономерностях явление, выступающее органической частью живой и неживой природы, самодостаточное для своего существования, развития, созидательного взаимодействия с природой, обществом, миром.

Представленное понимание основывается на совокупности сущностных признаков, каждый из которых отражает не какую-то часть интеллекта, а интеллект в целом. Интеллект, с моей точки зрения, непосредственно связан с закономерностями, присущими социально-биологическим факторам и образующими его содержание. По мнению К.В. Анохина, мозг человека не биологический орган, а когнитивный, хотя и подчиняется биологическим законам¹. Вместе с тем в определение интеллекта мною включаются закономерности не биологические, а социально-биологические, поскольку, полагаю, биология человека органически «связана» с социальными отношениями. Это касается, на мой взгляд, и естественного интеллекта.

Признак самодостаточности придает интеллекту фундаментальное значение, в том смысле, что он не ограничен в формировании различных поведенческих актов его носителя. Интеллект достаточен для созидательного взаимоотношения с окружающей действительностью, однако при этом он столь же достаточен для взаимодействия разрушительного. Получается, что источником и общественно полезного и общественно опасного поведения человека выступает естественный интеллект. Можно предположить, что причиной обоих феноменов выступают социально-биологические свойства естественного интеллекта.

Следовательно, причиной общественно опасных посягательств, а значит и объектом профилактического воздействия для их предотвращения является непосредственно интеллект человека, его (человека) сознание, воля и окружающая его социальная действительность. При этом уместно отметить, что ясности относительно причин общественно опасного поведения человека в криминологической [1, с. 189] и профилактической [2, с. 198] теориях недостаточно для того, чтобы реально создавать механизм воздействия на них.

Определившись с естественным интеллектом в части источников его общественно опасных посягательств логично приступить к осмыслению искусственного интеллекта и возможных источников исходящих от него общественно опасных угроз для уяснения соответствующих правовых механизмов их профилактики.

Современная действительность показывает, что искусственный интеллект (далее — продукт, если не оговорено иного) так или иначе существует в реальной жизни [3, с. 462].

Можно предположить, что недалеко то время, когда осмысливаемое явление станет органической частью осуществляемой человеком деятельности в различных сферах — социальной, экономической, медицинской, биологической, экологической и др.

Закономерно возникает вопрос: может ли продукт обладать свойствами интеллекта естественного, в частности не только созидать, но и разрушать? Полагаю,

¹ См.: Академик Анохин о природе сознания. URL: <https://proza.ru/2021/07/07/995> (дата обращения: 29.07.21).

что может. Основным аргументом является тезис: искусственный интеллект создается интеллектом естественным — следовательно, качества и свойства, присущие интеллекту человека, в большей или меньшей мере либо равные ему может получить и интеллект искусственный. Правда при этом надо иметь в виду, что коль скоро речь идет об интеллекте искусственном, то его разработчик осознанно либо неосознанно может усилить не только его позитивные, но и негативные свойства. Где речь идет об осознанном придании продукту общественно опасных свойств, там все ясно. Сложнее, когда созданный продукт обладает разрушительными свойствами, не включенными в него разработчиками. Они могут возникать или проявлять себя в силу каких-то закономерностей, присущих созданному интеллекту, как это в какой-то мере характерно для интеллекта естественного.

Наукой разработан ряд определений, пониманий искусственного интеллекта¹ [4, с. 249; 5, с. 69]. Однако, по мнению С.Н. Павлова, создать единое понимание данного феномена пока не удалось [6, с. 9]. Многие определения чаще всего отражают его технологическую специфику, нередко не выступающую сущностным свойством данного явления. В большинстве своем они не содержат социальных признаков, отражающих статус продукта. Надо понимать, что определение того или иного явления (в нашем случае — искусственного интеллекта) важно само по себе, поскольку в какой-то мере теоретически обосновывает данный феномен. Однако суть не только в этом. Определение как в целом, так и в части признаков продукта служит ориентиром для его последующего производства и эксплуатации. А это означает, что теоретические разработки такого рода выступают своеобразными механизмами регулирования отношений по созданию продукта, его возможного производства и эксплуатации. Они позволяют более плодотворно совершенствовать специальные и социальные свойства продукта, включая его безопасность. В этой связи определение понятия «искусственный интеллект» приобретает не только теоретическую, но и практическую значимость. Думаю, что это понятие должно включать в себя признаки, характеризующие сущностные свойства продукта, поскольку именно они отражают его специфику. Если определяемое явление актуально для личности и общества, его понимание должно включать в себя и социальные признаки. Наличие сущностных специальных и социальных признаков явления, во-первых, максимально точно характеризуют его как в статическом, так и в динамическом состоянии, а во-вторых, констатирует его социальный статус, то есть непосредственную предназначенность для человека. В-третьих, наличие социальных свойств явления позволяют предметно регулировать его позитивными отраслями права, а при наличии противоправных общественно опасных угроз — обеспечить уголовно-правовую охрану для их предотвращения.

По моему мнению, искусственный интеллект — это создаваемый (созданный) человеком на основе цифровизации физический продукт, обладающий ограниченной самостоятельностью во времени, пространстве, а также по характеру и видам системной деятельности, осуществляемой на нравственной основе в целях социального удовлетворения (полезности) для личности, общества, государ-

¹ См.: *John McCarthy*. What is Artificial Intelligence? 2007. URL: jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf (дата обращения: 29.07.21); *Осипов Г.* Искусственный интеллект: состояние исследований и взгляд в будущее. URL: www.raai.org/about/persons/osipov/pages/ai/ai.html (дата обращения: 29.07.21).

ственной власти, мира и безопасности человечества. Охарактеризуем признаки данного понятия.

Итак, искусственный интеллект выступает в виде физического продукта. Это означает, что продукт может приобретать разные по форме очертания. При этом важно, что сам по себе он обладает физической характеристикой, что позволяет контролировать характер и виды его работы, включая время и пространство, продуктивность, возможные общественно опасные риски.

Физический продукт создается на основе цифровизации. Как представляется, современные технологии, в том числе и искусственный интеллект, так или иначе основываются на цифровизации. Следовательно, «цифра» отражает все виды технологий независимо от их совершенства. Поэтому при определении понятия «искусственный интеллект» правильно оперировать не видами технологий, образующих названный феномен, а технологией, которая является базовой для существующих и вновь возникающих продуктов такого рода.

Продукт предполагает системную деятельность. Системность как бы отражает некую его связь с интеллектом естественным. Как представляется, суть человеческого интеллекта заключается в способности отражать системное восприятие окружающего мира и превращать его в системное поведение. В этом смысле вряд ли можно согласиться с учеными полагающими, что искусственный интеллект не может осуществлять творческую деятельность¹. Семантически творчество — это деятельность человека по созданию культурных или материальных ценностей [7, с. 345]. Можно предположить, что творчество человека объективно дифференцируется по степени, с учетом чего искусственный интеллект также будет дифференцирован в зависимости от уровня (степени) восприятия (объективного или субъективного) им окружающей действительности. Такого рода восприятие и его последующее преобразование в поведение может быть и творческим. Искусственный интеллект создается человеком, то есть естественным интеллектом. Полагаю, что это обстоятельство в определении рассматриваемого понятия следует не просто иметь в виду, а выделить в качестве самостоятельного признака. Он будет свидетельствовать о том, что создатель искусственного интеллекта — человек или группа лиц, обладающий(их) социально-правовым статусом, позволяющим ему (им) ориентироваться во времени и пространстве, нести ответственность (включая нравственную) за свою деятельность.

Разрабатываемый продукт не обладает самодостаточностью для своего существования, развития, связи с окружающей действительностью. Он наделен самостоятельностью, но и она ограничена — во времени, пространстве, по видам и характеру деятельности. Отсутствие самодостаточности будет свидетельствовать, что продукт носит искусственный характер. По мере познания социально-биологических закономерностей интеллекта продукт будет все более расширять самостоятельность, благодаря чему впоследствии, с учетом диалектического перехода количественных изменений в качественные, продукт может оказаться самодостаточным, не переставая при этом быть искусственным. Такое понимание перехода может включить «в работу» другой диалектический закон: отрицание отрицания. Поэтому уже на этапе разработки следует не упускать из виду возможность перехода продукта из состояния ограниченной самостоятельности в

¹ См.: Рябов И. 10 законов и ИИ от Статьи Наделлы 2017. URL: <http://droider.ru/post/10-zakonov-dlya-lyudey-i-ii-ot-sati-nadellyi-30-06-2016/> (дата обращения: 29.07.21).

состояние самодостаточности, что не исключает возможности создания общественной опасности для естественного интеллекта в целом.

Создание (разработка) продукта предполагает нравственную основу. Названный признак означает, что продукт имеет не только научный аспект, но и аспекты социальные, актуальные в определенных сферах жизнедеятельности человека. Отсюда вывод: цифровая (технологическая) составляющая не может иметь свойства, придающие продукту агрессивность, насилие, разрушительность (в том числе угрозу их проявления) в отношении окружающей действительности, включая живую и неживую природу, человека. В теории для предотвращения негативных последствий работы искусственного интеллекта (правда, пока лишь применительно к роботам) предложен ряд общих запретов [8, с. 129]. Это хорошо, однако вряд ли достаточно для гарантии безопасности искусственного интеллекта и отношений, с которыми он взаимодействует. В этом плане включение в понятие «искусственный интеллект» нравственной составляющей (как сущностного признака) делает излишними всякого рода запреты. И, что особенно важно, нравственность не допускает «работу» продукта на военные действия. Ряд ученых считают, что оружие, оснащенное искусственным интеллектом, уже существует и отчасти применяется [9, с. 63]. По мнению И.Н. Глебова, это вызывает необходимость усиления принципов гуманности на войне [10, с. 105.]. Можно считать, что опасность искусственного интеллекта заключается не только в возможной интенсификации военных действий, а главным образом в том, что он, формируя такого рода «мировоззрение», приобретая самодостаточность, становится реальной силой отрицания естественного интеллекта. Именно поэтому актуально придание продукту свойств нравственности в качестве его естественного состояния. И это свойство уместно придавать продукту сразу при его разработке, чтобы созданный продукт обладал этим свойством на этапе его производства и эксплуатации. По существу, нравственность продукта в принципе исключает его использование в военных целях вообще, и уж тем более для ведения войны.

Последний признак — это социальная цель работы продукта. Имеющиеся определения исследуемой проблемы в большинстве своем не включают в себя цели. Как я полагаю, отсутствие цели практически исключает социальную значимость искусственного интеллекта. На самом деле если то или иное явление: физическое, интеллектуальное, материальное или духовное — является носителем социальных свойств, то оно не может не иметь цели. Обладать социальными свойствами означает иметь социальную значимость: выполнять «работы», в которых объективно заинтересован человек, общество, а в отдельных ситуациях мир и безопасность человечества. Сам факт наличия цели искусственного интеллекта отражает несколько принципиальных моментов. Во-первых, это свидетельствует о том, что продукт выступает социально значимым фактором, то есть участвует в социальных отношениях. Во-вторых, продукт в этом случае не может быть общественно опасным для окружающей действительности. В-третьих, цель выступает объектом контроля со стороны человека. В-четвертых, она является критерием социальной эффективности его работы.

В науке представлено мнение, что целью искусственного интеллекта выступает оказание помощи человечеству¹. Полагаю, что человечество само по себе вряд

¹ См.: Статья Наделла: ИИ должен помогать людям, а не заменять их. URL: https://www.iguides.ru/main/gadgets/microsoft/satya_nadella_ii_dolzhen_pomogat_lyudyam_a_ne_zamenyat_ikh/ (дата обращения: 29.07.21).

ли нуждается в помощи. Оно, как мною отмечалось, самодостаточно. В рамках такого рода самодостаточности человечество развивается, в том числе путем создания всякого рода продуктов, усиливающих его возможности. Одним из таких продуктов является искусственный интеллект, повышающий возможности человечества. Это не означает, что продукт помогает человечеству. Нет, таким образом, человечество проявляет свою самодостаточность.

Целью искусственного интеллекта, по моему мнению, выступает его способность удовлетворять социальные потребности личности, общества, государственной власти, мира и безопасности человека. Социальная полезность искусственного интеллекта может не ограничиваться национальными границами и носить международный характер, поскольку в соответствии с Конституцией РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4. ст. 15 Конституции РФ).

Охарактеризованные признаки понятия «искусственный интеллект» позволяют констатировать, что продукт, разработанный с учетом заявленных признаков, не может обладать специальными свойствами общественно опасных угроз. Однако надо понимать, что поскольку речь идет хоть и об искусственном, но все-таки интеллекте, то объективно угрозы могут возникнуть как на стадии его разработки, так и на стадиях производства и применения (использования). Поэтому нужен правовой механизм регулирования такого рода отношений. В этой связи следует признать обоснованность позиций ученых-криминалистов, ратующих за включение практики научных изысканий в сфере генетической безопасности в правовое поле [11, с. 8]. Правовой механизм создания искусственного интеллекта помимо собственно регулирования придает ему государственную значимость, сам по себе может повышать эффективность его создания, позволяет соотносить его с общественной и государственной безопасностью. В последнем случае речь идет о профилактике общественно опасных угроз, носителем которых может стать искусственный интеллект. Получается, что правовое регулирование может включать в себя и профилактику общественно опасных угроз. В свете сказанного встает вопрос о том, в каком качестве искусственный интеллект выступает в регулятивных отношениях: их субъектом или объектом? В зависимости от ответа на этот вопрос решается проблема создания правового механизма, посредством которого осуществляется профилактика общественно опасных угроз исследуемого продукта. Отвечая на заданный вопрос, необходимо понимать, что источником названного продукта выступает естественный интеллект. Создаваемый продукт не происходит из социально-биологических закономерностей, что характерно лишь для естественного интеллекта, поскольку искусственный интеллект не обладает биологическими качествами. Следовательно, этот продукт не является носителем сознания и воли. А именно эти факторы сами по себе образуют основу для нравственного и правового регулирования поведения их носителей. В этой связи трудно согласиться с мнением В.А. Лаптева, полагающего, что развитие робототехники в будущем приведет к наличию у роботов свойств субъектов права [12, с. 97]. По существу, речь идет не только об уровне знаний, процесс их повышения — это, скорее, аксиома. Проблема в другом: может ли повышение знаний само по себе придать продукту биологические свойства подобно

тому, как «работа» интеллекта, сознания, воли осуществляется химическими процессами, запускаемыми биологическими свойствами человека? Думаю, что вряд ли, поскольку биология человека, а стало быть, его интеллект, сознание и воля, «завязаны» на неживой и живой природе мироздания. И в этом смысле следует согласиться с аргументами Б.Б. Леонтьева в пользу придания интеллектуальной природе самостоятельного значения наряду с неживой и живой природой. При этом неживая природа первична, биологическая — вторична, а интеллектуальная — третична [13, с. 10]. Можно предположить, что интеллект человека на биологическом уровне соотносится с неживой и живой природой. Вопрос: сможет ли искусственный интеллект, не обладающий биологическими свойствами, соотноситься соответствующим образом с неживой и живой природой? Полагаю, что вряд ли, что, однако, отнюдь не отрицает возможности искусственного интеллекта достичь уровня самодостаточности, характерной для интеллекта естественного.

Изложенное показывает, что искусственный интеллект (по крайней мере, на данном историческом этапе), не может воспринимать право в качестве регулятора обеспечения интересов личности (в том числе самого интеллекта), общества, государственной власти, мира и человечества. Не может он оценивать и правовой механизм регулирования и, как следствие, не может являться субъектом ответственности. Отсюда вывод: искусственный интеллект не может выступать субъектом регулятивных отношений. Однако для профилактики возможных общественно опасных угроз достаточно того, что искусственный интеллект может выступить объектом регулирования как на стадии его разработки, так и на стадии производства и эксплуатации. Продукт как объект регулирования предполагает решение нескольких вопросов. Прежде всего, речь идет о его создании, развитии и взаимодействии с другими явлениями внешнего мира. Далее решаются вопросы социальной полезности продукта для человека, общества, природы — живой и неживой. И, наконец, решаются вопросы безопасности продукта для человека, общества, природы. Последний аспект регулирования продукта предполагает как недопущение создания у него свойств общественно опасных угроз, так и их купирование в случае их возникновения. С учетом изложенного элементами правового механизма, регулирующего образование продукта, выступают права субъектов правоотношений и их обязанности. Права предполагают создание продукта, его существование и развитие. Что касается нравственной составляющей продукта, его социальной полезности и защищенности общества от возможных угроз, связанных с его использованием, то их купирование в случае их возникновения — это обязанность соответствующих субъектов правоотношений.

Получается, что механизм профилактики возможных общественно опасных угроз искусственного интеллекта включают в себя следующие два элемента: 1) объект правоотношений, то есть отношений по созданию продукта, его производству и эксплуатации; 2) правовые статусы субъектов ответственности, каковыми являются разработчик продукта (ответствен за его производство), управляющий (оператор) продуктом, и, наконец, истец, то есть физическое или юридическое лицо, выступающее заказчиком разработки, производства, собственник или управляющий эксплуатацией продукта.

В ситуации, когда продукт становится реальным носителем общественно опасных угроз, их профилактика регулятивными отраслями права оказывается

недостаточной. Возникает потребность в уголовно-правовой охране отношений, относительно которых искусственный интеллект создает общественно опасные угрозы. Это может быть общественная, экологическая, государственная безопасность и др. При этом искусственный интеллект не может выступать субъектом уголовно-правовых отношений по тем же соображениям, которые приведены относительно субъекта ответственности регулятивных правоотношений. В этом качестве выступают разработчики продукта, лица, осуществляющие эксплуатацию искусственного интеллекта, либо другие физические лица, виновно придавшие продукту свойства общественной опасности. Сознание и воля лиц, придавших искусственному интеллекту общественно опасные риски для отношений, охраняемых уголовным законом, также становятся объектом профилактического воздействия. Это воздействие реализуется посредством механизма, включающего в себя следующие элементы:

1) вред или угроза его причинения отношениям, охранявшимся соответствующим составом преступления уголовного законодательства;

2) виновное физическое лицо (его сознание, воля), посредством деяния которого возникло общественно опасное «поведение» искусственного интеллекта.

В ситуации, когда общественно опасные риски искусственного интеллекта реально угрожают охраняемым уголовным законом отношениям и возникшая при этом угроза является следствием его самостоятельного поведения, объектом профилактического воздействия становится искусственный интеллект. Однако такого рода воздействие осуществляется в рамках регулятивных правовых отношений.

Итак, искусственный интеллект характеризуется ограниченной самостоятельностью, в то время как интеллект естественный обладает самодостаточностью для своего существования, развития, взаимодействия с окружающим миром. Искусственный интеллект может быть носителем общественно опасных угроз, профилактика которых осуществляется регулятивными отраслями права. В ситуациях, когда угрозы становятся реальностью, возникает потребность в уголовно-правовой охране отношений по производству искусственного интеллекта и его эксплуатации. При этом объектом профилактического воздействия выступают сознание и воля физического лица, виновно придавшего продукту общественную опасность.

Библиографический список

1. *Варыгин А.Н.* Преступность в органах внутренних дел. Саратов: Саратовский юридический ин-т МВД России, 2002. 246 с.
2. *Разгильдиев Б.Т.* Проблемы понятия профилактики преступлений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 194–201.
3. *Мосечкин И.Н.* Искусственный интеллект и уголовная ответственность: проблемы становления нового вида субъекта преступления // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 3. С. 461–476.
4. *Аверкин А.Н., Гаазе-Раппопорт М.Г., Поспелов Д.А.* Толковый словарь по искусственному интеллекту. М.: Радио и связь, 1992. 256 с.
5. *Морхат П.М.* Искусственный интеллект: правовой взгляд. РОО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». М.: Буки Веди, 2017. 257 с.
6. *Павлов С.Н.* Системы искусственного интеллекта: учебное пособие: в 2-х ч. Томск: Эль Контент, 2011. Ч. 1. 176 с.
7. *Словарь русского языка: в 4 т. М.: Русский язык, 1988. Т. IV. 796 с.*

8. *Azimov A. Robotaround*. N.Y: Basic Books, 1960. 253 p.
9. *Морхат П.М.* К вопросу о соответствии автономных интеллектуальных систем вооружений принципам международного гуманитарного права // Вестник военного права. 2018. № 2. С. 58–65.
10. *Глебов И.Н.* Правовое регулирование автономных роботизированных средств ведения войны // Российское государственное управление. 2018. № 3. С. 104–116.
11. *Блинов А.Г.* Генетическая безопасность HOMO SAPIENS и модель ее уголовно-правового обеспечения // Развитие наук антикриминального цикла в свете глобальных вызовов обществу: сборник трудов по материалам всероссийской заочной научно-практической конференции с международным участием (Саратов, 26 октября 2020 г.). Саратов, 2021. С. 6–15.
12. *Лаптев В.А.* Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 77–102.
13. *Леонтьев Б.Б.* Об открытии комплекса закономерностей интеллектуальной природы и обоснование феномена интеллектуальной природы. Правовая информация. 2016. № 4. С. 10–75.

References

1. *Varygin A.N.* Crime in the Internal Affairs Bodies. Saratov: Saratov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2002. 246 p.
2. *Razgildiev B.T.* Problems of the Concept of Crime Prevention // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2020. No. 5 (136). P. 194–201.
3. *Mosechkin I.N.* Artificial Intelligence and Criminal Responsibility: Problems of the Formation of a New Type of Crime Subject // Bulletin of St. Petersburg State University. Right. 2019. Vol. 10. Issue 3. P. 461–476.
4. *Averkin A.N., Haase-Rappoport M.G., Pospelov D.A.* Explanatory Dictionary on Artificial Intelligence. Moscow: Radio aLnd Communications, 1992. 256 p.
5. *Morkhat P.M.* Artificial Intelligence: a legal View. ROO “Institute of State-confessional relations and law”. Moscow: Buki Vedi, 2017. 257 p.
6. *Pavlov S.N.* Artificial Intelligence Systems: textbook: in 2 parts Tomsk: El Content, 2011. Part 1. 176 p.
7. Russian Russian Dictionary: in 4 volumes. M.: Russian language, 1988. Vol. IV. 796 p.
8. *Azimov A. Robotaround*. N.Y: Basic Books, 1960. 253 p.
9. *Morkhat P.M.* On the Issue of Compliance of Autonomous Intellectual Weapons Systems with the Principles of International Humanitarian Law // Bulletin of Military Law. 2018. No. 2. P. 58–65.
10. *Glebov I.N.* Legal Regulation of Autonomous Robotic Means of Warfare // Russian State Studies. 2018. No. 3. P. 104–116.
11. *Blinov A.G.* Genetic Security of HOMO SAPIENS and the Model of Its Criminal Legal Support // Development of Anti-Criminal Cycle Sciences in the Light of Global Challenges to Society: a collection of works based on the materials of the All-Russian correspondence scientific and practical conference with international participation (Saratov, October 26, 2020). Saratov, 2021. P. 6–15.
12. *Laptev V.A.* The Concept of Artificial Intelligence and Legal Responsibility for Its Work // Right. Journal of the Higher School of Economics. 2019. No. 2. P. 77–102.
13. *Leontiev B.B.* On the Discovery of a Complex of Laws of Intellectual Nature and the Justification of the Phenomenon of Intellectual Nature. Legal information. 2016. No. 4. P. 10–75.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-164-173

УДК 343.85

О.В. Зайцева

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Введение: сложившаяся на территории субъектов Российской Федерации система нормативного регулирования в области профилактики правонарушений является недостаточно эффективной, поскольку во многом носит формальный характер и не обеспечивает необходимую степень системности, полноты и детализации юридического воздействия на общественные отношения, связанные с осуществлением девиантно-превентивной деятельности. **Цель:** оптимизация регионального законодательства в этой сфере, анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих профилактику правонарушений; выявление наиболее актуальных проблем регионального антикриминального правотворчества и формулировка предложений по совершенствованию действующего криминологического законодательства. **Методологическая основа:** общенаучные методы (обобщение, сравнение, анализ, синтез) и частно-научными методы (сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический), контент-анализ нормативных правовых актов. **Результаты:** получены новые эмпирические данные об особенностях законодательной базы субъектов Российской Федерации в области профилактики правонарушений; установлены позитивные и негативные моменты законодательства в отдельных российских регионах; выявлены пробелы и недостатки криминологических правовых актов; предложены пути повышения эффективности правового регулирования превентивных правоотношений правоохранительной направленности. **Вывод:** в настоящее время законодательство субъектов Российской Федерации о профилактике правонарушений находится на стадии становления.

Ключевые слова: профилактическое право, криминологическая превенция, норма-тивно-правовое регулирование, законодательство, субъект Российской Федерации, правоохранительная деятельность.

O.V. Zaitseva

PROBLEMS OF IMPROVING LEGISLATION ON THE PREVENTION OF OFFENSES ON THE TERRITORY OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the system of regulatory regulation in the field of crime prevention that has developed on the territory of the constituent entities of the Russian Federation

© Зайцева Олеся Викторовна, 2021

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: zaitseva.o@bk.ru

© Zaitseva Olesya Viktorovna, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Department of Criminal and penal law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00194 «Теоретико-методологическая модель профилактического права, как новой отрасли законодательства».

is insufficiently effective, since it is largely formal in nature and does not provide the necessary degree of consistency, completeness and detail of the legal impact on public relations associated with the implementation of deviant preventive activities. Objective: optimization of regional legislation in this area, analysis of legal acts regulating the prevention of offenses, identifying the most urgent problems of regional anti-criminal lawmaking and formulating proposals for improving the current criminological legislation. Methodology: general scientific methods (generalization, comparison, analysis, synthesis) and private scientific methods (comparative legal, system-structural, formal-logical), content analysis of regulatory legal acts. Results: new empirical data on the peculiarities of the legislative base of the subjects of the Russian Federation in the field of crime prevention were obtained; positive and negative aspects of lawmaking in certain Russian regions were identified; gaps and shortcomings of criminological legal acts were identified; ways to improve the effectiveness of legal regulation of preventive law enforcement relations were proposed. Conclusion: currently, the legislation of the constituent entities of the Russian Federation on the prevention of offenses is at the stage of formation.

Key-words: *preventive law, criminological prevention, legal regulation, legislation, the subject of the Russian Federation, law enforcement.*

В современной криминологической науке большое внимание уделяется вопросам профилактики правонарушений. При этом исследовательский интерес, как правило, сконцентрирован на рассмотрении проблемных аспектов форм и методов криминологической превенции с учетом актуальных показателей, тенденций преступности, дифференцированных в зависимости от сфер жизнедеятельности общества, характеристик личности преступника, региональных особенностей и т.д. Достаточно важным фактором, от которого во многом зависит эффективность правоохранительной деятельности, является развитость антикриминального законодательства. Однако качество правового регулирования деятельности по профилактике правонарушений оставляет желать лучшего, ибо, несмотря на внушительное количество нормативно-правовых источников, имеет место отставание институтов превентивного законодательства от реальных потребностей современной профилактической практики.

В настоящее время криминологическое сообщество ориентировано преимущественно на теоретическое осмысление фундаментальных основ профилактического права на базе федеральных нормативно-правовых актов (Д.Ю. Гончаров, А.В. Зикеев, М.П. Клейменов, В.Н. Орлов, Ю.Е. Пудовочкин, Д.А. Шестаков). Анализ же регионального превентивного законодательства посвящено ограниченное число научных работ (А.В. Петровский, Т.В. Раскина, М.А. Сутурин, Ю.В. Трунцевский).

На сегодняшний день субъекты Российской Федерации имеют достаточно развитое законодательство по противодействию преступности, которое и стало предметом научного анализа. В общей сложности в восьмидесяти пяти регионах страны действует порядка четырехста тридцати законов, регламентирующих различные аспекты криминологической превенции. То есть в среднем на каждый регион приходится по пять таких законов. При этом отсутствуют прямые корреляции между количеством действующих нормативно-правовых актов профилактической направленности и показателями преступности в регионе.

Интересным является тот факт, что значительное число субъектов Российской Федерации в части, касающейся нормативного закрепления правовых основ профилактики правонарушений, «сработало на опережение», приняв законы

девиантно-профилактической направленности задолго до 2016 г., когда появился Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ О профилактике правонарушений). Но после его принятия местные законодатели не учли необходимость корректировки тех положений региональных документов, которые не отвечают требованиям обновленного федерального законодательства.

Например, из десяти форм превентивного воздействия, предусмотренных в федеральном законе, Закон Республики Башкортостан от 27 июня 2006 г. № 333-З «О профилактике правонарушений в Республике Башкортостан» (в ред. от 28 декабря 2015 г.)² упоминает лишь четыре: правовое воспитание и обучение населения; профилактическая беседа; профилактический учет и социальная адаптация. В то же время такие действенные формы воздействия как ресоциализация и социальная реабилитация (ст. 17 ФЗ О профилактике правонарушений), в республиканском законе не названы. При этом федеральный законодатель отказался от употребления термина «правовое обучение», заменив его на «правовое просвещение и информирование» (ст. 18 ФЗ О профилактике правонарушений), что, как нам представляется, является более точным. Полагаем, что такие концептуальные моменты в официальных документах разного уровня должны совпадать.

Еще одним недостатком региональных законов о противодействии преступности является необоснованное дублирование положений федерального законодательства. Проведенное исследование показало, что более 60% таких законов дословно воспроизводят положения ФЗ О профилактике правонарушений (табл. 1). Причем в большинстве субъектов России соответствующие нормативно-правовые акты содержат минимальный набор правовых норм, преимущественно декларативного характера, и выполняют функцию правовых регуляторов профилактических отношений лишь номинально.

Таблица 1

**Дублирование положений федерального законодательства
в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации**

Количество совпадений	Количество регионов	Удельный вес, %
Закон о профилактике правонарушений отсутствует	22	25,9
Совпадения отсутствуют	24	28,2
Дублируется до 10% норм	6	7,1
Дублируется 10–20% норм	7	20,0
Дублируется 20–30% норм	9	10,6
Дублируется 30–50% норм	6	7,1
Дублируется более 50% норм	1	1,2

¹ См.: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. I, ст. 3851.

² См.: Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2006. № 15 (237).

В оригинале нормативные акты субъектов Российской Федерации о правоохранительной деятельности должны конкретизировать положения федерального законодательства с учетом национальных, географических, исторических и прочих особенностей региона. Однако, как отмечает А.Н. Артамонов, многие из них похожи не только по структуре, но и по содержанию, отличаясь между собой лишь незначительными вариациями [1, с. 206].

Например, Государственная программа Еврейской автономной области «Профилактика преступлений и правонарушений в Еврейской автономной области»¹ содержит типичные четыре раздела, которые имеются в аналогичных программах большинства других регионов: профилактика наркомании; профилактика терроризма и экстремизма; обеспечение общественной безопасности; противодействие коррупции, что не в полной мере учитывает специфику областной преступности. Так, согласно официальным статистическим данным в ЕАО в 2020 г. не зарегистрировано ни одного случая преступления террористической направленности; выявлено лишь 9 преступлений экстремисткой направленности². В то же время отличительной особенностью преступности в Дальневосточном федеральном округе, и Еврейской автономной области, в частности, является «высокий удельный вес деяний, совершенных лицами, ранее уже привлекавшимися к уголовной ответственности» [2, с. 62]. Однако мероприятия по профилактике рецидивной преступности, по информированию о положении на рынке труда лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, и содействию их трудоустройству, в программе профилактики правонарушений на территории области отсутствуют. Это свидетельствует о формальном подходе региональных законодателей к правотворчеству в данной сфере.

В некоторых нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации деятельность по профилактике правонарушений рассматривается неоправданно широко, без учета предметной направленности отрасли. Например, в Костромской области к числу полномочий органов государственной власти в данной сфере отнесено «участие в организации подготовки и переподготовки водителей транспортных средств»³; в Липецкой — «меры по созданию условий для вовлечения граждан, проживающих на территории области, к систематическим занятиям художественным и самодеятельным творчеством»⁴; в Пермском крае — «социально-бытовое устройство инвалидов и престарелых, страдающих психическими расстройствами, а также уход за ними; получение образования лицами, страдающими психическими расстройствами»⁵. Тем самым размываются границы криминологической превенции, как специфической деятельности, направленной

¹ Утверждена Постановлением Правительства ЕАО от 14 марта 2018 г. № 82-пп «О Государственной программе Еврейской автономной области «Профилактика преступлений и правонарушений в Еврейской автономной области» на 2018–2024 годы» (с изм. от 25 июня 2021 г.). См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 19.03.2018 (дата обращения: 30.07.2021).

² См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии криминогенной обстановки на территории Еврейской автономной области и результатов оперативно-служебной деятельности УМВД России по Еврейской автономной области за 2020 год. Официальный сайт Управления МВД России по Еврейской автономной области. URL: 79.mvd.pf/Dejatelnost/otchet/Otchjoti_nachalnika_UMVD_Rossii_po_Evrej/item/23543975 (дата обращения: 25.07.2021).

³ См. ст. 3 Закона Костромской области от 27 ноября 2017 г. № 306-6-ЗКО «О профилактике правонарушений Костромской области» (с изм. от 27 ноября 2020 г.). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 29.11.2017 (дата обращения: 16.03.2021).

⁴ См. ст. 13 Закона Липецкой области от 15 декабря 2015 г. № 478-ОЗ «О профилактике правонарушений в Липецкой области» (в ред. от 9 июня 2018 г. № 178-ОЗ). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 22.12.2015 (дата обращения: 16.03.2021).

⁵ См. ст. 28 Закона Пермского края от 6 ноября 2019 г. № 462-ПК «О профилактике правонарушений в Пермском крае». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 08.11.2019 (дата обращения: 09.04.2021).

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 (ст. 2 ФЗ О профилактике правонарушений).

В Брянской, Кировской областях региональные законы о профилактике правонарушений содержат нормы, которые традиционно относятся к административному законодательству об обеспечении тишины и покоя граждан, и не имеют прямого отношения к противодействию преступности. Государственная программа Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге»¹, включает в себя помимо профилактических мероприятий, меры, обеспечивающие задачи по развитию сети каналов связи и передачи данных на судебных участках мировых судей Санкт-Петербурга; снижение уровня смертности населения от катастроф техногенного и природного характера; повышение уровня пожарной безопасности. Полагаем, что при формировании регионального криминологического законодательства следует исходить из концептуальной определенности отправных начал современного российского профилактического права, особого предмета правового регулирования, характерного для данной отрасли, коим выступает специфическая группа социальных отношений в сфере правоохранительной и иной деятельности государства, которая направлена на минимизацию причин и условий правонарушений, а также оказание предупредительного воздействия на лиц, склонных к совершению не любых антиобщественных проступков, а лишь противоправных действий.

Некоторые положения регионального превентивного законодательства являются декларативными и фактически не исполняются. Например, Закон Ленинградской области «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области»² предписывает, что органы государственной власти Ленинградской области должны определять приоритетные направления профилактики правонарушений; способствовать формированию общественного мнения, направленного на недопустимость совершения правонарушений (ст. 2). Однако нормативно-правовые акты, в которых были бы сформулированы указанные приоритетные направления применительно к региону, отсутствуют. К чьей компетенции относится данная деятельность также не ясно, поскольку в гл. 2 Закона полномочиями по определению приоритетных направлений профилактики правонарушений не наделен ни один из перечисленных там органов государственной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений. «Между тем такая деятельность, как профилактика правонарушений, требует четкого, конкретного и подробного правового регулирования, иначе профилактическая работа будет неэффективной» [3, с. 66].

Также наблюдается отставание институтов превентивного законодательства от реальных потребностей современной криминологической практики, связанной с появлением новых видов криминальных угроз, в первую очередь, с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Как показывает статистика, в 2020 году на 73,4%, возросло число кибер-преступле-

¹ См.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 г. №489 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» (с изм. от 2 июля 2021 г.). Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa, 08.07.2014 (дата обращения: 09.07.2021).

² См.: Закон Ленинградской области от 28 февраля 2018 г. № 26-оз «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 23.03.2018, № 4700201803230001 (дата обращения: 09.04.2021).

ний; на 91,3% — преступлений в сети Интернет; на 88,3% — посягательств при помощи средств мобильной связи¹.

В этой связи имеющиеся в регионах России программы профилактики преступности во многом устарели и требуют модернизации путем включения специального раздела, посвященного профилактике IT-преступности, предусматривающего:

а) комплекс мер по созданию эффективной системы дистанционного контроля над преступностью на местах;

б) внедрение современных аппаратно-технических комплексов по защите кибер-пространства;

в) расширение информационного взаимодействия различных государственных структур с правоохранительными органами;

г) комплекс мероприятий по виктимологической профилактике правонарушений с использованием цифровых технологий.

Анализ тематики нормативно-правовых актов превентивно-правоохранительной направленности показал, что большая часть региональных антикриминальных законов посвящена вопросам, связанным с участием общественности в охране общественного порядка и профилактике правонарушений (табл. 2). Это соответствует выводу теории права о том, что правотворчество необходимо в тех сферах, которые по своему характеру могут быть подвергнуты правовому регулированию и нуждаются в нем [4, с. 104], поскольку именно этот вопрос менее всего нормирован в федеральном законодательстве, которое, как известно, устанавливает лишь общие правовые рамки для функционирования системы профилактики правонарушений.

Таблица 2

Распределение нормативно-правовых актов профилактической направленности субъектов Российской Федерации в зависимости от предмета правового регулирования

Предмет правового регулирования	Количество регионов, %
Профилактика правонарушений в целом (базовый закон)	74,1
Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	49,4
Профилактика коррупции	97,6
Вопросы участия граждан в охране общественного порядка	96,5
Профилактика незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ	58,8
Профилактика незаконного оборота оружия	85,9
Предупреждение причинения вреда нравственности и здоровью детей	61,2
Вопросы социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы	35,3
Иные законы профилактической направленности	55,3

¹ См.: Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/reports/item/22678184/> (дата обращения: 27.07.2021).

Из четырех форм участия общественности, предусмотренных Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (в ред. от 31 декабря 2017 г.)¹ (содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам; участие в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; участие в деятельности объединений правоохранительной направленности) в региональных законах прописана, как правило, одна — последняя (табл. 3).

Таблица 3

Формы участия граждан в деятельности по профилактике правонарушений, предусмотренные региональными нормативно-правовыми актами

Формы участия общественности в профилактике правонарушений	Количество регионов, %
Участие в деятельности объединений правоохранительной направленности (народных дружин)	96,5
Деятельность в качестве общественных воспитателей несовершеннолетних (индивидуальная воспитательно-профилактическая работа)	16,5
Участие в поиске лиц, пропавших без вести	15,3
Внештатное сотрудничество с полицией	12,9
Иное содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам	12,9
Законы об участии общественности в правоохранительной деятельности отсутствуют	3,5

Наиболее распространенной формой коллективного участия граждан в правоохранительной деятельности является деятельность народных дружин и казачьих обществ (96,5% регионов). В настоящее время в реестры территориальных органов внутренних дел включено около 8,5 тыс. общественных правоохранительных формирований, в которых задействовано около 200 тыс. человек [5]. Для сравнения — в 80-е гг. число народных дружин составляло 282 тысячи и объединяло около 13 млн дружинников, что в 65 раз больше современных показателей [6, с. 98].

В некоторых регионах, помимо вышеуказанных общественных структур, предусмотрено создание и иных добровольных объединений правоохранительной направленности (общественных советов по профилактике правонарушений, социальных и родительских патрулей, советов учащихся и студентов по профилактике правонарушений и т.п.). Однако, следует отметить, что наряду с достаточно обширным спектром направлений деятельности таких общественных формирований, которые, впрочем, в значительной степени пересекаются с компетенцией народных дружин, на законодательном уровне фактически не определен правовой статус их участников, что делает их реальное функционирование достаточно проблематичным.

На наш взгляд, в более четкой законодательной регламентации нуждаются меры стимулирования участия общественности в указанной деятельности.

¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1536.

Государство должно способствовать выработке позитивной мотивации у широких слоев населения, вовлекая их в обеспечение общественного порядка путем увеличения числа поощрительных норм профилактического права с тем, чтобы сформировать слой социально-активных, законопослушных граждан, имеющих активную гражданскую позицию в правоохранительной сфере.

В этой связи интересен опыт отдельных регионов, где помимо традиционных для законов подобного рода норм, имеются законодательные установления, в которых закреплены конкретные меры стимулирования законопослушного поведения, а также меры по стимулированию взаимодействия граждан с правоохранительными органами. Так, в Оренбургской области предусмотрена выплата денежного вознаграждения лицам, активно участвующим в мероприятиях по профилактике правонарушений, при этом в нормативно-правовых актах четко прописаны суммы вознаграждений в зависимости от степени тяжести предотвращенных преступлений и правонарушений, кратности (количества случаев) участия в правоохранительной деятельности, а также формы и степени активности участия граждан в мероприятиях, способствующих обеспечению правопорядка.¹ Оригинальная мера поддержки и побуждения к возвращению на путь исправления бывших осужденных предусмотрена Правительством Республики Тыва, где лицам, ранее отбывавшим наказание в виде лишения свободы в исправительном учреждении Российской Федерации, предоставляется материальная субсидия для приобретения скота, что учитывает особенности менталитета проживающих на территории республики, где исторически ключевую роль играло кочевое скотоводство².

Проанализировав региональное криминологическое законодательство, мы пришли к выводу, что в большинстве российских регионов оно крайне не проработано. Органы государственной власти субъектов РФ ограничиваются при принятии нормативно-правовых актов копированием в них положений документов федерального уровня, не учитывая местную криминогенную ситуацию, особенности национального менталитета и образа жизни в конкретной местности.

В целях оптимизации нормативно-правового обеспечения профилактической деятельности в субъектах Российской Федерации предлагаем:

провести тщательную ревизию девиантно-превентивного законодательства в отдельных регионах на предмет выявления и устранения юридических коллизий между нормами федеральных нормативно-правовых актов и актов субъектов Российской Федерации;

предельно конкретизировать нормативные установления, отказавшись от норм декларативного характера, предусмотреть организационные и финансовые средства обеспечения (механизм реализации) нормативных положений;

¹ См.: Постановление Правительства Оренбургской области от 11 октября 2012 г. № 899-П «Об утверждении положения о поощрении граждан и членов общественных объединений правоохранительной направленности за активное участие в мероприятиях, способствующих обеспечению правопорядка на территории Оренбургской области, и об организации изготовления и выдачи удостоверений и нагрудных знаков народного дружинника» (с изм. от 15 июня 2021 г.) // Оренбуржье. 2012. 18 окт.

² См.: Постановление Правительства Республики Тыва от 3 марта 2020 г. № 66 «О губернаторском проекте „Новая жизнь” („Чаа сорук”) и о внесении изменений в постановление Правительства Республики Тыва от 2 ноября 2010 г. № 478» (в ред. от 26 апреля 2021 г. № 205). Официальный портал Республики Тыва. URL: <http://gov.tuva.ru>, 03.03.2020 (дата обращения: 30.07.2021).

при формировании региональных криминологических законов и подзаконных актов исходить из тех границ юридического воздействия на общественные отношения в сфере профилактики преступности, которые разработаны криминологической наукой в связи с особым предметом правового регулирования профилактического права, как самостоятельной отрасли законодательства [7];

учитывать специфику, особенности криминологической характеристики преступности конкретного региона при разработке программ профилактики преступности;

законодательно урегулировать вопросы, которые актуализировались в связи с существенным изменением социально-экономических реалий (детальная регламентация эффективных форм стимулирования участия общественности в правоохранительной деятельности, в том числе путем предоставления специальных субвенции и налоговых льгот; создание правовой основы для осуществления ресоциализации и социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы; расширение комплекса правовых мер по профилактике семейно-бытового насилия, информационно-телекоммуникационной и иных новых видов преступности; установление мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм профилактического права);

перманентно проводить научные криминологические исследования в целях своевременного мониторинга правового пространства и разработки комплекса предложений по совершенствованию антикриминального законодательства субъектов Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Артамонов А.Н.* Общая характеристика антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации // Вестник БГУ. 2018. № 3 (37). С. 204–209.
2. *Громова Е.В.* Основные тенденции, характеризующие состояние преступности в Дальневосточном федеральном округе // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4 (94). С. 60–61.
3. *Евсикова Е.В.* Актуальные проблемы реализации законодательства в сфере профилактики правонарушений в Республике Крым // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 4. С. 64–68.
4. *Казанцев М.Ф.* Региональное законодательство в России: тенденции развития и уровень качества // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Т. 13. Вып. 3. С. 99–110.
5. *Щукин Л.* За два года на народных дружинников истратили полмиллиарда рублей при этом их количество сократилось вдвое // Известия. 2016. 30 марта.
6. *Жакупова Д.М., Киселев А.И., Пальчикова М.А.* Понятие и история возникновения народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности // Правопорядок: история, теория, практика. 2017. № 3 (14). С. 97–106.
7. *Зайцева О.В.* Профилактическое право, как самостоятельная отрасль законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 148–154.

References

1. *Artamonov A.N.* General Characteristics of the Anti-Corruption Legislation in the Subjects of the Russian Federation // Vestnik BGU. 2018. No. 3 (37). P. 204–209.
2. *Gromova E.V.* The Main Trends Characterizing the State of Crime in the Far Eastern Federal District // Russian law: Education, Practice, Science. 2016. No. 4 (94). P. 60–61.

3. *Evsikova E.V.* Actual Problems of Implementation of the Legislation in the Sphere of Prophylaxis of Offenses in the Republic of Crimea // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of the of the Interior of the Russian Federation. 2017. No. 4. P. 64–68.

4. *Kazantsev M.F.* Regional Legislation in Russia: Tendencies of Development and Level of Performing // Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2013. Vol. 13. Iss. 3. P. 99–110.

5. *Shchukin L.* For Two Years, Half a Million Rubles Were Spent on public order volunteers, While Their Number Was Halved // Izvestia. 2016. 30 March.

6. *Zhakupova D.M., Kiselev A.I., Palchikova M.A.* Concept and History of the People of People's Squads and Public Associations of Law Enforcement // Legal Order: History, Theory, Practice. 2017. No. 3 (14). P. 97–106.

7. *Zaitseva O.V.* Preventive Right as an Independence Branch of Legislation // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2018. No. 3 (122). P. 148–154.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-174-181
УДК 343.2

Е.С. Комиссаренко, В.С. Уманец

ПРИМЕНЕНИЕ УСЛОВНОГО ОСУЖДЕНИЯ ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РФ В СООТНОШЕНИИ С НАЗНАЧЕНИЕМ БОЛЕЕ МЯГКОГО НАКАЗАНИЯ

Введение: положения об условиях применения условного осуждения, содержащиеся в ст. 73 УК РФ, не совершенны и нуждаются в изменениях. Результаты изучения действующего уголовного законодательства, данных судебной статистики, материалов судебной практики свидетельствуют о необходимости законодательно установить более четкие ограничения применения условного осуждения, расширить перечень преступлений, за совершение которых назначать наказание условно нельзя, внести изменения в нормы уголовного закона, касающиеся оснований отмены условного осуждения, длительности его испытательного срока. На основе изучения соотношения реального назначения более мягкого наказания с условным, правовой природы каждого института, правоприменительной практики и доктринальных суждений представляется необходимым различать данные уголовно-правовые институты, их особенности и законодательное предназначение. Механизм действия рассматриваемых норм определяет специфику применения каждой из них, способствует вынесению правильного решения, которое главным образом обеспечивает реализацию положений ст. 2 УК РФ. **Цель:** уяснение необходимости дальнейшего совершенствования законодательного закрепления положений о применении условного осуждения и более мягкого наказания. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи: проанализировать правовую природу и условия применения условного осуждения по уголовному законодательству РФ в соотношении с назначением более мягкого наказания, выявить имеющиеся пробелы в законодательстве и предложить пути их решения. **Методологическая основа:** всеобщий диалектический метод познания, общенаучные и частнонаучные методы: сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический. **Результаты:** установленная взаимосвязь и различия в применении условного осуждения и более мягкого наказания обуславливает необходимость на законодательном уровне усовершенствовать регламентирующие их нормы. **Выводы:** правильное определение критериев применения условного осуждения и более мягкого наказания позволит в конечном итоге приблизить достижение целей уголовного законодательства в целом.

Ключевые слова: правоприменение, условное осуждение, испытательный срок, уголовное законодательство, назначение более мягкого наказания, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

© Комиссаренко Екатерина Сергеевна, 2021

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: komissarenkoekaterina@mail.ru

© Уманец Вера Сергеевна, 2021

Старший преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: verasergeevna8@rambler.ru

© Komissarenko Ekaterina Sergeevna, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Department of Criminal and criminal executive law (Saratov State Law Academy)

© Umanets Vera Sergeevna, 2021

Senior lecturer, Department of Criminal and criminal execution law (Saratov State Law Academy)

E.S. Komissarenko, V.S. Umanets

CONDITIONAL SENTENCING UNDER THE CRIMINAL
LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN RELATION
TO THE IMPOSITION OF LESSER PUNISHMENT

Background: the provisions on the conditions for conditional sentencing contained in Article 73 of the Criminal Code of the Russian Federation are not perfect and need to be changed. The results of the study of the current criminal legislation, judicial statistics data, materials of judicial practice indicate the need to legislatively establish clearer restrictions on the use of a suspended sentence, widen the list of crimes for which a conditional sentence cannot be imposed, make changes to the norms of the criminal law concerning the grounds for canceling a suspended sentence, the duration of its probation period. Based on the study of the correlation between the actual sentencing of a lesser sentence and a conditional one, the legal nature of each institution, law enforcement practice and doctrinal judgments, it seems necessary to distinguish these criminal law institutions, their features and legislative purpose. The mechanism of action of the norms under consideration determines the specifics of the application of each of them, contributes to making the right decision, which mainly ensures the implementation of the provisions of Article 2 of the Criminal Code of the Russian Federation. **Objective:** to clarify the need for further improvement of the legislative consolidation of the provisions on the application of conditional sentence and lesser punishment. To achieve this goal, it is necessary to solve the following tasks: to analyze the legal nature and conditions for the application of probation under the criminal legislation of the Russian Federation in relation to the appointment of a lesser punishment, to identify the existing gaps in the legislation and propose ways to solve them. **Methodology:** universal dialectical method of cognition, general scientific and private scientific methods: comparative legal, systemic structural, formal logical ones. **Results:** the established relationship and differences in the application of a suspended sentence and a more lenient sentence makes it necessary to improve the norms regulating them at the legislative level **Conclusions:** the correct definition of the criteria for the application of a suspended sentence and a lesser sentence will ultimately bring the achievement of the goals of criminal legislation as a whole closer.

Key-words: enforcement, conditional sentencing, probation, criminal legislation, the appointment of a lesser punishment, mitigating and aggravating circumstances.

Продолжающиеся процессы дальнейшей либерализации уголовно-правовой политики в России и гуманизации уголовного закона, выражающиеся в приоритетном применении наказаний, являющихся альтернативой лишению свободы, а также иных мер уголовно-правового характера, не связанных с наказанием, снижении сроков наказания за совершение менее тяжких преступлений, обуславливают повышение интереса к применению условного осуждения.

При этом отмечается некоторое снижение применения судами условного осуждения. Так, в 2020 году условное осуждение применено в 147763 случаях при назначении лишения свободы (АППГ — 157 511, — 6,18%) и в 10311 случаях при применении иных видов наказаний (АППГ — 11 976, — 13,9%). Однако доля условно освобожденных от общего числа всех осужденных лиц возросла и составила 29,76% (АППГ — 28,33%). Если сравнить данные показатели, например, с 2009 годом, то уровень снижения количества условно освобожденных составил 55,76% (357 370 — условно освобожденных, при их доле от общего числа всех

осуждённых лиц в 40,04%). Указанные тенденции связаны с введением и активным применением судебного штрафа, не влекущего осуждения лица, совершившего преступление (56979, АППГ — 52461), а также применением ограничения свободы, имеющего схожие черты с обязанностями, которые суд возлагает на условно осужденных на период испытательного срока (20099, АППГ — 20420), в какой-то мере это обусловлено и более обоснованным применением положений ст. 73 УК РФ¹. Вместе с тем, установленные законодателем основания применения условного осуждения и возможности их судебной оценки при решении вопроса о его применении настолько широкие, что это негативно отражается на решении задач и достижении целей уголовного законодательства в целом, поэтому назрела необходимость законодательно установить более четкие ограничения при применении положений ст. 73 УК РФ. Что касается тенденций назначения в настоящее время более мягкого наказания, то позиция правоприменителя следует за тенденциями. Она направлена в сторону редчайшего применения ст. 64 УК РФ. В обзорах судебной практики с очевидностью отсутствует возможность назначить более мягкое наказание, поскольку суд не находит в уголовном деле исключительных обстоятельств². Общеизвестной линией не распространности применения ст. 64 УК РФ выступает ее сугубо исключительный характер, он противостоит назначению наказания по общим правилам. Однако ст. 60 УК РФ является отправной «точкой» как назначения наказания, так и освобождения от него. Противоречивость институтов и процессов назначения наказания с применением ст. 64 УК РФ и освобождения от него по ст. 73 УК РФ определяется несовершенством этих норм, в части оснований их применения, правовых ограничений для их действия, влияния на исправление осужденного и, в конечном счете, способствования решению задач уголовного закона в целом.

В теории уголовного права сформировались различные позиции относительно сущности и правовой природы института условного осуждения. Так, условное осуждение предлагалось относить к особому виду наказания [1, с. 144], считать разновидностью отсрочки применения наказания [2, с. 107], особым видом освобождения от наказания [3, с. 237], одной из форм реализации уголовной ответственности [4, с. 46–51]. Не вдаваясь в данную научную дискуссию, отметим лишь, что условное осуждение обязывает лицо, сохраняющее статус осужденного и считающегося судимым до истечения испытательного срока, выполнять возложенные на него обязанности.

Наказание может быть назначено условно, если суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания. Вместе с этим будут учтены характер и степень общественной опасности совершенного преступления, характеристика личности виновного, влияние выбираемой меры воздействия на исправление осужденного и на условия жизни его семьи. Эти же обстоятельства должны учитываться и при назначении наказания с применением ст. 64 УК РФ, что позволяет судьям применять более мягкое наказание и считать его условным одновременно. Однако данную позицию правоприменителя

¹ См.: Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.sdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 22.06.2021).

² См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации №2 (2016)» (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 6 июля 2016 г.); Определение № 69-УД16-5; Определение № 34-АПУ16-3. URL: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 01.07.2021).

следует признать ошибкой, поскольку назначение наказания и освобождение от него это разные процессы. Нельзя их смешивать и признавать одни и те же обстоятельства основаниями для применения предложенных законодателем правил, установленных ст. 64 и 73 УК РФ. В этой связи их разграничение видно из обвинительных приговоров. К тому же не всегда находит место в конкретных приговорах применение анализируемых нами уголовно-правовых норм. К примеру, вышестоящей судебной инстанцией, приговоры, вынесенные с применением ст. 64 или ст. 73 УК РФ, отменяются, так как для них нет оснований. По нашему мнению, обе нормы имеют специфику, которую обоснованно диктует законодатель, а правоприменитель доказательно их использует по назначению. Главное избежать произвольного применения обсуждаемых норм, линейно выстроив правильное их предназначение для конкретного лица по персонализированному делу. Заметим, что широкий перечень смягчающих обстоятельств и узкий круг исключительных, детализирует подход к применению каждой статьи и поможет определиться с назначением реального наказания или условного, но с испытательным сроком, необходимым для конечного исправления личности. Таким образом, для исправления характерен временной промежуток. Для реально назначенного наказания он равен назначенному сроку (например, лишения свободы); а для условного осуждения срок индивидуализируется в назначенном испытании. Достигнуть исправления можно быстрее при условном осуждении или при назначении реального более мягкого наказания. Однако понять сразу, исправилась преступная личность (на момент вынесения приговора) или нет, невозможно. Значит есть доля риска при назначении наказания и реально, и условно.

В науке высказываются мнения о нецелесообразности одновременного применения норм о назначении более мягкого наказания и условного осуждения. Действительно, смягчение наказания условно и реально достигается, по сути, идентичными обстоятельствами по содержанию. Однако их смысловая нагрузка различна: одни смягчающие, другие исключительные. Фактически эти обстоятельства так и представлены в законе: имеют разные названия, то есть имеют неодинаковое содержание и индивидуализируют личность виновного.

Также можно подтвердить, что согласно их правовой природе, существует законодательная вариативность норм в виде смягчения наказания в разных формах. Доктринально предлагается предусмотреть в законе запрет применения ст. 64 УК РФ при назначении наказания условно, а равно применения ст. 73 УК РФ при назначении более мягкого наказания [5, с. 53]. На наш взгляд, данная позиция представляется обоснованной. Альтернативное применение данных норм находит подтверждение и в правоприменительной практике. Например, Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ 17 ноября 2016 г. по делу № 83-УД16-13 вынесено кассационное определение об отсутствии оснований для применения положений ст. 64 и ст. 73 УК РФ в отношении Д.С. Лагутенкова осужденного по ч. 3 ст. 290 УК РФ за получение взятки.

Как видно законодательная и правоприменительная дискуссионность, касающаяся вопросов смягчения наказания, вплоть до освобождения, говорит о невозможности смешения этих норм, то есть об их неоднородности. Поставить тождество относительно их оснований применения будет неправильным.

Отсутствие четких критериев определения исключительных обстоятельств, их дифференциации со смягчающими, которые выступают основаниями действия

интересующих нас статей, не позволяет правильно применить закон и обеспечить реализацию требований и разъяснений Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» (с изм. от 18 декабря 2018 г.)¹, что приводит к весьма формальной их оценке судами, а значит и выводы о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания в значительной степени носят субъективный характер и в ряде случаев их нельзя считать достоверными. Так, приговором Кировского районного суда г. Саратова по делу №1-71/2021 Р.Р. Мубараков, ранее судимый 11.05.2018 по п. «в», «г» ч. 2 ст. 158 УК РФ к лишению свободы на 6 месяцев в исправительной колонии общего режима и освобожденный по отбытии срока, осужден по ст. 158 ч. 3 п. «г» УК РФ к лишению свободы сроком на 1 год условно с испытательным сроком 3 года, со штрафом в размере 50 000 руб., без ограничения свободы. Обстоятельствами, смягчающими наказание, суд признал активное участие в раскрытии преступления, поскольку на предварительном следствии Мубараков давал признательные показания, суд учел, что обвиняемый добровольно возместил имущественный ущерб, раскаялся в содеянном, смягчающими обстоятельствами были названы двое малолетних детей на иждивении, беременность сожительницы подсудимого, которая может привести к рождению малолетнего ребенка. Обстоятельством, отягчающим наказание, суд признал рецидив преступлений и указал, что исправительное воздействие предыдущего наказания оказалось недостаточным. Суд не усмотрел оснований для применения ст. 15 ч. 6 и ст. 64 УК РФ учитывая, что в действиях Мубаракова имеется рецидив преступлений и не установлены исключительные обстоятельства. Возможность применить условное осуждение судом обоснована наличием двоих малолетних детей, смягчающими наказание обстоятельствами, размером похищенного (189,98 руб., 89,99 руб., 101,99 руб., 209,99 руб.). В данном примере усматривается такой же формальный подход при неприменении ст. 64 УК РФ. Считаем, что простое перечисление смягчающих обстоятельств не является основанием для применения ст. 64 и 73 УК РФ.

На наш взгляд, справедливость и обоснованность данного приговора вызывает сомнения, поскольку вряд ли можно говорить о возможности исправления виновного в данном конкретном случае без отбывания наказания реально, поскольку обстоятельства, указанные в ч. 2 ст. 73 УК РФ, должны учитываться в совокупности. Подвергается критике и оценка судом личности преступника, в том числе игнорирование отягчающего обстоятельства — рецидива преступлений. Так, говоря о личности и совершенных поступках, подлежащих учету при назначении наказания, Пленум Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» (с изм. от 18 декабря 2018 г.) разъясняет, что суды не должны учитывать в качестве отрицательно характеризующих личность подсудимого данные, свидетельствующие о наличии у него погашенных или снятых в установленном порядке судимостей, следовательно, наличие непогашенной судимости отрицательно характеризуют личность Мубаракова, и при этом ранее он отбывал реальное лишение свободы. Умышленные преступные действия Мубараковым с целью тайного хищения чужих денежных средств с банковского счета банковской карты совершались

¹ См.: Российская газета. 2015. 29 дек.; URL: base.garant.ru/71288502/ (дата обращения: 23.02.2021).

неоднократно, в судебном заседании Мубараков свою вину не признал и суд критически оценил его показания как попытку избежать наказания, совершенное им преступление относится к категории тяжких и осуждается он за совершение тяжкого преступления не впервые (наличием последнего обстоятельства суд обосновал отсутствие возможности заменить лишение свободы принудительными работами). Мубараков приобретал не предметы первой необходимости, а спиртные напитки, табачные изделия. Изложенное свидетельствует о том, что виновный не раскаялся в содеянном, на путь исправления не встал, должных выводов после отбывания реального лишения свободы за ранее совершенное тяжкое преступление не сделал и вновь совершил преступление. Таким образом, назначение наказания на определенный срок было бы целесообразным в отношении подсудимого Мурабакова. Причем отдельные смягчающие обстоятельства можно было бы признать исключительными, а соответственно, применить ст. 64 УК РФ с учетом реального срока.

Следует обратить внимание на основания применения ст. 73 УК РФ. Законодательно определены обстоятельства, при которых условное осуждение не назначается. В научной литературе подвергается критике и перечень наказаний, при назначении которых возможно условное осуждение — например, предлагается включить в него принудительные работы [6, с. 325], и максимальный срок лишения свободы, при котором возможно условное осуждение — предлагается его уменьшить [7, с. 76–77], и категории преступлений, за совершение которых условное осуждение не назначается — например, предлагается расширить их круг, включив в него тяжкие и особо тяжкие преступления с применением насилия, преступления против здоровья населения и общественной нравственности при назначении лишения свободы [8, с. 79]. Представляется необходимым поддержать мнение об исключении возможности назначения условного осуждения за совершение простого и квалифицированного убийства по ст. 105 УК РФ [9, с. 87], незаконный сбыт наркотических средств, бандитизм, а также кражи, грабежи и разбой при совокупности преступлений [10, с. 41]. Как ни странно, но суды применяют условное осуждение преимущественно за тяжкие преступления, удельный вес которых от общего количества применения условного осуждения в 2020 году составил 37,23%, на преступления небольшой тяжести приходится 33,34%, средней тяжести — 28,79%, особо тяжкие — 0,6% [8]. Такое положение представляется порочной практикой и видится назревшей необходимостью установить в ст. 73 УК РФ запрет на условное осуждение за тяжкие и особо тяжкие преступления, направленных против личности (жизни и здоровья) вследствие повышенной общественной опасности данных преступлений. Также необходимо ограничить применение условного осуждения при любом виде рецидива, а совершение в период испытательного срока умышленного преступления необходимо считать основанием отмены условного осуждения. Такие выводы мы объясняем широкой законодательной волей, создающей «раздолье» для правоприменителя в выборе той или иной меры уголовно-правового характера. Следовательно, требуется установление конкретных правовых ограничений, исключающих произвольное толкование применения положений ст. 73 УК РФ. Частично подобное касается и ст. 64 УК РФ, ибо иначе избежать массового характера применения этих норм и их необоснованность невозможно.

Относительно испытательного срока скажем, что установление в законе возможной его длительности менее срока наказания представляется не совсем обо-

снованным, поскольку вряд ли будет доказано виновным его исправление. В то же время и испытательный срок в несколько раз превышающий срок наказания также представляется нецелесообразным. Думается, что испытательный срок, с учетом предложения назначить наказание условно за небольшой и средней тяжести преступления, должен быть равен сроку наказания, но не должен превышать двух лет. Предлагаемая продолжительность испытательного срока при условном осуждении обусловлена его сопоставлением с таким видом наказания как ограничение свободы, назначаемому на срок от двух месяцев до четырех лет в качестве основного вида наказания за не тяжкие преступления, при котором осужденному судом устанавливаются схожие ограничения.

Вопросы совершенствования правового института условного осуждения, несомненно заслуживают пристального внимания со стороны законодателя в работе по совершенствованию норм уголовного закона в части урегулирования вопросов применения условного осуждения, поскольку широкое его применение не способствует достижению целей и задач уголовного законодательства в целом, а в частности должной охране человека, его прав и свобод и в целом населения как высшей ценности в правовом государстве.

Назначение более мягкого наказания с учетом положений ст. 64 УК РФ требует правильного применения, основанного на исключительности установленных и признанных таковыми обстоятельств, при рассмотрении конкретного уголовного дела. Их индивидуализация — это важная составляющая процесса назначения наказания. Для этого требуется законодательно внедрить в ст. 64 УК РФ ряд ограничений, включающих тяжкую и особо тяжкую категоризацию статей, и, с учетом их повышенной общественной опасности, установить запрет на данное смягчение наказание за простое и квалифицированное убийство, а также рецидив.

Законодательная фиксация новых правил в ст. 64 и 73 УК РФ позволит усилить их правовую природу, разнородную по своей сути, и с неизбежностью обоснованно повлиять на правильное решение в обвинительном приговоре.

Библиографический список

1. *Ривман Д.В.* О юридической природе условного осуждения и участия общественности в перевоспитании условно осужденных // Вестник ЛГУ. 1965. № 23. С. 144.
2. *Ткачевский Ю.М.* Условное осуждение // Применение наказания по советскому уголовному праву. 1958. С. 107.
3. *Кригер Г.А.* Условное осуждение и роль общественности в его применении. М.: Изд-во Московского ун-та, 1963. 101 с.
4. *Лапшин В.Ф.* Отдельные формы реализации уголовной ответственности в контексте принципа справедливости. // Актуальные проблемы уголовного права на современном этапе (вопросы дифференциации ответственности и законодательной техники). 2020. № 9 (9). С. 46–51.
5. *Пестерева А.* Применение статей 64 и 73 УК РФ при назначении наказания // Уголовное право. 2009. № 4. С. 53.
6. *Ужахов А.С.* О достижении цели в виде предупреждения совершения новых преступлений при применении условного осуждения // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: материалы Международных научно-практических конференций и круглых столов, к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России (г. Рязань, 20–22 ноября 2019 г.): в 10 т. 2019. Т. 3. С. 324–326.

7. *Степашин В.М.* Основания назначения условного осуждения // Вестник НГУ. Сер.: Право. 2014. Т. 10. Вып. 1. С. 76–77.

8. *Буркина О.А., Селивенко Я.А.* Вопросы назначения условного осуждения в Российском законодательстве // Пробелы в Российском законодательстве. 2016. № 1. С. 77–79.

9. *Хохлов В.А.* Условное осуждение и назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление, в судебной практике по делам об убийствах // Гражданское общество и правовое государство. 2015. Т. 2. С. 86–88.

10. *Неманежин В.Ю.* Теоретические и практические вопросы основания применения условного осуждения // Журнал правовых и экономических исследований. 2009. № 1. С. 39–46.

References

1. *Rivman D.V.* On the Legal Nature of Probation and Public Participation in the Re-education of Probationers // Bulletin of Leningrad State University. 1965. No. 23. P. 144.

2. *Tkachevsky Yu.M.* Conditional Conviction // Application of Punishment Under Soviet Criminal Law. 1958. P. 107.

3. *Krieger G.A.* Conditional sentence and the role of the public in its application. Moscow: Publishing house of the Moscow University, 1963. 101 p.

4. *Lapshin V.F.* Certain Forms of Implementation of Criminal Liability in the Context of the Principle of Justice // Actual Problems of Criminal Law at the Present Stage (issues of differentiation of responsibility and legislative technique). 2020. No. 9 (9). P. 46–51.

5. *Pestereva A.* Application of Articles 64 and 73 of the Criminal Code of the Russian Federation when Sentencing // Criminal Law. 2009. No. 4. P. 53.

6. *Uzhakhov A.S.* In Achieving the Goal in the Form of Preventing the Commission of New Crimes when Applying a Conditional Sentence // IV International Penitentiary Forum “Crime, Punishment, Correction”: notes of international scientific and practical conferences and round tables, to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, in 10 volumes, 2019. P. 324–326.

7. *Stepashin V.M.* Grounds for the Appointment of a Suspended Sentence // Vestnik NSU. Series: Law. 2014. Т. 10. Iss. 1. P. 76–77.

8. *Burkina O.A., Selivenok Ya.A.* Issues of Assigning a Conditional Sentence in Russian Legislation // Gaps in Russian legislation. 2016. No. 1. P. 77–79.

9. *Khokhlov V.A.* Conditional Conviction and the Appointment of a Milder Punishment than Is Provided for This Crime in Judicial Practice in Murder Cases // Civil Society and the Rule of Law. 2015. Vol.2. P. 86–88.

10. *Nemanezhin V.Yu.* Theoretical and Practical Issues of the Grounds for the Application of Probation // Journal of Legal and Economic Research. 2009. No. 1. P. 39–46.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-182-191
УДК 343

Г.Р. Фарахиева

ВЛИЯНИЕ ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВА НА ПРОЦЕССЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ ИХ АНАЛОГОВ

Введение: статья посвящена исследованию существующих современных особенностей влияния интернет-пространства на процессы вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Данное исследование обусловлено стремительным развитием информационно-телекоммуникационных технологий, что, в свою очередь, создает достаточно благоприятные условия для совершения преступлений в интернет-пространстве. **Цель:** комплексное изучение особенностей влияния интернет-пространства на процессы вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. **Методологическая основа:** методологическую основу статьи составил всеобщий диалектический метод познания вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в интернет-пространстве. В предложенной работе применяются общенаучные и частнонаучные методы познания. Общенаучные методы познания представлены сравнительным, системно-структурным, историко-правовым, формально-логическим методами. Частнонаучные методы познания представлены анализом уголовно-правовой статистики, изучением документов, нормативно-правовых актов. Материалами исследования явились доктринальные и законодательные источники, затрагивающие вопросы вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также результаты проведенных исследований Всероссийским центром изучения общественного мнения. **Результаты:** в статье рассмотрены особенности влияния интернет-пространства на процессы вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Приводится структурный анализ участников преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Отмечено, что мир лиц несовершеннолетнего возраста является структурированным, исходя из чего, становится целесообразным применение существующей теории интерсекциональности (теория пересечения), исследования оказываемого влияния, воздействия интернет-пространства, социальной среды на современных лиц несовершеннолетнего возраста. **Выводы:** автор исследования приходит к выводу, что находясь в интернет-пространстве, лица несовершеннолетнего возраста становятся одним из основных объектов вовлечения в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Интернет-пространство является одним из основных источников

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 5 (142) • 2021

© Фарахиева Гузель Руслановна, 2021
Адъюнкт кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права (Казанский юридический институт МВД России); e-mail: guzel.khusnutdinova@inbox.ru
© Farahieva Guzel Ruslanovna, 2021
Associate Professor, Department of Criminology and criminal enforcement law (Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

киберсоциализации несовершеннолетних, что в свою очередь, влияет на виктимизацию исследуемой категорий лиц. Также рассмотрена такая сеть, как DarkNet в качестве одного из основных источников распространения наркотиков среди несовершеннолетних, так как именно эта сеть является анонимной (IP-адреса пользователей оказываются недоступными).

Ключевые слова: несовершеннолетний, предупреждение преступности, вовлечение несовершеннолетних, виктимность, незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, социальная сеть, интернет-пространство.

G.R. Farahieva

THE INFLUENCE OF THE INTERNET SPACE ON THE PROCESSES OF INVOLVING MINORS IN ILLEGAL TRAFFICKING OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES OR THEIR ANALOGUES

Background: the article is devoted to the study of the existing modern features of the influence of the Internet space on the processes of involving minors in illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. This study is due to the rapid development of information and telecommunications technologies, which, in turn, creates quite favorable conditions for committing crimes in the Internet space. **Objective:** a comprehensive study of the peculiarities of the influence of the Internet space on the processes of involving minors in the illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. **Methodology:** the methodological basis of the article is the universal dialectical method of cognition of the involvement of minors in the illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues in the Internet space. In the proposed work, general scientific and private scientific methods of cognition are used. General scientific methods of cognition are represented by comparative, system-structural, historical-legal, formal-logical methods. Private scientific methods of cognition are represented by the analysis of criminal law statistics, the study of documents, normative legal acts. The materials of the study were doctrinal and legislative sources concerning the involvement of minors in the illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, as well as the results of research conducted by the All-Russian Center for the Study of Public Opinion. **Results:** the article considers the peculiarities of the influence of the Internet space on the processes of involving minors in the illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. A structural analysis of participants in crimes related to illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues is given. It is noted that the world of minors is structured, on the basis of which it becomes expedient to apply the existing theory of intersectionality (intersection theory), since this theory is one of the main elements of identifying, studying the influence exerted, the impact of the Internet space, the social environment on modern minors. **Conclusions:** the author of the study comes to the conclusion that, being in the Internet space, persons of minor age become one of the main objects of involvement in illegal trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. The Internet space is one of the main sources of cybersocialization of minors, which in turn affects the victimization of the studied categories of persons. A network such as DarkNet is also considered as one of the main sources of drug distribution among minors, since this network is anonymous (the IP addresses of users are inaccessible).

Key-words: minor, crime prevention, involvement of minors, victimization, illegal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, social network, Internet space.

Сегодня представить жизнь современного человека без интернет-пространства невозможно.

Так, В.А. Михайлов, С.В. Михайлов в своих трудах отмечают, что «Интернет-пространство — это коммуникативная среда, втягивающая в себя постепенно все многочисленные фрагменты социума» [1, с. 42]. О.Н. Морозова интернет-пространству дает следующее определение: «Техническое новшество, стремительно распространившееся и ставшее частью жизни миллионов человек» [2, с. 150–151].

Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин справедливо указывает на то, что: «Новейшая информационная технология, как и любая другая технология, может быть использована не только на пользу человечеству, но и в праворазрушительных, криминальных целях»¹. Существующее сегодня и активно развивающееся масштабное применение компьютерных технологий и телекоммуникационных систем в современной жизни общества, создание на их основе компьютерных сетей привело к тому, что «киберпространство» стало широко применяться в процессе совершения преступных деяний.

Так, согласно данным официальной статистики, с начала 2020 г. МВД России был зафиксирован рост количества преступлений, совершаемых с использованием возможностей интернет-пространства на 91%. В 2020 г. в России отмечается увеличение (на 75%) количественных показателей совершенных преступлений с использованием IT-технологий², а также, согласно данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, было зарегистрировано 294 409 (+68,5%) преступлений с января по декабрь 2019 г., совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, за весь 2020 г. количество зарегистрированных преступлений составило 510 396 (+73,4%)³.

Выступая 3 марта 2021 г. на ежегодном расширенном заседании коллегии МВД России, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «На сегодняшний день криминальные деяния, совершенные с использованием IT-технологий, составляют все большую долю в общей структуре преступности. Должна быть усилена борьба с пропагандой наркотиков и их распространением через интернет. Необходимо вести мониторинг интернет-пространства, активнее выявлять в сети тех, кто втягивает несовершеннолетних в противоправные действия»⁴.

Надо сказать, что в целях предупреждения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 была утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года⁵. В данной Стратегии отмечено возникновение новых форм противоправной деятельности, в частности, с ис-

¹ Зорькин В. Дееспособность власти проверяется в общенациональной беде // Российская газета. Федеральный выпуск № 105(8456). URL: <https://rg.ru/2021/05/17/valerij-zorkin-dee-sposobnost-vlasti-proveraetsia-v-obshchenacionalnoj-bede.html> (дата обращения: 06.06.2021).

² См.: Путин 3 марта поучаствует в расширенном заседании коллегии МВД. URL: <https://iz.ru/1131507/2021-03-02/putin-3-marta-pouchastvuet-v-rasshirennom-zasedanii-kollegii-mvd> (дата обращения: 06.03.2021).

³ См.: Данные официальной статистики ГИАЦ МВД России. URL: <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/> (дата обращения: 06.03.2021).

⁴ См.: Расширенное заседание коллегии МВД России 3 марта 2021 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65090> (дата обращения: 06.03.2021).

⁵ См.: Стратегия государственной антинаркотической политики России до 2030 года (утверждена указом Президентом РФ от 23 ноября 2020 г. № 733) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 48, ст. 7710.

пользованием информационных, коммуникационных и высоких технологий, которые также применяются в совершении преступных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Так, за последнее десятилетие в нашей стране прослеживается тенденция увеличения фактов вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, с использованием интернет-пространства. В данном контексте следует привести данные, озвученные Digital 2020¹. Так, число интернет-пользователей в России достигло 118 млн человек. 70% несовершеннолетних проводят неконтролируемое время в интернет-пространстве, более 80% лиц несовершеннолетнего возраста имеют свои аккаунты в различных социальных сетях². Согласно результатам опроса, проведенного ВЦИОМ в 2021 году, в 35% российских семьях несовершеннолетние пользуются интернетом дома. 81% родителей предпринимают меры, чтобы обезопасить ребенка от опасной информации в интернете. 31% родителей сидят с ребенком у компьютера, когда он пользуется интернетом, 17% — устанавливают программы для блокировки «всплывающих окон», 17% — применяют специальные настройки браузера, 16% — устанавливают антивирусы³.

Современным теоретико-методологическим проблемам познания вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, вопросам его предупреждения посвящены работы: А.С. Бряндиной, А.А. Вязамской, У.О. Кадырова, С.Л. Новопавловская, В.А. Родивилиной, В.В. Семеновой, М.Р. Умарова, Е.Е. Хохлов и др.

Л.С. Радькова исследовала механизм вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков с использованием интернет-ресурсов [3, с. 218–222]. Е.В. Кузнецовой были изучены особенности информационной сферы. По мнению данного автора, Интернет-пространство является системообразующим фактором жизни общества. Развивающаяся высокотехнологическая отрасль наряду с открытостью России для мирового сообщества привели к незащищенности несовершеннолетних и молодежи от негативного контента в интернет-пространстве [4, с. 25]. А.Н. Щурова пишет, что использование сети Интернет облегчает поиск потенциальных клиентов для осуществления незаконных сделок с наркотическими средствами, вовлечение и склонение к потреблению наркотических средств, навязывание субкультуры наркоманов и другие незаконные действия [5, с. 1–26].

Реализация антинаркотической политики в 2010–2020 гг. дает основания утверждать, что наркоситуация в нашей стране может характеризоваться как относительно стабильная⁴, однако, при этом, согласно данным мониторинга, проводимого Государственным антинаркотическим комитетом, в ряде субъектов Российской Федерации она остается весьма проблемной.

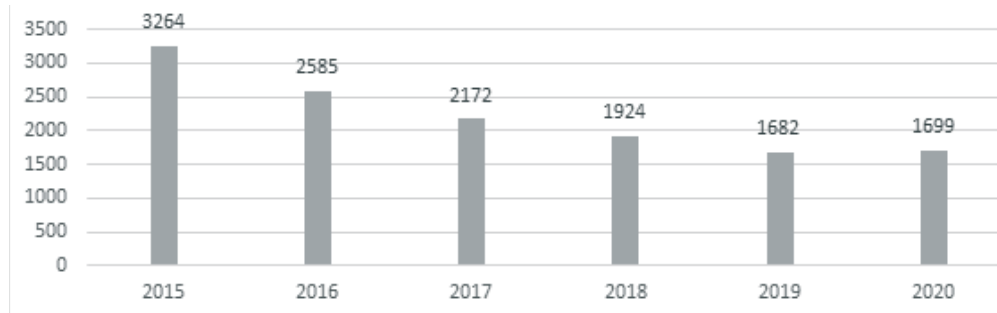
¹ См.: Обзор цифр от Digital 2020. URL: <https://wearesocial.com/our-work> (дата обращения: 06.03.2021).

² См.: Статистика интернет-зависимости у российских подростков. URL: <http://security.mosmetod.ru/internet-zavisimosti> (дата обращения: 06.03.2021).

³ См.: Интернет и дети: возможности и угрозы. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/internet-i-deti-vozmozhnosti-i-ugrozy> (дата обращения: 06.03.2021).

⁴ См.: Стратегия государственной антинаркотической политики России до 2030 года (утверждена Указом Президентом РФ от 23 ноября 2020 г. № 733) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 48, ст. 7710.

Так, с 2015 г. идет постепенное сокращение количества наркопреступлений, совершенных лицами несовершеннолетнего возраста (рис.)¹.



Количество зарегистрированных преступлений, связанных с незаконных оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в России, совершенных несовершеннолетними, за период 2015–2020 гг.

Преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, характеризуются достаточно высокой латентностью. Еще в феврале 2020 г. Министр внутренних дел России В.А. Колокольцев, выступая на ежегодном расширенном заседании коллегии МВД России, отметил, что особое внимание следует уделять пресечению распространению наркотиков с использованием современных информационных технологий. Согласно официальной информации, предоставленной органами внутренних дел в 2020 г., подобных случаев выявлено на 30% больше, чем в 2019 г.² Здесь следует привести точку зрения В.В. Семенович, которая отмечает: «Треть преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств совершается посредством средств массовой информации или интернет-ресурсов, что является обстоятельством, повышающим степень общественной опасности преступления» [6, с. 14].

Необходимо отметить, что социальная среда лиц несовершеннолетнего возраста является структурированной. Подобная социальная среда включает в себя семью, школу, сферу неформального общения несовершеннолетних, а также появившуюся новую социальную сферу — онлайн-социальную среду, онлайн-пространство (интернет-пространство). Говоря о влиянии интернет-пространства на процесс вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, нам представляется обоснованным обращение к теории интерсекциональности (теории пересечений). Так, указанная теория была предложена профессором Кимберли Креншоу в 1989 г. Данная теория исходит из того, что различные биологические, социальные и культурные категории, такие как гендерная идентичность, раса, класс, состояние здоровья, каста и другие идентичности взаимодействуют друг с другом

¹ См.: Данные официальной статистики ГИАЦ МВД России. URL: <http://www.mvd.ru/press-center/statistics/reports/> (дата обращения: 06.03.2021).

² См.: Выступление Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/news/item/19639138/> (дата обращения: 06.03.2021).

на множестве уровней, и исследует эти взаимодействия¹. Л.М. Аланен считает, что рассмотрение теории пересечения позволит не только описать «множества детства» — жизненных миров, идентичностей и опыта, но и провести причинно-следственный анализ современного детства [7, с. 94–97]. Социальная среда несовершеннолетнего «накладывается» на онлайн-социальную среду, интернет-пространство, влияя на структуру взаимосвязей несовершеннолетнего и общества, в котором он находится. Теория пересечения позволяет проанализировать поведение несовершеннолетнего, а также дает возможность определить его место и роль в социальном окружении.

Проводя значительную часть своего свободного времени в интернет-пространстве, лица несовершеннолетнего возраста (в силу их повышенной виктимности) становятся подвержены к вовлечению в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Таким образом, современные несовершеннолетние, обладающие повышенной виктимностью и оказавшиеся под воздействием информационного онлайн-фактора [8, с. 447–453], втягиваются в процесс незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. С.А. Фалкина в своих научных трудах приходит к следующему умозаключению: «У подростков, со склонностью к виктимному поведению также более высоко оценены угрозы пропаганды наркотиков и экстремизма» [9, с. 234].

Так, повышенное внимание ученых, практических работников к современным проблемам вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов характеризуются следующими обстоятельствами:

- 1) повышенной виктимностью несовершеннолетних;
- 2) вовлечением несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов посредством возможностей интернет-пространства;
- 3) широким распространением данного вида общественно опасного деяния как по вертикали (влияние лиц взрослого возраста на лиц, не достигших своего совершеннолетия), так и по горизонтали (взаимовлияние несовершеннолетних друг на друга).

Так, С.Л. Новопавловская отмечает, что на сегодняшний день существует масса способов распространения наркотиков с использованием интернета: при помощи популярных социальных сетей, частных сайтов, виртуальных магазинов и т.д. [10, с. 46]. А.В. Морозова пишет, что: «Участники наркобизнеса в настоящее время продолжают активно использовать для совершения наркопреступлений возможности сети Интернет, электронных платежных систем и сервисов» [11, с. 12–15].

Следует особо подчеркнуть, что в сфере наркобизнеса широко распространены такие современные технологии, как Интернет-ресурсы, различные платформенные мессенджеры, в частности Даркнет, Телеграм, Ватсап, в которых присутствуют функции удаления чата через определенные промежутки времени, что создает значительные сложности для выявления, фиксирования противозаконных действий со стороны правоохранительных органов; системы «электронных валют» («Яндекс.Касса», Webmoney, PayMaster, Qiwi, RoboKassa

¹See: *Susanne V. Knudsen. Intersectionality. A Theoretical Inspiration in the Analysis of Minority Cultures and Identities in Textbooks*. P. 61–76. URL: https://web.archive.org/web/20080414023743/http://www.caen.iufm.fr/colloque_iartem/pdf/knudsen.pdf (дата обращения: 06.03.2021).

и др.); криптовалюта — электронный платежный инструмент с уникальным кодом транзакции, который предотвращает имитирование и обеспечивает полную конфиденциальность гражданина. Указанное выше значительно усложняет реализацию мер по обнаружению и пресечению общедоступных каналов поставок наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, а также процесс доказывания и привлечение к ответственности лиц, принимающих участие в их распространении.

Исследуя особенности процессов вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, и их аналогов, следует уделить отдельное внимание детерминантам такого вовлечения рассматриваемой возрастной группы с использованием методов и средств, ставших возможными при помощи интернет-пространства. К их числу могут быть отнесены:

1) возможность приобретения «легких» и быстрых денежных средств без помощи родителей или иных законных представителей;

2) продвижение наркотиков при помощи интернет-пространства и подобных интернет-мессенджеров, посредством которых происходит денежный оборот между различными счетами наркопреступников (в том числе и онлайн-счетами, к примеру, Qiwi-кошельков), полученных от продажи наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Как было сказано ранее, одной из особенностей незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов считается значительный уровень латентности. Так, Даркнет и Telegram-каналы выступают главными элементами распространения криминальной деятельности среди несовершеннолетних, связанных с незаконным оборотом наркотических средств. Также они обладают значительным уровнем анонимности (в данных источниках присутствует функция шифрования VPN для всех пользователей мира, за счет данного шифрования IP-адрес и данные лица вычислить практически невозможно). В данном контексте О.Н. Епифанова указала, что «даркнет — явление психологически разрушительное. Ежедневно через специальный браузер в даркнет заходят, в среднем, почти четыреста тысяч россиян. Даркнет охватывает более тысячи городов России»¹.

Даркнет выступает элементом вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность, так как уровень анонимности в скрытой сети вызывает у несовершеннолетних иллюзию свободы, а также «эффект» безнаказанности.

Процесс вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов представляет собой структуру с входящими в нее следующими звеньями:

организатор — субъект (лицо), организующий и регулирующий работу всех субъектов наркоторговли, который принимает решение о передаче, рассылке наркотиков и разделении денег между субъектами наркоторговли;

вербовщик — субъект (лицо), который реализовывает «хедхантинг» (поиск и подбор) на нижеперечисленные роли. Зачастую подобные лица осуществляют сбор сведений о гражданах и взыскание с них «предоплаты», в некоторых случаях — отправку СМС-сообщений на адреса электронной почты граждан с информацией о быстром и легком заработке;

¹ См.: Ольга Епифанова: Даркнет — глобальная угроза человечеству. Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/47144/> (дата обращения: 06.03.2021).

контролер — лицо, обязанностью которого является деятельность, связанная с денежными операциями (расчет с лицами, участниками «пирамиды наркобизнеса» с использованием системы «электронных валют»);

заведующий «складом» — лицо, выполняющее обязанности по хранению наркотиков в определенном помещении;

телефонист — лицо, которое находится на постоянной связи с потенциальными клиентами и информирует их о местонахождении наркотиков;

перевозчик — лицо, осуществляющее транспортировку наркотиков до места направления;

закладчик — лицо, которое разносит и раскладывает наркотики по определенным местам. В основном закладчиками и являются лица несовершеннолетнего возраста, которые взамен получают денежные средства.

В настоящее время ведется масштабная работа по противодействию в сфере наркоторговли, где одним из основных направлений является выявление и устранение распространения наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов посредством современных компьютерных технологий [12, с. 107–112]. В данную сферу преступного мира все чаще вовлекаются несовершеннолетние, целью которых является заработок «легких», быстрых денежных средств. Среди лиц исследуемой возрастной группы, а также лиц молодого возраста, как правило, не возникает сложностей в процессе применения, использования VPN или IP-адресов.

Итак, в целях наиболее эффективного предупреждения вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов необходимо применять меры по ограничению доступа к веб-сайтам в сети Интернет, содержащие материалы о наркотических и психотропных веществах, путем установления в интернет-браузерах специальных расширений, которые автоматически не дадут пользователю интернет-пространства дальше пользоваться веб-сайтом, содержащим подобные сведения.

В целях обнаружения и блокировки веб-сайтов, где осуществляется распространение наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, правоохранительными органами, Роскомнадзором проводятся наблюдения, необходимые для оценки, анализа и прогноза в интернет-пространстве [13, с. 46–52]. Реализацию мер блокирования интернет-ресурсов и некоторых веб-сайтов в сети Интернет, на наш взгляд, целесообразно передать сотрудникам Управления «К» МВД России.

В целях предотвращения популяризации наркотических средств за счет веб-сайтов и иных интернет-ресурсов среди лиц несовершеннолетнего возраста возможно выделить меры предупреждения, носящие общесоциальный характер, к которым следует отнести:

формирование алгоритма действий при обнаружении наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов Главным управлением по контролю за оборотом наркотиков МВД России совместно с Управлением «К» МВД России;

организация и реализация юридических и организационно-технических механизмов предупреждения наркоторговли;

увеличение размера наказания за распространение в интернет-ресурсах сведений, популяризирующих употребление наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов;

увеличение размера наказания за вовлечение лиц несовершеннолетнего возраста в наркопреступления.

К мерам специального предупреждения относятся:

проведение круглых столов, конференций об опасности употребления наркотических средств, психотропных веществ;

создание на основе образовательных учреждений «кибердружин», участники которых будут осуществлять мониторинг в интернет-ресурсах и раскрывать факты незаконной деятельности в сфере наркоторговли с участием молодежи;

создание специализированных государственных органов, наделенных полномочиями по противодействию наркопреступлениям в интернет-пространстве, в том числе преступлениям, связанных с вовлечением несовершеннолетних в совершение подобных преступных деяний, в том числе и посредством интернет-пространства.

К мерам индивидуального предупреждения следует отнести работу правоохранительных органов с несовершеннолетними, входящими в группу риска. К подобным лицам несовершеннолетнего возраста следует отнести: безнадзорных; беспризорных; несовершеннолетних, которые находятся в социально-опасном положении¹; несовершеннолетних, которые ранее совершали преступления; несовершеннолетних, стоящих на профилактическом учете.

Библиографический список

1. Михайлов В.А., Михайлов С.В. Особенности развития информационно-коммуникативной среды современного общества // Актуальные проблемы теории коммуникации. СПб., 2004. 42 с.

2. Морозова О.Н. Особенности Интернет-коммуникации: определение и свойства // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2010. № 5. С. 150–151

3. Радькова Л.С. Механизмы вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 8–9. С. 218–222.

4. Кузнецова Е.В. Предупреждение делинквентного поведения несовершеннолетних, продуцируемого контентом сети Интернет: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2019. 25 с.

5. Щурова А.С. Незаконный оборот наркотических средств и их аналогов с использованием компьютерных технологий (сети Интернет): уголовно-правовое и криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2017. 26 с.

6. Семенова В.В. Уголовная ответственность за склонение к потреблению средств и веществ, представляющих угрозу здоровью населения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2019. 14 с.

7. Аланен Л.М. Теория пересечений и другие вызовы теоретизирования детства // Социологические исследования. 2018. № 3(407). С. 94–97.

8. Воронин М.Ю., Демидова-Петрова Е.В. Корреляция криминогенности несовершеннолетних и проявлений экстремизма в молодежной среде // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. № 4 (42). С. 447–453.

9. Фалкина С.А. Психологические характеристики подростков, склонных к викарному поведению в интернет-сети // Перспективы науки и образования. 2014. № 1 (7). 234 с.

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 24 апреля 2020 г. № 147-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

10. *Новопавловская С.Л.* Использование сети Интернет для нелегального оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов // Правовая информатика. 2014. № 1. 46 с.

11. *Морозов А.В.* Особенности борьбы с наркопреступностью в сфере информационно-телекоммуникационных технологий // Профессионал. 2018. № 3. С. 12–15.

12. *Яшин А.В., Шикшеев В.Р.* Проблемы противодействия преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков, совершаемым посредством сети интернет // Вестник Пензенского государственного университета. 2020. № 3 (31). С. 107–112.

13. *Глушков Е.Л.* Сбыт наркотических средств бесконтактным способом посредством сети Интернет: пути выявления и раскрытия // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 2. С. 46–52.

References

1. *Mikhailov V.A., Mikhailov S.V.* Features of the Development of the Information and Communication Environment of Modern Society // Actual problems of the theory of communication. St. Petersburg, 2004. 42 p.

2. *Morozova O.N.* Features of Internet Communication: Definition and Properties // Bulletin of the LSU named after A. S. Pushkin. 2010. No. 5. P. 150–151.

3. *Radkova L.S.* Mechanisms of Involving Minors in Illegal Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances or Their Analogues // Humanities, Socio-Economic and Social Sciences. 2017. No. 8–9. P. 218–222.

4. *Kuznetsova E.V.* Prevention of Delinquent Behavior of Minors Produced by the Content of the Internet: extended abstract. diss. ... cand. of law. Kursk, 2019. 25 p.

5. *Shchurova A.S.* Illicit Trafficking of Narcotic Drugs and Their Analogues Using Computer Technologies (the Internet): Criminal Law and Criminological Research: extended abstract. dis. ... cand. of law. St. Petersburg, 2017. 26 p.

6. *Semenova V.V.* Criminal Liability for Inducing the Consumption of Drugs and Substances that Pose a Threat to Public Health: extended abstract. dis. ... cand. of law. St. Petersburg, 2019. 14 p.

7. *Alanen L.M.* The Theory of Intersections and Other Challenges of Theorizing Childhood // Sociological research. 2018. No. 3(407). P. 94–97.

8. *Voronin M.Yu., Demidova-Petrova E.V.* Correlation of Criminogenicity of Minors and Manifestations of Extremism in the Youth Environment // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 4 (42). P. 447–453.

9. *Falkina S.A.* Psychological Characteristics of Adolescents Prone to a Victim Behavior on the Internet // Prospects of science and education. 2014. No. 1 (7). 234 p.

10. *Novopavlovskaya S.L.* The Use of the Internet for Illegal Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Their Analogues // Legal Informatics. 2014. No. 1. 46 p.

11. *Morozov A.V.* Features of the Fight Against Drug Crime in the Field of Information and Telecommunications Technologies // Professional. 2018. No. 3. P. 12–15.

12. *Yashin A.V., Shiksheev V.R.* Problems of Countering Crimes in the Field of Drug Trafficking Committed via the Internet // Bulletin of the Penza State University. 2020. No. 3 (31). P. 107–112.

13. *Glushkov E.L.* Sale of Narcotic Drugs by Contactless Means via the Internet: Ways of Detection and Disclosure // Problems of Law Enforcement Activity. 2018. No. 2. P. 46–52.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР. КРИМИНАЛИСТИКА

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-192-198

УДК 343.982.342

Л.Ю. Воронков

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДИС «ПАПИЛОН» ПРИ ЭКСПЕРТНОМ ИССЛЕДОВАНИИ ДАКТИЛОСКОПИЧЕСКИХ СЛЕДОВ, СОДЕРЖАЩИХ ЗОНУ РАЗРЫВА

Введение: применение в экспертной практике компьютерных технологий, а именно систему АДИС «Папилон» существенно облегчает поиски преступников и экономит большое количество времени как для эксперта, так и для следствия. Применение системы в работе со следами рук позволяет четко получать информацию об общих и частных признаках строения папиллярных узоров человека, осуществлять обработку следа. Осуществляет быстрый поиск по имеющимся в базах данных объектам, количество которых может достигать сотни тысяч. Наличие непригодных следов лишает эксперта такой возможности, однако при определенной обработке некоторые следы возможно использовать в системе АДИС «Папилон». **Цель:** исследование следов пальцев рук мало пригодных для работы с автоматизированными системами и решение отдельных задач относительно усовершенствованию технологической составляющей программы АДИС «Папилон» 7-ой версии для упрощения работы с такими следами. **Методологическая основа:** в работе использовались дактилоскопические следы обработанные темным немагнитным порошком и перекопированные на прозрачную липкую ленту. Среди следов было два следа с «разрывами». **Результаты:** были выявлены как достоинства АДИС «Папилон», так и недостатки системы. Достоинством является то, что существует большая база данных лиц; есть возможность быстрого сканирования и считывание информации с представленных следов; есть варианты предложений частных признаков, которые программа считывает на следах при их обработке. **К недостаткам** данной системы можно отнести: сканирование следов с «разрывом» как двух разных следов; наличие нескольких дактилоскопических карт в базах по одному лицу; устаревший интерфейс системы; сложности графического редактирования при прорисовке частных признаков папиллярных линий. **Выводы:** работы со следами рук с «разрывом» имеют достаточно затратный по времени характер как для специалиста, так и для следствия. Особенно сложна работа в системе АДИС «Папилон», которая требует новейшего усовершенствования как самого оборудования, на котором она установлена, так и модернизации программного обеспечения. Система АДИС «Папилон» является автоматизированной

© Воронков Леонид Юрьевич, 2021

Кандидат технических наук, доцент кафедры криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: voronkov.leo2012@gmail.com

© Voronkov Leonid Yurevich, 2021

Candidate of technical sciences, Associate Professor, Department of Criminalistics (Saratov State Law Academy)

системой и выполняет свою техническую функцию по заданным специалистами запросам, то есть последний и главный вывод делаает эксперт оператор, основываясь на своем экспертном опыте, знаниях и внутреннем убеждении.

Ключевые слова: дактилоскопическая экспертиза, дактилоскопическая идентификация, следы пальцев рук, АДИС «Папилон».

L.Yu. Voronkov

THE POSSIBILITIES OF USING ADIS „PAPILON” IN THE EXPERT STUDY OF FINGERPRINT TRACES CONTAINING A GAP ZONE

Background: the use of computer technologies in expert practice, namely the Papilon ADIS system, significantly facilitates the search for criminals and saves a lot of time for both the expert and the investigation. The use of the system in working with handprints allows you to clearly obtain information about the general and particular signs of the structure of human papillary patterns, to process the trace. Performs a quick search through the objects available in the databases, the number of which can reach hundreds of thousands. The presence of unsuitable traces deprives the expert of such an opportunity, however, with certain processing, some traces can be used in the ADDIS “Papilon” system. **Objective:** the study of finger marks that are not suitable for working with automated systems and the solution of individual tasks related to the improvement of the technological component of the ADIS “Papilon” program of the 7th version to simplify working with such traces. **Methodology:** fingerprint traces treated with a dark non-magnetic powder and copied onto a transparent adhesive tape were used in the study. Among the studied tracks there were two tracks with “gaps”. **Results:** both the advantages of ADIS “Papilon” and the disadvantages of the system were identified. The advantage is that there is a large database of persons; it is possible to quickly scan and read information from the presented traces; there are options for suggestions of private signs that the program reads on the traces during their processing. The disadvantages of this system include: scanning of traces with a “gap” as two different traces; the presence of several fingerprint cards in the databases for one person; outdated system interface; difficulties of graphic editing when drawing particular features of papillary lines. **Conclusions:** work with handprints with a “gap” is quite time-consuming for both the specialist and the investigation. The work in the ADIS “Papilon” system is especially difficult, which requires the latest improvements both of the equipment on which it is installed and the modernization of the software. The ADIS “Papilon” system is an automated system and performs its technical function according to the requests set by specialists, that is, the last and main conclusion is made by the expert operator, based on his expert experience, knowledge and inner conviction.

Key-words: fingerprint examination, fingerprint identification, finger marks, ADIS “Papilon”.

Применение в экспертной практике компьютерных технологий, а именно систему АДИС «Папилон» существенно облегчает поиски преступников и экономит большое количество времени как для эксперта, так и для следствия. Применение системы в работе со следами рук позволяет четко получать информацию об общих и частных признаках строения папиллярных узоров человека, осуществлять обработку следа. Осуществляет быстрый поиск по имеющимся в базах данных объектам, количество которых может достигать сотни тысяч.

В России установлено несколько видов «Папилон» различных версий. Возможность данной системы заключается в обработке всего объема дактилоскопической информации, которая поступает в органы в течение суток. По последним данным АДИС «Папилон» может обрабатывать базу данных в 700 000 дактокарт и 50 000 следов папиллярных линий. Кроме того, реализована технология, которая взаимодействует с автоматической по-фамильной картотекой местного информационного центра в математическом варианте. Оба варианта дублируют и хранят в качестве архива [1, с. 189].

При поиске следов на месте происшествия эксперт находит следы разного качества. Они могут быть как пригодные, так и не пригодные для проведения исследования по ним. Что касается следов пальцев рук с разрывом, чаще всего следы пригодны для проведения идентификации, но при сканировании следа в систему АДИС «Папилон», программа считывает след не как единый, а как два разных следа, что существенно затрудняет работу эксперта и отнимает гораздо больше времени для идентификации. Под «разрывом» понимается след пальца руки, где не отобразилась одна из частей структурной зоны папиллярного узора — базисная, левая и правая латеральные, центральная или дистальная.

Возможность исследования следов рук с «разрывами» дает шанс, что лицо, совершившее противоправное деяние будет найдено в достаточно короткие сроки.

В работе использовались следы, изъятые с места происшествия N. Следы были обработаны темным немагнитным порошком и перекопированы на прозрачную липкую ленту. Среди изъятых следов было два следа с «разрывами». Работа велась с АДИС «Папилон» 7-ой версии.

Следы были пронумерованы № 1 и 2, помещены в сканер программы АДИС «Папилон» и отсканированы для дальнейшего ввода данных. На следе № 1 были выставлены граница следа и выставлена ось следа, чтобы указать программе, где располагаются папиллярные линии.

Далее к следу был применен автоматический контраст для наиболее четкого рассмотрения папиллярных линий (рис. 1).

Данный след имеет достаточно четкий разрыв, который произошел в процессе откопирования на отрезок липкой ленты данного следа. В середине данного следа имеется пробельная полоса, которая значительно снижает вероятность быстрого поиска совпадений с данным следом и достаточно большое время для прорисовки всех признаков.



Рис. 1

Вид следа № 1 после обработки и автоматического контрастирования

Потом на следе был выставлен гребневый счет для того, чтобы указать программе расположение папиллярных линий для дальнейшей работы (рис. 2).

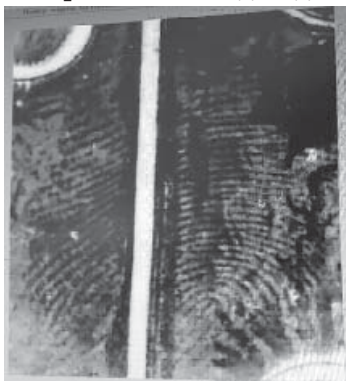


Рис. 2

Выставленный гребневый счет на папиллярных линиях следа № 1

След № 1 являлся следом пальца руки и его необходимо было ориентировать на плоскости, для этого был установлен угол наклона следа (рис. 3).

Далее была произведена маскировка «плохих» мест вручную и с помощью программы АДИС «Папилон».

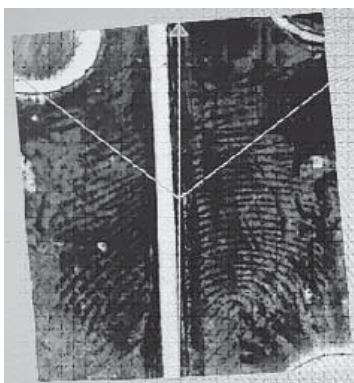


Рис. 3

След № 1 с установленным углом наклона

В данном случае программа не исправляла выделенную вручную зону (рис. 4).



Рис. 4

Маскировка «плохих» мест следа № 1 вручную и с помощью программы

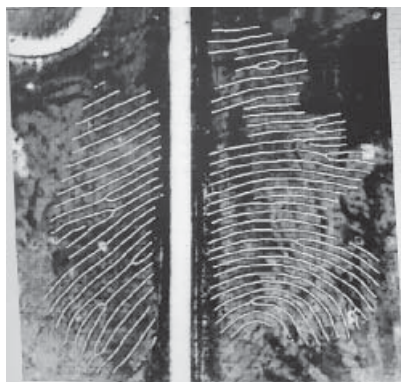


Рис. 5
«Скелет» папиллярных узоров следа пальца руки № 1

Просмотр скелета следа показал наличие двух «скелетов» папиллярных узоров из-за того, что на изображении присутствует пробельная полоса, которая значительно затрудняет работу с данным объектом (рис. 5).

Затем для объединения следа была произведена отрисовка частных признаков, которые в дальнейшем будут способствовать поиску объекта по базе данных (рис. 6).

След № 1 был отправлен в базу данных отдела полиции.

Со следом № 2 были проведены те же действия.

Маскировка «плохих» мест на следе № 2 производилась сразу автоматически, чтобы впоследствии на последнем этапе перед внесением в базу данных провести ручную корректировку и максимально достоверно определить зону, с которой будет произведена дальнейшая работа (рис. 7).

Далее на изображении был выведен «скелет» папиллярных линий и отрисованы частные признаки, которые программа не отметила и выставлены контрольные точки, по которым будет производиться поиск в базе данных (рис. 8).

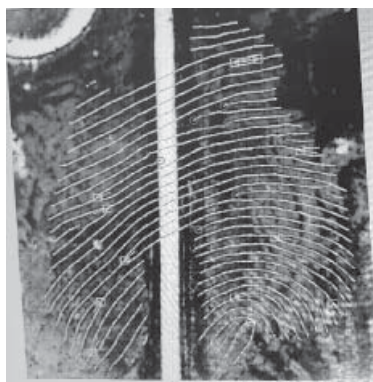


Рис. 6
Объединенный «скелет» следа пальца руки № 1

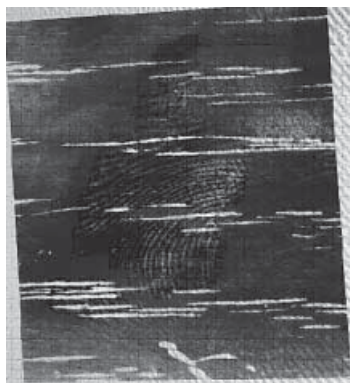


Рис. 7

Автоматическая маскировка «плохих» мест следа № 2

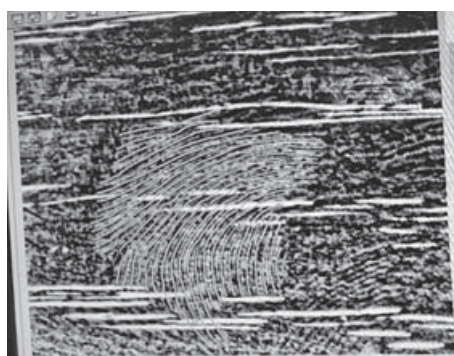


Рис. 8

След № 2 со «скелетом» папиллярных линий и контрольными точками

След № 2 был отправлен в базу данных отдела полиции.

Через 8 минут после отправки следов в базу данных, программа выдала рекомендательный список из 20 объектов.

Рекомендательный список был исследован методом сопоставления. При экспертном исследовании не рассматривались признаки, прорисованные вручную на участках разрыва. В результате исследования тождественных объектов по рекомендательному списку из базы данных обнаружено не было. Следы были оставлены в базе данных для дальнейшей проверки подозреваемых и возможной проверке по региональной базе данных.

Что касается проведенного исследования, то за время работы с данными следами, были обнаружены как ряд достоинств данной системы, так и ее недостатки, из достоинств можно отметить следующие:

большую базу данных лиц;

быстрое сканирование и считывание информации с представленных следов; варианты предложений частных признаков. Которые программа считывает на следах при их обработке;

Что касается недостатков данной системы, то к ним относятся следующие:

сканирование следов с «разрывом» как двух разных следов;

наличие нескольких дактилоскопических карт в базах по одному лицу;

устаревший интерфейс системы;
сложности графического редактирования при прорисовке частных признаков папиллярных линий;

Перечисленные достоинства и недостатки данной системы могут в дальнейшем помочь в модернизации и более эффективной работе системы АДИС «Папилон».

По результатам работы можно сделать следующие выводы:

1. Система АДИС «Папилон» является неотъемлемой частью современной дактилоскопии, которая позволяет в кратчайшие сроки решать идентификационные задачи при поиске лица, оставившего следы на месте происшествия.

2. Работы со следами рук с «разрывом» имеют достаточно затратный по времени характер как для специалиста, так и для следствия в целом. Особенно сложна работа в системе АДИС «Папилон», которая требует новейшего усовершенствования как самого оборудования, на котором она установлена, так и модернизации программного обеспечения.

3. Для работы с данной системой нужно обладать достаточными знаниями и умениями, чтобы максимально субъективно увидеть недостающие частные признаки и показать их.

4. С помощью данной системы можно выявить пригодность следа, поступившего на исследование, если эксперт-криминалист имеет сомнения. Программа определит качество следа и даст первоначальное количество точек, по которым можно определить, стоит ли продолжать работу со следом или это не представляется возможным.

5. При помощи имеющейся базы данных в системе АДИС «Папилон» исключаются факты подлога следов рук, так как при любом совпадении программа выдает большой коэффициент совпадений и рекомендательный список.

6. Система АДИС «Папилон» является автоматизированной системой и выполняет свою техническую функцию по заданным специалистами запросам, то есть последний и главный вывод делает эксперт оператор, основываясь на своем экспертном опыте, знаниях и внутреннем убеждении.

7. В случае обнаружения тождеств необходимо сделать запрос дактилоскопической карты физического лица, с которым найдено совпадение и провести сравнение по физическим объектам снова. Данные действия нужны для того, чтобы вывод из предварительной непроцессуальной формы приобрел процессуальную форму.

Библиографический список

1. *Грибунов О.П.* Всеобщая дактилоскопическая регистрация граждан как элемент реализации криминалистического предупреждения преступлений // Вестник Томского государственного ун-та. 2016. № 402. С. 188–191.

References

1. *Gribunov O.P.* Universal Fingerprint Registration of Citizens as an Element of the Implementation of Criminalistics Crime Prevention // Bulletin of the Tomsk State University. 2016. No. 402. P. 188–191.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-199-211

УДК 343.98

В.И. Галушкин

**ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ЛИЧНОСТИ ЛИЦА,
ПРИЧАСТНОГО К СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЯ,
ПО СЛЕДАМ, ПРЕДМЕТАМ И ДОКУМЕНТАМ,
ОБНАРУЖЕННЫМ В ХОДЕ ОСМОТРА МЕСТА
ПРОИСШЕСТВИЯ, И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ПОЛУЧЕННЫХ ДАННЫХ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ЕГО РОЗЫСКА**

Введение: большинство преступлений совершается в условиях неочевидности. Основная задача следователя на первоначальном этапе расследования заключается в том, чтобы в результате производства неотложных следственных действий получить сведения о человеке, совершившем преступление, и принять меры к его розыску и задержанию. Вопросы, касающиеся получения информации о личности правонарушителя, всегда были и продолжают оставаться в центре внимания научных и практических работников. Однако отдельные аспекты анализируемой проблемы продолжают оставаться дискуссионными. **Цель:** проанализировать основные источники получения информации о личности лица, причастного к совершению преступления, и вопросы использования полученных данных для организации его розыска. **Методологическая основа:** при подготовке работы использовались как общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция и т.д.), так и специальные методы исследования: формально-юридический и т.д. **Результаты:** изучив вопросы получения информации о личности преступника по следам и объектам, обнаруженным в ходе осмотра места происшествия, автор отмечает, что эти сведения могут использоваться для составления его портрета, который используется в розыскных целях. **Вывод:** в статье рассмотрен комплекс вопросов, касающихся получения данных о личности правонарушителя. В ходе исследования данной проблемы автор акцентировал внимание на трудностях, с которыми сталкиваются сотрудники правоохранительных органов при осуществлении данной деятельности. В работе рассмотрены основные направления использования полученных в ходе производства процессуальных действий сведений при розыске лица, совершившего преступление.

Ключевые слова: источники получения информации о подозреваемом, следы рук, ног, биологические следы, дактилоскопический учет, геномная регистрация, криминалистический портрет преступника.

V.I. Galushkin

OBTAINING INFORMATION ABOUT THE IDENTITY OF A PERSON INVOLVED IN THE COMMISSION OF A CRIME, FOLLOWING THE TRACES, OBJECTS AND DOCUMENTS FOUND DURING THE INSPECTION OF THE SCENE OF THE INCIDENT, AND USING THE DATA OBTAINED TO ORGANIZE HIS SEARCH

Background: most crimes are committed in conditions of non-obviousness. The main task of the investigator at the initial stage of the investigation is to obtain information about the person who committed the crime as a result of urgent investigative actions and take measures to search for and detain him. Issues related to obtaining information about the identity of the offender have always been and continue to be the focus of attention of scientific and practical workers. However, some aspects of the analyzed problem continue to be debatable. **Objective:** to analyze the main sources of obtaining information about the identity of the person involved in the commission of a crime, and the issues of using the data obtained to organize his search. **Methodology:** in the study both general scientific (analysis, synthesis, induction, deduction, etc.) and special research methods were used: formal legal, etc. **Results:** having studied the issues of obtaining information about the identity of the criminal from the traces and objects found during the inspection of the scene of the incident, the author notes that this information can be used to compile his portrait, which is used for investigative purposes. **Conclusion:** a set of issues related to obtaining data on the identity of the offender are considered. During the study of this problem, the author focused on the difficulties faced by law enforcement officers in carrying out this activity. The paper considers the main directions of using the information obtained during the production of procedural actions in the search for a person who committed a crime.

Key-words: sources of information about the suspect, handprints, footprints, biological traces, fingerprint registration, genetic registration, forensic portrait of the criminal.

Событие преступления и данные о лице, причастном к противоправной деятельности, отражаются в окружающей реальности в виде следов, которые весьма разнообразны и по ним возможно получить информацию как диагностического характера, так и идентифицировать преступника.

Как свидетельствует практика, большинство преступлений совершается в условиях неочевидности¹. В этой ситуации основная задача следователя на первоначальном этапе расследования заключается в том, чтобы в результате производства неотложных следственных действий получить сведения о человеке, совершившем преступление, и принять меры к его розыску и задержанию.

«При этом под информацией о лице, совершившем преступление (личностной информацией), необходимо понимать любого рода сведения о его свойствах

¹ По данным МВД РФ о состоянии преступности за 2020 год общее количество зарегистрированных преступлений на территории РФ составило 2044221 преступление (п. 1). Не раскрыто 963,8 тыс. преступлений, что на 5,3% больше аналогичного показателя за январь–декабрь 2019 года. При этом 941,4 тыс. преступлений (из 963,8 тыс.) остались нераскрытыми в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого (п. 16). См.: МВД РФ Состояние преступности за январь–декабрь 2020 года. URL: <https://xn--blaew.xn--plai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 05.09.2021). Низкая раскрываемость преступлений обусловлена рядом факторов. Одним из которых и наиболее значимым, на наш взгляд, является то, что большинство противоправных деяний совершается в условиях неочевидности.

и состояниях, получаемые процессуальным и непроцессуальным путем в ходе расследования преступления субъектом криминалистической деятельности» [1, с. 7].

Одним из первоначальных следственных действий, в ходе осуществления которого получают важные сведения об обстоятельствах произошедшего деяния, является осмотр места происшествия. В результате его производства возможно получить информацию о физических, психологических и социальных качествах и свойствах личности преступника [2, с. 44, 47].

В литературе высказываются в целом схожие точки зрения по вопросу о криминалистическом установлении личности. Г.И. Поврезнюк отмечает, что «... это деятельность следователя и органов дознания по собиранию, исследованию и использованию свойств и признаков конкретного человека с целью построения его информационной модели для розыска и идентификации» [3, с. 19]. Другие авторы полагают, что «... это деятельность правоохранительных органов, в ходе которой с использованием криминалистических средств, приемов и методов происходит выявление, фиксация и исследование информации о свойствах и признаках искомого лица, существенных для раскрытия и расследования преступления, моделирования его образа, проводятся оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия по его установлению» [4, с. 115].

Источники получения информации о личности преступника разнообразны. К их числу возможно отнести различные объекты (предметы, документы), которые использовались при подготовке, совершении и сокрытии преступления или остались на месте противоправного деяния в силу различных обстоятельств (например, оторванная пуговица, волокнистые материалы, оставшиеся на преграде, через которую проникали лица на место совершения преступления, предметы, документы, утерянные (забытые) лицом, причастным к противоправному деянию, орудие совершения преступления и т.д.), а также материальные следы, обнаруживаемые в ходе осмотра (следы рук, ног, биологические следы и т.д.). В результате изучения этих объектов и следов, следователь, как правило, используя помощь специалистов, формулирует предположительные суждения о лице, совершившем преступление. Основной же объем диагностических данных о личности преступника (пол, возраст, рост и т.д.) получают в результате производства различных экспертиз.

К источникам получения информации о подозреваемом можно отнести: показания очевидцев, потерпевших, записи с камер видеонаблюдения, которые запечатлели внешность лиц, причастных к подготовке, совершению и сокрытию противоправного деяния.

С развитием научно-технического прогресса при совершении преступлений активно используется сеть Интернет. Поэтому информацию о человеке, вероятно причастном к совершению преступления, удастся получить в результате исследования и виртуальных следов.

Развитие науки и современных технологий способствует тому, что для поиска лиц, причастных к совершению преступлений, предлагается активнее использовать возможности искусственного интеллекта.

В ноябре 2020 года в СМИ были размещены данные о том, что МВД РФ подготовило проект цифровой трансформации, согласно которому ведомство

планирует использовать искусственный интеллект для поиска серийных преступников и устанавливать личность подозреваемых по биоматериалам с места преступления. В частности, планируется создание программного обеспечения, которое позволит определять внешние анатомические признаки преступников (цвет глаз и волос, форму лица и головы) по полученному с мест преступлений биоматериалу, например, следам крови. Кроме того, нейросети будут сопоставлять признаки, характеризующие совершенное преступление, со сведениями, находящимися в базах данных правоохранительных органов. На основании этого возможно установить серийный характер преступления и получить данные о лице, причастном к его совершению.

МВД рассчитывает провести научно-исследовательские работы по внедрению искусственного интеллекта для определения внешности преступника в 2021–2022 годах, в промышленную эксплуатацию система должна поступить в 2024 году¹.

Между тем, руководитель НИИ Криминалистики СК РФ А.А. Бессонов в своем интервью сообщил о том, что в СК РФ создана программа на основе искусственного интеллекта по поиску серийных преступников. В базу данных были помещены личные данные почти двухсот серийных убийц, задержанных на территории нашей страны с 1975 по 2018 годы.

По словам А.А. Бессонова, специалисты разработали алгоритм, позволяющий составить поисковый портрет преступника. В программу достаточно внести минимальные исходные данные (все они зашифрованы в цифровой код): возраст потерпевшего, пол, место и способ убийства и т.д. Проанализировав эти сведения, искусственный интеллект (ИИ) позволяет получить сведения о приблизительном возрасте преступника, наличии у него психических отклонений, наличии либо отсутствии судимости, использовании при совершении преступления автотранспорта и т.д. Кроме того, возможно получить и анкетные данные этого лица, если он ранее привлекался к уголовной ответственности.

В Следственном комитете РФ также ведутся исследования по установлению анатомических признаков лица, причастного к совершению преступления, в результате изучения его генетического материала².

Однако в работе мы остановимся на рассмотрении вопроса о получении сведений о личности виновного лица в результате изучения, в основном, материальных следов, предметов и документов, обнаруживаемых в ходе осмотра места происшествия.

«Исследуя вопрос о месте происшествия как источнике информации о личности преступника, необходимо иметь в виду возможность встречи с различного рода инсценировками, фальсификацией, обнаружением лжесвидетельств. Преступники более или менее хорошо представляют, что совершенные ими действия позволяют выявить и проследить связи между этими деяниями и личностью правонарушителя. Поэтому, прибегая к уничтожению следов, их изменению, фальсификации, они пытаются направить следствие по ложному пути» [2, с. 46].

¹ См.: МВД внедрит нейросети для поиска серийных убийц и создания «фотороботов». URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/16/11/2020/5fae6ad49a79470ca94aff66 (дата обращения: 05.09.2021).

² См.: В СК создали компьютерную программу по поиску маньяков и убийц. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2582642/> (дата обращения: 05.09.2021).

На наш взгляд, наиболее распространенные следы, которые остаются при совершении преступлений, это следы рук¹. Они имеют важное криминалистическое значение при установлении личности преступника. Во-первых, они могут использоваться при его идентификации. Во-вторых, обнаружив эти следы в ходе осмотра, следователь направляет их для проверки по дактилоскопическому учету. В ст. 9 ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» перечислены категории граждан, подлежащих обязательной дактилоскопической регистрации. К их числу относятся: военнослужащие; граждане Российской Федерации, проходящие службу в органах внутренних дел; органах государственной налоговой службы; органах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; таможенных органах; Государственной противопожарной службе; руководители следственных органов, следователи Следственного комитета Российской Федерации; граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства подозреваемые в совершении преступления, обвиняемые в совершении преступления, осужденные за совершение преступления, подвергнутые административному аресту, совершившие административное правонарушение, если установить их личность иным способом невозможно; и т.д.² Проверка следов рук по дактилоскопическому учету может позволить получить информацию о лице, причастном к совершению преступления.

В-третьих, экспертиза потожирового вещества следа, позволяет получить информацию диагностического характера о личности преступника: установить его половую принадлежность; возраст человека, оставившего потожировой след; наличие у него патологических особенностей и состояний (хронических заболеваний кожного покрова, нервно-психических расстройств, употреблении наркотических средств и т.д.); выявить следы парфюмерных изделий в исследуемой пробе [5, с. 144–198].

Как отмечает Т.Ф. Моисеева, «дерматоглифический анализ представляет собой надежный метод выявления различного рода заболеваний, а именно: генетические и геномные нарушения, врожденные пороки развития, нарушения обмена веществ» [5, с. 185]. Исследование потожирового вещества следа позволяет выявить такие заболевания как псориаз, аденолейкодистрофию (заболевание нервной системы, проявляющееся наряду с потерей зрения и атрофией мышц неадекватным поведением) и другие [5, с. 186–187, 188–190].

¹ Согласно справке об итогах служебной деятельности экспертно-криминалистических подразделений ГУ МВД России по Саратовской области за 1 полугодие 2021 года сотрудники ЭКЦ и ЭКП приняли участие в 11956 следственных действий, в т.ч. в 4 090 осмотрах мест происшествий, выполнили 7 262 судебные экспертизы и 2572 исследования, из которых 2253 экспертиз и 1418 исследований специальных видов. Дактилоскопические следы и объекты изымались в ходе 1247 ОМП, т.е. почти на каждом третьем осмотре с участием специалиста. За 1 полугодие 2021 года сотрудниками ЭКП произведено 1430 дактилоскопических экспертиз и 239 исследований. Установлению причастности лиц к совершению преступлений способствовали 17,5% экспертиз. В справке прямо говорится о том, что «...помимо следов рук к числу наиболее распространенных следов, выявляемых на местах происшествия, относятся и трасологические». См.: Справка об итогах служебной деятельности экспертно-криминалистических подразделений ГУ МВД России по Саратовской области за 1 полугодие 2021 года. URL: https://64.mvd.pf/gumvd/Struktura_GU_MVD/Apparat_Glavnogo_upravlenija/ekcgu/mssp/item/25175758/ (дата обращения: 05.09.2021).

² См.: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 13 июля 2020 г.) // Российская газета. 1998. 1 авг.

«Изучение следов ног, обнаруженных на месте происшествия, позволяет судить: 1) о личности человека, оставившего следы (рост, пол, примерный возраст); 2) о его физическом состоянии (утомленность, чрезмерная тучность, хромота и т.д.); 3) о манере передвигаться (особенности ходьбы, бега и т.п., распределение нагрузки на подошву равномерно, с упором на внешнюю или внутреннюю кромку и т.д.); 4) об обуви: ее вид, размер, соответствие обуви размеру ступни, степень и характер износа и пр.; 5) об обстоятельствах и характере преступления: количестве лиц, участвовавших в совершении преступления, о направлении и последовательности их передвижения, что позволяет судить о роли отдельных участников преступления, путях проникновения и т.д.» [6, с. 150–151].

В результате исследования дорожки следов ног человека удается установить наличие заболеваний опорно-двигательного аппарата, нахождение лица в момент совершения преступления в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, получить информацию о физических особенностях и состоянии человека и т.д. По следам ног возможно определить примерный рост человека, причастного к совершению противоправного деяния. В литературе приводятся различные формулы и таблицы, которые могут применяться для расчета, причем его возможно определить и по неполно оставленным следам (например, если на месте совершения преступления был обнаружен след пятки, плюсневой части стопы) [7, с. 46–48]. Кроме того, если будет обнаружен след босой стопы, то по ширине свода возможно судить о наличии у лица, предположительно причастного к преступлению, плоскостопия.

Следы крови¹, обнаруживаемые в ходе осмотра места происшествия, имеют важное значение при получении информации о произошедшем деянии и личности преступника. Форма этих следов и их местонахождение позволяют получить данные о том, как происходило противоправное деяние: где находились лица в момент совершения преступления, какие действия были осуществлены после противоправного деяния (например, по следам волочения трупа, которому были причинены множественные колото-резаные раны, возможно получить информацию о действиях по сокрытию следов преступления), в каком направлении скрылся человек, участвовавший в его совершении. Решить это можно не только по следам ног, но и если во время реализации преступного умысла человек получил травму, сопряженную с обильной кровопотерей. Это возможно при условии, если в ходе совершения преступления использовалось клинковое холодное оружие либо предметы хозяйственно-бытового назначения (например, кухонный нож). Тогда наряду с его биологическими следами в ходе осмотра места происшествия будут обнаружены и следы крови погибшего.

Для получения сведений о личности преступника, необходимо оперативным путем проверить данные о лицах, обращавшихся в медицинские учреждения с травмами, связанными с повреждением кожного покрова и мягких тканей, за определенный период после совершения преступления.

В ходе экспертного исследования следов крови, обнаруженных и изъятых в ходе осмотра места происшествия, возможно получить информацию о половой принадлежности лица, его возрасте, группе крови, наличии каких-либо заболеваний, отравлений, употреблении наркотических средств, нахождении в момент

¹ Установить, что пятна вещества бурого цвета являются кровью, возможно лишь в ходе судебно-биологической экспертизы. Во время осмотра места происшествия могут быть проведены предварительные исследования.

совершения преступления в состоянии алкогольного, наркотического опьянения, наличии у человека венерических заболеваний либо ВИЧ и т.д. [8, с. 110].

Для получения данных о личности преступника по следам крови следователь может использовать и иные способы. В частности, он может обращаться к учетам, в которых содержится геномная информация.

Обязательной государственной геномной регистрации подлежат:

1) лица, осужденные и отбывающие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности;

2) неустановленные лица, биологический материал которых изъят в ходе производства следственных действий.

3) обязательной государственной геномной регистрации подлежат также неопознанные трупы¹.

Сопоставление биологических следов с федеральной базой данных геномной информации используется с целью получения сведений о личности преступника.

В литературе отмечается, что если человек на протяжении длительного периода времени употребляет лекарственные препараты, наркотические средства, психотропные вещества, то их возможно обнаружить в результате исследования биологических следов (например, крови, слюны и т.д.), волос, ногтевых пластин.

Кроме того, для получения данной информации может изучаться потожировое вещество следов пальцев рук человека, поскольку они выделяются через поры кожных покровов человека вместе с потожировым веществом в неизменном (нативном) или измененном виде (метаболиты) [5, с. 190].

Определив экспертным путем вид лекарственного препарата и установив заболевание при котором его назначают, следователь для получения информации о лице (предположительно причастном к совершению преступления) должен обратиться в медицинские учреждения с целью проверки граждан, состоящих на медицинском учете с соответствующим диагнозом². Кроме того, наличие у лица определенного заболевания будет являться признаком, используемым в розыскных целях.

Если же в результате исследования будет установлено, что лицо, причастное к совершению преступления, употребляет наркотические средства, психотропные вещества³, то, в первую очередь, необходимо проверять граждан, которые привлекались к уголовной ответственности ранее за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, либо же лиц, проходивших лечение для избавления от наркотической зависимости.

Для решения этих вопросов следователь может обратиться к базам данных. В органах внутренних дел ведется учет «Наркоконтроль», в котором содержится информация о лицах, злоупотребляющих наркотиками и ранее привлекавшихся к уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, данные о задержаниях

¹ См. ст. 7 Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 9 дек.

² Следует отметить, что для решения этой задачи следователь, как правило, использует помощь оперативных сотрудников.

³ Основанием для формулирования версии о том, что человек, совершивший преступление, употребляет наркотические средства или психотропные вещества, может являться информация о хищении из аптеки или медицинского учреждения лекарственных препаратов, которые содержат в своем составе наркотические вещества.

наркокурьеров, изъятых партиях наркотиков, способах их доставки и т.д. [9, с. 107–108].

Как свидетельствуют материалы правоприменительной практики, запаховые следы достаточно редко исследуются в ходе расследования преступлений¹. На наш взгляд, обусловлена подобная ситуация рядом факторов. Во-первых, трудностями обнаружения и изъятия этих следов. Во-вторых, чем больше времени прошло с момента совершения преступления до его обнаружения, тем меньше концентрация пахучих веществ в запаховом следе. Поскольку отдельные компоненты, входящие в состав следа, со временем улетучиваются. Однако на продолжительность сохранения запахового следа влияют и иные факторы (погодные условия, где находится образец запаха — в помещении или на открытом участке местности и т.д.). В-третьих, осложняет использование ольфакторной экспертизы в ходе расследования преступлений то обстоятельство, что не во всех субъектах имеется возможность ее осуществить². Кроме того, сотрудники правоохранительных органов, обнаружив, например, динамический след пальца руки человека, по которому невозможно различить тип папиллярного узора и использовать его для проведения дактилоскопического исследования, явное предпочтение будут отдавать производству генетической экспертизы, в ходе которой исследуется потожировое вещество следа, а не ольфакторной.

Однако нельзя недооценивать криминалистическое значение запаховых следов при получении диагностической информации о лице, совершившем преступление. В результате ольфакторного исследования возможно разрешить следующие вопросы: принадлежит ли запаховый след человеку, запаховые следы одного или нескольких лиц присутствуют на представленном предмете, мужчиной или женщиной оставлен этот след; каков возраст лица, запаховая проба которого представлена на исследование [10, с. 35, с. 53–56; 11, с. 97–101; 12, с. 128–129]. Данные, полученные в результате проведения экспертизы, могут быть использованы в розыскных целях. В случае задержания подозреваемого, его возможно идентифицировать по запаховому следу.

¹ Обратившись к справке об итогах служебной деятельности экспертно-криминалистических подразделений ГУ МВД России по Саратовской области за 1 полугодие 2021 года, в ней ничего не сказано о том, что специалисты, принимавшие участие в следственных действиях, изымали объекты, которые могут использоваться в ходе ольфакторной экспертизы. См.: Справка об итогах служебной деятельности экспертно-криминалистических подразделений ГУ МВД России по Саратовской области за 1 полугодие 2021 года. URL: https://64.mvd.rf/gumvd/Struktura_GU_MVD/Apparat_Glavnogo_upravlenija/ekcgu/mssp/item/25175758/ (дата обращения: 05.09.2021). Однако это не означает, что запаховые следы вообще не используются при расследовании преступлений. По словам А. Гостева, в 2018 г. экспертами экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел РФ было выполнено 1828 ольфакторных экспертиз. По результатам каждой второй идентификационной экспертизы выявлены лица, причастные к совершению преступлений против личности, в том числе тяжких и особо тяжких категорий, совершенных в условиях неочевидности. См.: Гостев А. Ольфакторная экспертиза в расследовании возобновленных уголовных дел. URL: <http://www.ormvd.ru/interview/vozmozhnosti-sovremennoy-sudebnoy-olfaktornoy-ekspertizy-v-rassledovanii-vozobnovlennykh-ugolovnykh/> (дата обращения: 05.09.2021).

² Как отмечает А. Гостев, в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации в настоящее время функционируют 10 специализированных лабораторий по производству судебной экспертизы запаховых следов человека (в ЭКЦ МВД России, ЭКЦ МВД по Республике Марий Эл, ГУ МВД России по Алтайскому, Ставропольскому краям, Московской, Волгоградской, Самарской областям, УМВД России по Кировской и Новгородской областям, а также ЭКО УМВД России по г. Казани). См.: Гостев А. Ольфакторная экспертиза в расследовании возобновленных уголовных дел. URL: <http://www.ormvd.ru/interview/vozmozhnosti-sovremennoy-sudebnoy-olfaktornoy-ekspertizy-v-rassledovanii-vozobnovlennykh-ugolovnykh/> (дата обращения: 05.09.2021).

В ходе осмотра места происшествия могут быть обнаружены волосы¹. Как правило, они могут оставаться на одежде, в кистях рук погибшего, если в результате совершения преступления происходила борьба между ним и лицом, причастным к совершению противоправного деяния. Они обнаруживаются в ходе производства процессуальных действий по различным категориям уголовных дел (например, при совершении убийств, преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности и т.д.).

В ходе экспертного исследования волос можно будет установить, кому они принадлежат, человеку или животному. Если они принадлежат человеку возможно определить его половую принадлежность, цвет волос, не подвергались ли они окрашиванию, региональное происхождение волос, имеются ли на них наложения посторонних веществ (например, следов выстрела, цементной пыли и т.д.) [13, с. 27–31].

Следы зубов достаточно редко встречаются при совершении преступлений. Они могут остаться на продуктах питания, если процессу совершения преступления предшествовало употребление пищи, на фильтре сигареты, на теле жертвы преступления или преступника. Кроме того, в ходе осмотра места происшествия могут быть обнаружены фрагменты зубов. Однако нельзя недооценивать криминалистическое значение этих следов при получении информации о виновном лице.

При производстве судебно-трасологической экспертизы перед экспертом могут быть поставлены следующие вопросы: являются ли повреждения на теле человека (трупа), иных предметах следами зубов; зубами человека или животного образованы следы, представленные на экспертизу; каков возраст человека, оставившего следы зубов, его пол, возможная профессия; какие особенности имеет зубной аппарат человека, оставившего следы; не могли ли быть оставлены следы зубными протезами и т.д. [14, с. 182].

Судить о количестве лиц, участвовавших в совершении преступления, можно не только по следам от подошвенной части обуви с различающимся рисунком, обнаруженным на месте происшествия, но и учитывать при этом вес и размеры украденного имущества. Информацию о характеристиках похищенного устанавливают при получении объяснений, допросе лиц, располагающих соответствующими сведениями. Затем опытным путем в результате проведения следственного эксперимента устанавливают: мог ли один человек совершить хищение крупногабаритных и достаточно тяжелых предметов (например, похитить большой холодильник, тяжелый сейф и т.д.).

Если процессу совершения преступления предшествовало употребление пищи и распитие спиртных напитков, то о количестве лиц, присутствовавших в помещении, где происходило противоправное деяние, можно судить по количеству посуды, столовых приборов, рюмок для спиртного, а также окурков сигарет, различающихся марками. На половую принадлежность лица могут указывать следы губной помады на фильтре сигареты. «При обнаружении в следах губ слюны и эпителиальных клеток возможно установление группы крови и половой принадлежности человека» [14, с. 193]. Кроме того, изучив окурков сигареты, возможно получить диагностическую информацию о привычках лица (например,

¹ Необходимо уточнить, что решить вопрос о том, является ли обнаруженный объект волосом, возможно лишь в ходе экспертного исследования.

держат сигарету зубами вследствие чего соответствующие следы отображаются на фильтре). Следы автомобильного масла или иных смазочных материалов на сигарете могут указывать на профессию человека (например, автомеханик и т.д.).

На фильтре сигареты могут остаться частицы слюны и потожировых следов рук, по которым возможно идентифицировать подозреваемого.

Обнаруженные на месте совершения преступления следы от подошвенной части обуви позволяют установить вид обуви, в которой находился человек в момент совершения преступления (спортивная, рабочая, пляжная и т.д.), выдвинуть предположение о половой принадлежности лица (мужская или женская обувь)¹.

Данные об одежде преступника получают, как правило, в результате исследования волокон, которые могут быть обнаружены в ходе осмотра одежды потерпевшего (погибшего). В результате криминалистической экспертизы материалов, веществ и изделий из них, когда объектом исследования является волокно, возможно установить цвет одежды, в которой находился человек в момент совершения преступления, одежда была изготовлена из волокон растительного, синтетического или животного происхождения, наличие на волокнах наложений посторонних веществ (строительной пыли, цемента, автомобильного масла), исследование которых может послужить основанием для выдвижения версии о профессии лица, участвовавшего в совершении преступления.

На наличие у человека, причастного к совершению противоправного деяния, преступных навыков могут указывать следы взлома. Об этом может свидетельствовать использование при совершении преступления отмычек или иных воровских инструментов. Установить, какое орудие (инструмент) использовалось при совершении преступления при сохранении целостности замка возможно лишь в результате производства экспертизы (например, можно установить использовался ли при взломе поддельный, подобранный ключ либо специальный воровской инструмент).

В ходе осмотра места происшествия возможно выдвинуть версию о том, что погибший знал лицо, совершившее преступление. На это указывает отсутствие повреждений на замке входной двери квартиры, где был обнаружен погибший. Это может свидетельствовать о том, что он самостоятельно впустил убийцу.

Информацию о половой принадлежности человека и его примерном возрасте возможно получить по следам совершенного преступления. Наличие на теле погибшего лица большого количества неглубоких колото-резаных ран позволяет следователю выдвинуть предположение о том, что к совершению противоправного деяния могла быть причастна женщина либо несовершеннолетний.

Для эффективного расследования наиболее сложных и многоэпизодных уголовных дел к осмотру места происшествия и процессу расследования целесообразно привлекать специалистов для составления психологического портрета преступника, использование которого может оказать неоценимую помощь при его розыске.

В ходе осмотра места происшествия, как правило, по делам об убийствах, инсценированных под самоубийство, а также по другим категориям уголовных дел (например, при вымогательстве) нередко удается обнаружить документы

¹ Следует отметить, что по следу от спортивной обуви трудно установить пол носившего ее человека. Если на месте совершения преступления будет обнаружена дорожка следов ног, в результате исследования длины, ширины шагов, угла разворота стопы в ходе трасологической экспертизы возможно определить половую принадлежность лица.

(предсмертные записки), которые могут являться объектом исследования различных экспертиз.

В результате производства судебно-почерковедческой экспертизы возможно разрешить как идентификационные вопросы по установлению исполнителя рукописи, так и диагностические. По мнению М.В. Жижжиной, последние подразделяются на собственно диагностические и классификационно-диагностические. Собственно диагностические «направлены на установление необычных условий, в которых выполнялась рукопись: внешние — обстановочные (необычная поза, слабое освещение, движущийся транспорт), внутренние — состояние пишущего (стресс, алкогольное опьянение, возрастные изменения организма), установочные — связанные с намеренным изменением почерка или подражанием почерку другого лица. Классификационно-диагностические задачи — т.е. задачи по установлению свойств личности исполнителя рукописи (его пола и возраста)» [15, с. 105]

Смысловая сторона письма изучается в ходе судебно-автороведческого исследования. Проанализировав особенности письменной речи, следователь получает информацию об уровне грамотности писавшего, его словарном запасе, употреблении в речи жаргонных и нецензурных выражений, профессиональных терминов, допускаемых ошибок (орфографических, грамматических, пунктуационных и т.д.), употреблении в речи устаревших выражений или неологизмов и т.д.

«Степень владения изобразительно-выразительными средствами в письме, как и все лексические особенности в целом, может в некотором роде свидетельствовать об уровне развития автора, опыте его в изложении мыслей, об общественной и профессиональной группе, к которой он принадлежит» [6, с. 274]. В результате производства автороведческого исследования, «суждения об авторе могут быть высказаны в отношении его половой принадлежности, национальности, образовании, возрасте, профессии (специальности), месте работы и жительства и других характеризующих данных» [16, с. 275].

Проанализировав сведения, полученные в ходе осмотра места происшествия, оперативно-разыскных мероприятий, и результатов экспертных исследований следователь выдвигает и проверяет версии о лицах, причастных к совершению преступления. Составленный на основании полученных данных портрет преступника используется в розыскных целях и позволяет сузить круг лиц, предположительно причастных к совершению преступления.

Библиографический список

1. *Малыхина Н.И.* Способы получения криминалистически значимой информации о лице, совершившем преступление: учебное пособие / под ред. В.И. Комиссарова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. 92 с.
2. *Глазырин Ф.В.* Изучение личности обвиняемого и тактика следственных действий: учебное пособие. Свердловск, 1973. 157 с.
3. *Поверзнюк Г.И.* Криминалистические методы и средства установления личности в процессе расследования преступлений. По материалам стран СНГ. М.: Юрлитинформ, 2005. 366 с.
4. *Алесковский С.Ю., Комиссарова Я.В.* Основы графологии. М.: Юрлитинформ, 2006. 216 с.
5. *Моисеева Т.Ф.* Комплексное криминалистическое исследование потожировых следов человека. М.: ООО «Городец-издат», 2000. 224 с.

6. Криминалистика: учебник / под ред. И.Ф. Крылова. Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1976. 592 с.
7. Воробьева И.Б., Маланьина Н.И. Следы на месте преступления: учебное пособие. Саратов, 1996. 120 с.
8. Шиканов В.И. Криминалистическое значение следов крови. Иркутск, 1974. 142 с. и приложения.
9. Лапин Е.С. Оперативно-розыскная деятельность. Правовые и теоретические основы: учебник и практикум для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 375 с.
10. Грошенкова О.А. Исследование запаховых следов человека при раскрытии преступлений: учебно-методическое пособие. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 1999. 92 с.
11. Старовойтов В.И., Шамонова Т.Н. Запах и ольфакторные следы человека. М.: ЛексЭст, 2003. 128 с.
12. Панфилов П.Б. Основные принципы обеспечения достоверности исследований запаховых следов человека с использованием собак-детекторов в судебной экспертизе: учебное пособие. М.: Юрлитинформ, 2007. 264 с.
13. Курсанов В.Н., Колоколов Г.Р. Экспертиза вещественных доказательств биологической природы: учебное пособие / под ред. В.В. Козлова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 44 с.
14. Корниенко Н.А. Следы человека в криминалистике: учебно-методическое пособие. СПб.: Питер, 2001. 352 с.
15. Жижина М.В. Судебно-почерковедческая экспертиза документов: учебно-практическое пособие / под ред. Е.П. Ищенко. М.: Юрлитинформ, 2006. 176 с.
16. Криминалистика: учебник / под ред. И.Ф. Пантелеева, Н.А. Селиванова. М.: Юридическая литература, 1988. 672 с.

References

1. Malykhina N.I. Methods of Obtaining information significant from the Point of View of Criminology About a Person Who Committed a Crime: a textbook / edited by V.I. Komissarov. Saratov: Publishing house of the State Educational Institution of Higher Education "Saratov State Academy of Law", 2008. 92 p.
2. Glazyrin F.V. The Study of the Identity of the Accused and the Tactics of Investigative Actions: a textbook. Sverdlovsk, 1973. 157 p.
3. Povreznyuk G.I. Criminology Methods and Means of Identification in the Process of Investigating Crimes. Based on the materials of the CIS countries. Moscow: Yurlitinform, 2005. 366 p.
4. Aleskovsky S.Yu., Komissarova Ya.V. Fundamentals of Graphology. M.: Yurlitinform, 2006. 216 p.
5. Moiseeva T.F. Complex Forensic Investigation of Human Footprints: monograph. M.: LLC "Grodets-izdat", 2000. 224 p.
6. Criminalistics: textbook / edited by I.F. Krylov. Leningrad: Publishing House of Leningrad University, 1976. 592 p.
7. Vorobyova I.B., Malanina N.I. Traces at the Crime Scene: a textbook. Saratov, 1996. 120 p.
8. Shikanov V.I. Criminalistics Significance of Blood Traces. Irkutsk, 1974. 142 p. and appendices.
9. Lapin E.S. Operational and Investigative Activities. Legal and Theoretical Foundations: textbook and workshop for universities. 5th ed., reprint. and suppl. M.: Yurayt, 2020. 375 p.
10. Groshenkova O.A. The Study of Human Odor Traces in the Detection of Crimes: an educational and methodological manual. Saratov: Publishing house of the State Educational Institution of Higher Education "Saratov State Academy of Law", 1999. 92 p.

11. *Starovoitov V.I., Shamonova T.N.* The Smell and Olfactory Traces of mMan. М.: Lexest, 2003. 128 p.
12. *Panfilov P.B.* The Basic Principles of Ensuring the Reliability of Research of Human Odor Traces Using Detector Dogs in Forensic Examination: textbook. М.: Yurlitinform, 2007. 264 p.
13. *Kirsanov V.N., Kolokolov G.R.* Examination of Material Evidences of Biological Nature: a textbook / edited by V.V. Kozlov. Saratov: Publishing house of the State Educational Institution of Higher Education "Saratov State Academy of Law", 2004. 44 p.
14. *Kornienko N.A.* Traces of a Person in Criminology: an educational and methodical manual. St. Petersburg: Peter, 2001. 352 p.
15. *Zhizhina M.V.* Forensic Handwriting Examination of Documents: an educational and practical manual / edited by E.P. Ishchenko. М.: Yurlitinform, 2006. 176 p.
16. *Criminalistics: textbook / edited by I.F. Pantelev, N.A. Selivanova.* М.: Legal literature, 1988. 672 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-212-217

УДК 343.85

О.А. Грачёва, И.Н. Вишневецкая

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Введение: статья посвящена одной из глобальных проблем — противодействию коррупции с помощью информатизации правоохранительных органов. Указывается, что определяющей мерой по борьбе с коррупцией является цифровизация деятельности государственных органов и силовых структур которая осуществляется путем совершенствования существующих информационных технологий, создания новейших электронных платформ. **Цель:** анализ информационных технологий и информационных систем, обоснование их позитивного влияния на деятельность по борьбе с коррупцией, а также разработка концептуальных предложений по совершенствованию практики внедрения информатизации в правоохранительной деятельности. **Методологическая основа:** использовались общенаучные методы (диалектический, анализ, синтез, индукция, дедукция, логический,) и частнонаучные методы познания (формально-юридический, научно-статистический). **Результаты:** изучены и проанализированы существующие информационные системы, используемые в деятельности правоохранительных органов, и их позитивный эффект в противодействии коррупции. Предложены некоторые меры антикоррупционной направленности с использованием правоохранительными органами информационных технологий. **Выводы:** в целях предупреждения коррупционной преступности необходимы концептуальные подходы к разработке электронных платформ, а также их дальнейшее исследование и совершенствование.

Ключевые слова: информатизация, антикоррупционная деятельность, правоохранительные органы, информационные технологии.

О.А. Gracheva, I.N. Vishnevetskaya

THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES TO COMBAT CORRUPTION

Background: the article is devoted to one of the global problems of combating corruption by informatization of the activities of law enforcement agencies in our country at the

© Грачёва Ольга Алексеевна, 2021

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: letsik91@mail.ru

© Вишневецкая Ирина Николаевна, 2021

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: irina-vishnevetskaya@yandex.ru

© Gracheva Olga Alekseevna, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Department of Prosecutor's supervision and criminology (Saratov State Law Academy)

© Vishnevetskaya Irina Nikolaevna, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Department of Prosecutor's supervision and criminology (Saratov State Law Academy)

present time. It is indicated that the defining measure of the fight against corruption today is the digitization of the activities of state bodies and law enforcement agencies by improving existing information technologies, as well as creating the latest electronic platforms. Objective: analysis of information technologies and information systems, justification of their positive impact on anti-corruption activities and the development of conceptual proposals for improving the practice of introducing informatization in law enforcement. Methodology: general scientific methods (dialectical, analysis, synthesis, induction, deduction, logical,) and private scientific methods of cognition (formal-legal, scientific-statistical) were used. Results: the existing information systems used in the activities of law enforcement agencies and their positive effect in combating corruption are studied and analyzed. Some anti-corruption measures with the use of information technologies by law enforcement agencies are proposed. Conclusions: in order to prevent corruption crime, conceptual approaches to the development of electronic platforms are needed, as well as their further research and improvement.

Key-words: *informatization, anti-corruption activities, law enforcement agencies, information technologies.*

Правовая практика показывает, что в настоящее время коррупция является одной из наиболее острых проблем современной России и является серьезной угрозой национальной безопасности. В последнее время совершенствуются меры противодействия преступлениям коррупционной направленности, но вопросы борьбы с данным явлением криминологическими и иными средствами остаются неразрешенными.

Статистика показывает, что коррупционная преступность с каждым годом растет. Подобную ситуацию можно объяснить различными причинами. С одной стороны возможно что малоэффективна сама государственная политика, с другой — складывается мнение, что правоохранительные органы редко раскрывают подобную категорию дел и передают гласности результаты своей антикоррупционной деятельности.

Анализ статистических данных, представленных на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ, доказывает, что за последние годы в России регистрируется от 30,5 до 31 тыс. преступлений коррупционной направленности (2018 г. — 30 495, 2019 г. — 30 991, 2020 г. — 30 813). Каждое шестое преступление коррупционной направленности является мелким взяточничеством (5,3 тыс.)¹. Указанные данные свидетельствуют о масштабности работы правоохранительных органов в данном направлении, а также актуальности проблематики борьбы с данным негативным социальным явлением.

Определяющей мерой борьбы с коррупцией является развитие информационных технологий, а также создание новых электронных систем. Полагаем что доказавшая свою эффективность в зарубежных странах мера способна и в нашей стране приблизить общество к сдерживанию коррупции на социально-терпимом уровне. Стоит отметить, что именно сейчас назрела необходимость (в эпоху развития инновационных технологий и цифровизации) обеспечить всестороннюю поддержку данного направления противодействия коррупции.

¹См.: Портал правовой статистики. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения: 15.05.2021).

Уже в 90-е годы XX столетия многими авторами затрагивались вопросы необходимости внедрения информационных технологий в деятельность правоохранительных органов [1]. Исходя из этого, можно сказать, что проблема цифровой трансформации правоохранительных органов назрела уже давно. Между тем, информатизация, как одно из направлений государственной политики по развитию российского общества и государства, требует привлечения больших материальных и интеллектуальных ресурсов. Следуя современным тенденциям, в связи с небывалым ростом объема информационных потоков, концепция цифровой информатизации России приобрела особую значимость и востребованность.

Полагаем, что именно единый концептуальный подход позволит на каждом этапе реализации государственных программ информатизации предлагать общие для всех программ решения по базисным направлениям. Одним из таких наиболее важных направлений является правоохранительная деятельность. Большинство авторов акцентирует внимание на том, что «использование информационных технологий в организации правоохранительной деятельности создает неоспоримые преимущества в выполнении правоохранительными органами возложенных на них задач и функций» [2, с. 170–172; 3, с. 108–114].

Использование информационных технологий в деятельности правоохранительных органов — необходимое требование современной правовой политики. Поскольку коррупция стала объективным социальным явлением в жизни общества, на прокуратуру и другие правоохранительные органы Российской Федерации были возложены обязанности по борьбе с ней.

В научной литературе подчеркивается, что задача борьбы с коррупцией и подключение к ее решению всей правоохранительной системы подразумевает системный путь ее разрешения [1]. Только в условиях развития информационных технологий есть надежда организовать антикоррупционную деятельность правоохранительных органов на более высоком уровне.

В современном мире цифровизация стала общемировым трендом, поскольку все сферы государственной и общественной жизни испытывают влияние цифровых технологий. К примеру еще в 2017 г. по указу Президента РФ разработана государственная программа «Цифровая экономика» в рамках реализации национальных проектов, целью которой является формирование оптимальных условий для полноценного развития цифровой экономики в нашей стране посредством оцифрования всех областей социально-экономической деятельности. В связи с этим акцент ставится на решении социально-экономических проблем (включая и коррупцию) подчеркивая, что именно «цифровизация всей системы государственного управления, повышение ее прозрачности — это мощный фактор противодействия коррупции».

Многие политики и государственные деятели уверены, что «с помощью цифровизации будет одержана победа над коррупцией, так как цифровые технологии повышают степень прозрачности управленческой деятельности, а решение каждого чиновника можно подвергнуть анализу со стороны экспертного сообщества и оценить его правильность»¹.

Теоретические и практические аспекты использования цифровизации противодействия коррупции, активно рассматриваются российскими и зарубежными

¹ См.: Греф Г. Цифровизация — единственный способ борьбы с коррупцией. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/113176> (дата обращения: 10.03.2021).

исследователями [4; 5, с. 201–210; 6, с. 123–129] и подтверждают угрозы, порождаемые коррупцией, выражающиеся в огромном ущербе, наносимом государству. Так, Т. Андерсон констатирует, что в большинстве стран, внедривших платформу электронного правительства, наблюдается существенное изменение антикоррупционных показателей [5, с. 201–210].

По мнению А.Б. Сейнароева, «анализ практики противодействия коррупции в зарубежных странах показывает, что использование информационных технологий во время расследования уголовных дел дает существенную экономию средств и нивелирует важность наличия больших финансовых ресурсов для проведения эффективных расследований» [6, с. 123–129]. С этим трудно не согласиться, поскольку целью информатизации деятельности правоохранительных органов является упрощение системы делопроизводства, уменьшение количества ошибок, повышение оперативности сотрудников в их работе, эффективное применение норм права и использование большего массива правовой информации. В правоохранительных органах это предполагает оцифрование информации для более удобной и оперативной работы с ней.

Понятие «информационные технологии» толкуется законодателем как «процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов, а информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств»¹. В целях максимизации результативности работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией на сегодняшний день разработано и адаптировано на практике достаточное количество разнообразных информационных систем.

Все информационные системы, которые используются в антикоррупционной деятельности правоохранительными органами можно подразделить на следующие типы: информационно-справочные системы; экспертные системы; автоматизированные системы обработки изображений.

Информационно-справочная система — это «автоматизированная система, предназначенная для сбора и хранения больших объёмов данных и оперативного получения информации по запросам пользователей в интерактивном режиме, к ним относятся: автоматизированные информационно-справочные системы; автоматизированные информационно-поисковые системы; автоматизированные информационные системы; автоматизированные банки данных; справочно-правовые системы» [7, с. 132–135].

В целях эффективного противодействия коррупции и преступлениям коррупционной направленности правоохранительными органами наиболее часто используются следующие автоматизированные информационно-справочные системы: автоматизированная информационно-справочная система «Сводка», которая позволяет сформировать базу данных по поступающей в правоохранительные органы оперативной информации о правонарушениях, имеющих коррупционную направленность, обеспечивать сортировку документации по запросам, осуществлять анализ статистических данных и т.п.; автоматизиро-

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448; 2021. № 24, ч. I, ст. 4188.

ванная информационно-справочная система «Спецаппарат» предназначена для быстрого и качественного обеспечения нужной информацией специаппарата и позволяет осуществлять оперативно-разыскные мероприятия; автоматизированная информационно-поисковая система «Аэропорт» — автоматизированная база данных, позволяющая на основе паспортных данных, а так же утраченных документов выявлять в аэропортах, преступников, находящихся в розыске и других лиц, представляющих интерес для сотрудников правоохранительных органов; автоматизированный банк данных «Центр» — база, предназначенная для учета подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц, информационного обеспечения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Экспертная система — это компьютерная программа, предназначенная для частичной замены специалиста-эксперта, объединяет знания специалистов в конкретных предметных областях и оперирует ими для обеспечения выработки рекомендаций и высокоэффективного решения задач, специфичных для конкретной области. В своей профессиональной деятельности по борьбе с коррупционной преступностью правоохранительными органами наиболее часто используются, например, экспертная система «Наркоэкс», предназначенная для экспертизы наркотических веществ, экспертная система «Спрут», позволяющая на основании знаний об организованной преступности, связей между лицами, входящими в организованные преступные формирования, устанавливать связи субъектов данных формирований и т.д.

К автоматизированным системам обработки изображений относятся: автоматизированные системы составления композиционных портретов (например, система «Фоторобот»); автоматизированные дактилоскопические информационные системы.

В последнее время востребованность в правоохранительных органах приобрели автоматизированные дактилоскопические информационные системы, позволяющие оперативно получать необходимые справочные и проверочные данные о задержанных лицах, неустановленных преступниках, осужденных, разыскиваемых и т.д. Автоматизированные дактилоскопические информационные системы аккумулируют в электронном виде большие массивы дактилоскопической информации.

Таким образом, на данный момент разработано и функционирует большое количество разнообразных информационных систем, позволяющих сотрудникам правоохранительных органов эффективно решать свои профессиональные задачи, связанные с противодействием преступлениям коррупционной направленности.

В условиях цифровизации экономики и государственного аппарата (в т.ч. и правоохранительных органов) необходимо обеспечивать комплексный характер мероприятий, сочетающий инновационные и технологические меры в совокупности с социально-экономическими методами воздействия, снижение контактов должностных лиц и граждан, оптимальную цифровизацию особо коррупциогенных областей на законодательном уровне. «Качественный прорыв в организации правоохранительной деятельности возможен только на основе использования в деятельности правоохранительных органов современных информационных технологий, реализующих методологию систем искусственного интеллекта и способных работать с качественной информацией» [3, с. 108–114].

В связи с этим, назрела острая необходимость концептуального подхода к разработке электронных платформ, совершенствованию информационных технологий, их законодательному закреплению, а также их дальнейшему развитию и совершенствованию.

Библиографический список

1. Максимов А.А., Логиновский О.В. Основные положения решения задач информатизации правоохранительных органов // Программные продукты и системы. 1996. № 4.
2. Егоров В.А. Использование информационных технологий в правоохранительной деятельности: Организационные и правовые проблемы. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. 236 с.
3. Паламарчук С.А. Совершенствование конституционно-правового регулирования права на информацию в сети интернет // Северокавказский юридический вестник. 2015. № 4. С. 108–114.
4. Adam I., Fazekas M. Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries? Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series. No. 21. Oxford.
5. Andersen T.B. E-Government as an anti-corruption strategy // Information Economics and Policy. 21(3). P. 201–210.
6. Сейнароев А.Б. Информационные технологии в реализации антикоррупционных практик на региональном уровне // Вестник экспертного совета. 2015. № (3). С. 123–129.
7. Рак И.П. Информационные технологии в деятельности правоохранительных органов // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2016. № 2. С. 132–135.

References

1. Maximov A.A., Loginovskiy O.V. The Main Provisions of the Decision of Tasks of Informatization Law Enforcement // Software products and systems. No. 4. 1996.
2. Egorov V.A. The Use of Information Technologies in Law Enforcement: Organizational and Legal Problems. Saratov: Publishing house of the State Educational Institution of Higher Education “Saratov State Academy of Law”, 2006. 236 p.
3. Palamarchuk S.A. Improvement of the Constitutional and Legal Regulation of the Right to Information on the Internet // North Caucasian Legal Bulletin. 2015. No. 4. P. 108–114.
4. Adam I., Fazekas M. Are Emerging Technologies Helping to Win the Fight Against Corruption in Developing Countries? Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series. No. 21. Oxford. 4
5. Andersen T.B. E-Government as an Anti-Corruption Strategy // Information Economics and Policy. 21(3). P. 201–210.
6. Seinaroev A.B. Information Technologies in the Implementation of Anti-Corruption Practices at the Regional Level. Bulletin of the Expert Council. 2015. No.(3). P. 123–129.
7. Rak I.P. Information Technologies in the Activities of Law Enforcement Agencies // International scientific journal “Innovative Science”. 2016. No. 2. P. 132–135.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-218-226

УДК 343.985

Т.В. Горбенко

**КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Введение: статья посвящена исследованию теоретических положений криминалистического обеспечения предварительного расследования. **Цель:** анализ мнения ученых относительно понимания сущности криминалистического обеспечения, его целей и задач, выделение и акцентирование значимости криминалистических методов, приемов и средств для предварительного расследования. **Методологическая основа:** теоретические и эмпирические методы исследования. **Результаты:** предложено авторское определение криминалистическому обеспечению предварительного расследования. **Выводы:** на основании предложенного определения, автором выделены виды криминалистического обеспечения предварительного расследования. Особое внимание уделено дополнительным возможностям раскрытия и расследования преступлений, которые достижимы полноценным криминалистическим обеспечением предварительного расследования. Показано, что посредством комплексного решения правовых, организационных, научно-методических и научно-технических вопросов, имеющих отношение к определенному событию, обеспечивается эффективность расследования преступлений.

Ключевые слова: криминалистика, криминалистическое обеспечение предварительного расследования, криминалистические знания, криминалистические методы, криминалистические приемы, криминалистические способы, технико-криминалистические средства, тактико-криминалистические приемы, сопровождение предварительного расследования, эффективность расследования.

T.V. Gorbenko

**FORENSIC SUPPORT OF PRELIMINARY INVESTIGATION:
THEORETICAL ASPECT**

Background: the article is devoted to the study of the theoretical provisions of the forensic support of the preliminary investigation. **Objective:** analysis of the opinion of scientists regarding the understanding of the essence of forensic support, its goals and objectives, highlighting and emphasizing the importance of forensic methods, techniques and tools for preliminary investigation. **Methodology:** theoretical and empirical research methods. **Results:** the author's definition of the forensic support of the preliminary investigation is proposed. **Conclusions:** based on the proposed definition, the author identifies the types of forensic support for the preliminary investigation. Special attention is paid to additional opportunities for the detection and investigation of crimes, which

© Горбенко Татьяна Витальевна, 2021

Преподаватель кафедры физической подготовки и спорта (Крымский филиал Краснодарского университета МВД России), адъюнкт кафедры криминалистики (Краснодарский университет МВД России), старший лейтенант полиции; e-mail: tatyana.com12@mail.ru

© Gorbenko Tatyana Vitalievna, 2021

Lecturer of the Department of Physical Training and Sports (Crimean branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia), Associate Professor of the Department of Criminology (Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia), Senior police Lieutenant

are achievable by full-fledged forensic support of the preliminary investigation. It is shown that by means of a comprehensive solution of legal, organizational, scientific-methodological and scientific-technical issues related to a certain event, the effectiveness of the investigation of crimes is ensured.

Key-words: *criminalistics, forensic support of preliminary investigation, forensic knowledge, forensic methods, forensic techniques, forensic methods, technical and forensic tools, tactical and forensic techniques, support of preliminary investigation, the effectiveness of the investigation.*

В последние годы актуальности и значению криминалистического обеспечения предварительного расследования уделяется пристальное внимание как ученых, так и практиков. Во многом сказанное обусловлено назначением и возможностями последнего в условиях постоянно изменяющихся условий жизни и деятельности населения.

Как известно, криминалистика — прикладная или, если угодно, практико-ориентированная наука, обеспечивающая своими положениями и, основанными на них, рекомендациями [1, с. 39] деятельность правоохранительных органов по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений, о чем свидетельствует исторический путь развития криминалистики как науки. В рассматриваемом контексте справедливо высказывание А.Ф. Вольнского: «наука только тогда имеет право на существование, когда она востребована обществом, когда она служит ему, способствуя его развитию, обеспечению его благополучия и безопасности. Не исключение в этом отношении и криминалистика» [2, с. 66]. Действительно, криминалистика — наука, оказывающая существенную помощь лицам, осуществляющим деятельность по раскрытию и расследованию преступлений [3, с. 189], поскольку предполагает решение широкого перечня вопросов, отражающих самые различные стороны человеческой деятельности [4]. Разрешение этих специальных вопросов позволяет установить объективную истину по конкретному уголовному делу, то есть действительно ли имело место преступление, установить лицо, совершившее преступление, возместить причиненный ущерб и пр.

Криминалистика, будучи динамично развивающейся юридической и прикладной наукой, объединяет технические, тактические и методические знания о предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений, полученные, как правило, из других наук и трансформированные в русло криминалистических задач. Совокупность таких знаний принято определять криминалистическим обеспечением предварительного расследования, что исходит из сущности, стоящей перед ним задачи — задачи по повышению эффективности борьбы с таким крайне негативным явлением, как преступность. Более того, криминалистическое обеспечение предварительного расследования, являясь системным, достаточно сложным и трудоемким процессом, состоит из отдельных разделов криминалистики (научного, технико-криминалистического, тактико-криминалистического и методико-криминалистического обеспечения).

Научная литература располагает рядом работ, посвященных вопросам определения понятия «криминалистическое обеспечение предварительного расследования». Рассматриваемое направление научных изысканий приобрело небывалую актуальность, о чем свидетельствует количество работ по рассматриваемой теме

и разнообразие мнений на этот счет. К сожалению, научное сообщество в исследованиях рассматриваемого вопроса не пришло к единому мнению относительно того, что понимать под криминалистическим обеспечением предварительного расследования [3, с. 190], а некоторые работы не раскрывают сущность рассматриваемого термина либо не упоминают о нем, что в некоторых случаях вводит в заблуждение и порождает неясность в отношении рассматриваемого явления [5, с. 121]. Сказанное (наряду с отрицательной составляющей) имеет и положительную подоплеку, поскольку многообразие теоретических исследований по данной теме, позволяет комплексно подойти к изучению данного вопроса.

Обращаясь к ретроспективе криминалистического обеспечения предварительного расследования, как одного из направлений криминалистики, необходимо сказать о том, что его стремительное развитие приходится на 80-е годы XX в., когда была высказана первая идея о его сущности. Попытка определения сущности криминалистического обеспечения предварительного расследования получила широкое освещение не только в кругах ученых того времени, но и современного научного сообщества. Этим и обусловлены существующие и не утихающие, в настоящее время, дискуссии относительно понимания сущности криминалистического обеспечения предварительного расследования [5, с. 122].

В частности, первым кто ввел в научный оборот термин «криминалистическое обеспечение предварительного расследования» был В.Г. Коломацкий. По его мнению, рассматриваемое понятие следует определять, как научную категорию, способную укрепить криминалистическую науку и практику [6, с. 21], [5, с. 122].

В научной литературе содержится большое количество интересных позиций относительно определения понятия криминалистического обеспечения предварительного расследования, однако ввиду их многочисленности, считаем целесообразным осветить те из них, которые, по мнению автора, наиболее уникальны и отражают сущность рассматриваемого явления. По этой причине, полагаем уместным упомянуть позицию Р.Г. Аксенова и С.Р. Акимова, поскольку по результатам проведенного ими анализа научных подходов к пониманию рассматриваемой категории ими предложено авторское определение: «криминалистическое обеспечение предварительного расследования — это система создания, совершенствования и использования криминалистических знаний, навыков, умений и технико-криминалистических средств правоохранительных органов в целях раскрытия, расследования и предупреждения преступлений» [7, с. 146].

В рассматриваемом контексте интересной представляется позиция Р.С. Белкина, поскольку отличается от ряда предлагаемых научным сообществом определений. Так, он определяет криминалистическое обеспечение предварительного расследования как «систему знаний, навыков и умений сотрудников органов внутренних дел, позволяющую использовать им свои знания, применять криминалистические средства, технологии, рекомендации и методы для предотвращения, выявления, раскрытия и расследования преступлений» [8, с. 213; 5, с. 123]. Предложенное Р.С. Белкиным определение является довольно обширным и, по нашему мнению, призвано подчеркнуть взаимосвязь криминалистической науки и практики.

В свою очередь, А.Ф. Волынский обоснованно утверждает, что «криминалистическое обеспечение расследования преступлений правомерно рассматривать как общеметодологическую категорию криминалистики» [9, с. 267].

«Криминалистическое обеспечение предварительного расследования составляют организационное, правовое, методическое обеспечение использования криминалистических средств, приемов, рекомендаций, достижений науки и техники в деятельности правоохранительных органов» — отмечает Э.К. Горячев [10, с. 74]. С нашей позиции данный подход слишком узок, поскольку не учитывает связь между функциями криминалистики и криминалистическим обеспечением, в связи с чем нуждается в дополнении.

А.А. Виноградов рассматривает криминалистическое обеспечение предварительного расследования в качестве специального метода криминалистики. Обосновывает свою позицию автор тем, что реализация функций криминалистики возможна лишь посредством специального метода криминалистики, одновременно являющегося динамической системой, поскольку передает в распоряжение правоохранительным органам разработанный, научно обоснованный, апробированный на практике комплекс криминалистических знаний, технико-криминалистических средств, тактико-криминалистических приемов и способов по его реализации, необходимого для эффективного расследования [5, с. 123].

Исходя из смысла приведенного определения криминалистическое обеспечение предварительного расследования является методом криминалистики. Однако, обращаясь к определению термина «метод» (способ достижения какой-либо цели; совокупность приемов или операций практической или теоретической деятельности) [5, с. 124], формулировка анализируемого определения представляется спорной. Обоснуем свою позицию. Во-первых, криминалистическое обеспечение предварительного расследования, действительно, представляет собой совокупность определенных действий, однако, определяя его как метод, мы уходим от его сущности и ограничиваем объем возможных действий. Во-вторых, метод, исходя из определения, отрешен от всяких принципов и существует обособленно. По этой причине недопустимо определять криминалистическое обеспечение предварительного расследования через термин «метод».

Анализ приведенных выше определений свидетельствует о том, что вопрос криминалистического обеспечения предварительного расследования должен рассматриваться правовыми науками, поскольку необходимо их применение в практической деятельности.

Принимая во внимание приведенные позиции к пониманию сущности криминалистического обеспечения предварительного расследования, их полноту и содержание, представляется уместной выработка авторского определения рассматриваемому понятию. С учетом выявленных недочетов и изложенных замечаний, криминалистическое обеспечение предварительного расследования целесообразно рассматривать как систему криминалистических приемов, методов, средств и рекомендаций, обеспечивающих информационную, методическую, прогностическую, тактическую, техническую, организационную, управленческую и иную помощь при расследовании уголовных дел с целью эффективного, оптимального и рационального сбора, фиксации, изъятия и исследования криминалистически значимой информации.

Криминалистическое обеспечение предварительного расследования как отдельное направление криминалистической науки призвано обеспечить дополнительные возможности раскрытия и расследования преступлений посредством комплексного решения правовых, организационных, научно-методических и научно-технических вопросов, имеющих отношение к определенному событию

преступления [5, с. 124]. Посредством изучения и обобщения опыта борьбы с преступностью, постоянного анализа действий и поведения преступников, криминалистическая наука разрабатывает средства, приемы и методы либо приводит существующие средства, приемы и методы в соответствие с постоянно изменяющимися условиями жизни и общества, что существенно повышает эффективность раскрытия и расследования преступлений.

Криминалистические средства, приемы и методы приобретают важное теоретическое и практическое значение при противодействии преступности тогда, когда способны оказать помощь в обнаружении следов преступлений, установлении истинного места совершения преступления, отыскании тайников, получении дополнительной информации, характеризующих способ совершения преступления и лицо, его совершившего, а также обеспечить высокую степень документальности фиксации обстановки, повысить производительность труда лиц, осуществляющих предварительное расследование.

Этому способствуют и достижения науки и техники. Как известно, научно-технический прогресс не стоит на месте. Повсеместно разрабатываются и внедряются в деятельность правоохранительных органов ряд принципиально новых технических средств, позволяющих получать дополнительную информацию о совершенном преступлении и тем самым, расширяющих кругозор лица, производящего расследование, что повышает эффективность его деятельности в раскрытии и расследовании преступлений, установлении лица совершившего преступление, возмещении ущерба и пр. [11, с. 32] В целях раскрытия и расследования преступлений поступает много техники, которую, как правило, либо используют и применяют повсеместно практически сразу, либо, по каким-либо причинам, оставляют «отлеживаться» до так называемых «лучших времен». Последнее, по большому счету, обусловлено незнанием особенностей применения тех или иных технических средств или нежеланием сотрудников познать принцип их действия.

Учитывая развитие технических средств и их повсеместное внедрение в практическую деятельность правоохранительных органов, все же произошедшие изменения в технико-криминалистическом оснащении правоохранительных органов в литературе не находят должного освещения. В целях массового применения и повышения эффективности технических средств для раскрытия и расследования преступлений, представляется уместным освещение достижений научно-технического прогресса в специальной литературе, доступной для сотрудников правоохранительных органов с описанием принципа действия, условий и специфики применения каждого технического средства, а также фиксации полученной информации. Благодаря чему сомнения в применении тех или иных технических средств в определенных условиях у сотрудников соответствующих ведомств отпадут, а уверенность в правильности выбора и применения технического средства возрастут. Сказанное, безусловно, будет способствовать скорости и эффективности раскрытия и расследования преступлений.

Предварительное расследование как вид правоохранительной деятельности, располагает особыми средствами, способами и методами познания, присущие и относимые к данной стадии расследования преступлений. От того насколько такой арсенал многообразен, современен и исправен, зависит и эффективность самого предварительного расследования. В настоящее время существует достаточно много таких методов [5, с. 125], в связи с чем необходимо различать методы

научного познания, реализуемые в процессе формирования самой криминалистики, и прикладные методы, средства и приемы, используемые при расследовании преступлений. Длительное время важнейшей задачей криминалистики как науки остается совершенствование существующих методов расследования преступлений и поиск новых, отвечающих требованиям времени [12, с. 209].

Учитывая то обстоятельство, что деятельность правоохранительных органов, как правило, осуществляется в условиях дефицита информации, то значимость достижения целей конкретного следственного действия значительно возрастает.

Основная цель же криминалистического обеспечения предварительного расследования состоит в полном и своевременном криминалистическом сопровождении предварительного расследования всеми необходимыми приемами, способами и рекомендациями, позволяющими эффективно решить поставленные задачи. Следовательно, названная цель реализуется на основе всестороннего использования достижений современной науки и техники [13].

Что касается, задач криминалистического обеспечения предварительного расследования, то полагаем, что таковые можно разделить на общие и частные задачи. Общими задачами, по большому счету, являются те, которые лицо, производящее расследование ставит перед началом расследования. Такие задачи, как правило, ориентированы на создание необходимых организационных, тактических и технических условий расследования. К частным задачам криминалистического обеспечения предварительного расследования в свою очередь следует отнести: во-первых, решение вопроса о целесообразности привлечения специалиста-криминалиста к участию в раскрытии и расследовании преступления; во-вторых, выбор совокупности конкретных технико-криминалистических средств, необходимых для использования при производстве по уголовному делу [14]; в-третьих, их быстрое развертывание и беспрепятственное применение на месте преступления.

Изложенное позволяет заключить, что повышение научного и технического уровня практической деятельности подразделений, служб по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений является первоочередной или, если угодно, главной задачей криминалистического обеспечения деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений.

Виды криминалистического обеспечения [15, с. 311] предварительного расследования можно определить через предложенное нами понятие:

информационное (наличие информации о механизме совершения преступления, информации о преступнике, информации об орудиях и способах совершения преступления и др.);

методическое (согласование и кумулятивный эффект организации всех видов деятельности сотрудников правоохранительных органов);

прогностическое (построение версий, составление психологического портрета преступника и др.);

тактическое (тактика управления ресурсами, средствами и численным составом правоохранительных органов);

техническое (обеспечение необходимыми техническими средствами для решения криминалистических задач);

организационное (распределение обязанностей и координация усилий сотрудников правоохранительных органов для обеспечения максимальной эффективности в достижении целей деятельности);

управленческое (действия, направленные на решение конкретных задач для достижения целей расследования).

К числу основных элементов, составляющих криминалистическое обеспечение предварительного расследования, по нашему мнению, относятся:

1) теоретические основы криминалистического обеспечения предварительного расследования [15, с. 45] (криминалистические знания; криминалистические методы, приемы и средства борьбы с преступностью; правовое регулирование криминалистического обеспечения предварительного расследования);

2) технико-криминалистическое обеспечение (криминалистическая техника);

3) тактико-криминалистическое обеспечение (криминалистическое образование; организация криминалистических учреждений и др.);

4) методико-криминалистическое обеспечение [15, с. 49] (криминалистические рекомендации и пр.).

Стоит учитывать тот факт, что в ряде случаев содержание названных частей криминалистического обеспечения подпадает под сущность соответствующих разделов криминалистики, что создает почву для дискуссии о состоятельности криминалистического обеспечения предварительного расследования как специфического вида деятельности, как самостоятельной научно-прикладной категории [16, с. 88].

Подводя итог изложенному, отметим, что криминалистическое обеспечение предварительного расследования главным образом ориентировано на формирование условий, необходимых для создания оптимальной структуры раскрытия и расследования преступлений, его этапов и отдельных действий [15, с. 74]. Иными словами, оно призвано оптимизировать структуру правоохранительной деятельности, эффективное функционирование составляющих ее элементов, их взаимосвязь и взаимодействие.

Содержание криминалистического обеспечения предварительного расследования состоит в разработке криминалистической наукой инструментария, арсенала, вооружившись которым субъект поисково-познавательной деятельности правильно выстраивает стратегию и тактику расследования конкретного вида преступления [1, с. 129].

Библиографический список

1. *Митрофанова А.А.* Криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования нарушений правил безопасности движения и эксплуатации воздушного транспорта (ст. 263 УК РФ): актуальные проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2017. 309 с.

2. *Волынский А.Ф.* Криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений как форма реализации социальных функций криминалистики // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 3 (6). С. 64–69.

3. *Митрофанова А.А.* К вопросу об определении понятия «криминалистическое обеспечение» // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2017. № 4 (18). С. 188–195.

4. *Чельшева О.В.* Предмет, система, задачи, методы криминалистики и ее значение в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений // Криминалистика. 2017.

5. *Виноградов А.А.* Криминалистическое обеспечение расследования преступлений — метод криминалистики // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 3 (29). С. 121–125.

6. *Коломацкий В.Г.* К истории криминалистического обеспечения расследования преступлений // Криминалистическое обеспечение борьбы с преступностью: материалы криминалистических чтений. 2001. № 13. С. 21.
7. *Аксенов Р.Г., Акимов С.Р.* Криминалистическое обеспечение расследования криминальных банкротств. Тюмень, 2006. 218 с.
8. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования: учебник / под ред. Т.В. Аверьяновой, Р.С. Белкина. М.: Новый юрист, 1997. 400 с.
9. Криминалистика: учебник / под ред. А.Ф. Волынского. М.: Юнита-Дана, 2000. 615 с.
10. *Горячев Э.К.* Тактико-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 200 с.
11. *Чернышов В.Н., Сысоев Э.В., Селезнев А.В., Терехов А.В.* Техничко-криминалистическое обеспечение следствия. Тамбов: Изд-во Тамбовского государственного технического ун-та, 2005. 80 с.
12. *Густов Г.А.* К разработке криминалистической теории расследования. Избранное: статьи. СПб., 2002. С. 207–210.
13. *Дмитриева Т.Ф.* Техничко-криминалистическое обеспечение осмотра места происшествия / под науч. ред. Е.И. Климовой. Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2013. 303 с.
14. *Грибунов О.П.* Теоретические основы и прикладные аспекты раскрытия, расследования и предупреждения преступлений против собственности, совершаемых на транспорте: дис. ... д-ра юрид. наук: Ростов н/Д, 2016. 543 с.
15. *Сокол В.Ю.* Тактико-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений (Методологический и организационный аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 188 с.
16. *Щеглова Е.В.* Криминалистическое обеспечение расследования легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 195 с.

References

1. *Mitrofanova A.A.* Forensic Support of the Initial Stage of Investigation of Violations of the Rules of Traffic Safety and Operation of Air Transport (Article 263 of the Criminal Code of the Russian Federation): actual problems of theory and practice : dis. ... cand. of law. Irkutsk, 2017. 309 p.
2. *Volynsky A.F.* Criminalistic Support for the Disclosure and Investigation of Crimes as a Form of the Implementation of Social Functions of Criminalistics // Legal science and law enforcement practice. 2008. No. 3 (6). P. 64–69.
3. *Mitrofanova A.A.* On the Question of the Definition of the Concept of “Forensic Support” // Siberian criminal procedural and criminalistic readings. 2017. No. 4 (18). P. 188–195.
4. *Chelysheva O.V.* Subject, System, Tasks, Methods of Criminalistics and Its Significance in the Prevention, Disclosure and Investigation of Crimes // Criminalistics. 2017.
5. *Vinogradov A.A.* Forensic Support of Crime Investigation - the Method of Criminalistics // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. No. 3 (29). P. 121–125.
6. *Kolomatsky V.G.* To the History of Forensic Support for the Investigation of Crimes // Criminalistics Support for the Fight Against Crime: materials of criminalistics readings. 2001. No. 13. P. 21.
7. *Aksenov R.G., Akimov S.R.* Forensic Support for the Investigation of Criminal Bankruptcies. Tyumen, 2006. 218 p.

8. Forensic Support of the Activities of the criminal Police and Preliminary Investigation Bodies: textbook / edited by T.V. Averyanova, R.S. Belkin. M.: New lawyer, 1997. 400 p.
9. Criminalistics: textbook / edited by A. F. Volynsky. M.: Unity-Dana, 2000. 615 p.
10. *Goryachev E.K.* Tactical and Forensic Support for the Disclosure and Investigation of Crimes: dis. ... cand. of law. M., 2004. 200 p.
11. *Chernyshov V.N., Sysoev E.V., Seleznev A.V., Terekhov A.V.* Technical and Forensic Support of the Investigation. Tambov: Publishing House of the Tambov State Technical University. Publ. house, 2005. 80 p.
12. *Gustov G.A.* To the Development of the Forensic Theory of Investigation. Favorites: articles. St. Petersburg, 2002. P. 207–210.
13. *Dmitrieva T.F.* Technical and Forensic Support for the Inspection of the Scene of the Incident / under the scientific ed. of E.I. Klimova. Vitebsk: VSU named after P.M. Mashero, 2013. 303 p.
14. *Gribunov O.P.* Theoretical Foundations and Applied Aspects of Disclosure, Investigation and Prevention of Crimes Against Property Committed on Transport: dis. ... doc. of law. Science: Rostov on/D, 2016. 543 p.
15. *Sokol V.Yu.* Tactical and Forensic Support for the Disclosure and Investigation of Crimes (Methodological and organizational aspects): dis. ... cand. of law. M., 1998. 188 p.
16. *Shcheglova E.V.* Forensic Support for the Investigation of the Legalization (laundering) of Proceeds from Crime: dis. ... cand. of law. M., 2009. 195 p.

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-227-233

УДК 347.734.01

Е.Н. Пастушенко, Е.А. Малыхина, Л.Н. Земцова

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ КАК ФУНКЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ*

Введение: современные реалии социально-экономического развития требуют осознанного решения потребителей финансовых услуг в выборе необходимых банковских продуктов, что свидетельствует об актуальности повышения уровня финансовой грамотности субъектов финансовых правоотношений и уточнения компетенции Центрального банка Российской Федерации в данном процессе. **Цель:** выявление тенденций развития правотворчества регулятора на финансовом рынке. **Методологическая основа:** использованы диалектический, сравнительный и системный методы, методы индукции и дедукции, формально-юридический метод. **Результаты:** дана характеристика документов регулятора по вопросам повышения финансовой грамотности как актов стратегического планирования, изданных как на основании законодательных полномочий Банка России, так и в инициативном порядке, что в дальнейшем получило закрепление в Законе о Банке России как полномочие Банка России, учитывая востребованность данного аспек-

© Пастушенко Елена Николаевна, 2021

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: past_en@mail.ru

© Малыхина Елена Александровна, 2021

Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: e.a.sushko@mail.ru

© Земцова Лариса Николаевна, 2021

Кандидат юридических наук, председатель суда общей юрисдикции в отставке; e-mail: past_en@mail.ru

© Pastushenko Elena Nikolaevna, 2021

Doctor of law, Professor, Professor, Department of Financial, banking and customs law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

© Malykhina Elena Aleksandrovna, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Department of Financial, banking and customs law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

© Zemtsova Larisa Nikolaevna, 2021

Candidate of law, Retired Chairman of the Court of General Jurisdiction

* Подготовка статьи осуществлена в рамках исследования при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) по научному проекту № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики», исполнителем которого выступает доктор юридических наук, профессор Е.Н. Пастушенко.

та деятельности Банка России и положительно зарекомендовавший себя опыт правотворчества регулятора. **Вывод:** документы регулятора по вопросам обеспечения стабильности финансового рынка, которые являются взаимосвязанными и взаимообусловленными, следует рассматривать как правовые средства реализации компетенции Банка России.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, программные правовые акты, финансовая грамотность, цифровая экономика.

E.N. Pastushenko, E.A. Malykhina, L.N. Zemtsova

IMPROVING FINANCIAL LITERACY AS A FUNCTION OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE DIGITAL ECONOMY

Background: modern realities of socio-economic development require a conscious decision of financial services consumers in choosing the necessary banking products, which indicates the relevance of increasing the level of financial literacy of financial legal entities and clarifying the competence of the Central Bank of the Russian Federation in this process. **Objective:** to identify trends in the development of the law-making of the regulator in the financial market. **Methodology:** dialectical, comparative and systematic methods, methods of induction and deduction, formal legal method are used. **Results:** the nature of the regulator's documents on improving financial stability is given as strategic planning acts issued both on the basis of the legislative powers of the Bank of Russia and in the initiative order, which was later consolidated in the law on the Bank of Russia as the authority of the Bank of Russia, taking into account the relevance of this aspect of the Bank of Russia's activities and the positively proven experience of the regulator's law-making. **Conclusion:** the documents of the regulator on ensuring the stability of the financial market, which are interrelated and mutually dependent, should be considered as legal means of implementing the competence of the Bank of Russia.

Key-words: Central Bank of the Russian Federation, program legal acts, financial literacy, digital economy.

Повышение финансовой грамотности является элементом экономико-правовой культуры. Вопросы повышения финансовой грамотности тесно связаны с финансовой безопасностью, укреплением режима законности и поддержанием должного уровня правопорядка в финансовых правоотношениях. Центральный банк Российской Федерации уделяет пристальное внимание внедрению методологии повышения финансовой грамотности, обобщает правоприменительный опыт, издает правовые акты по данной проблематике, что свидетельствует об актуальности темы исследования.

В современных условиях развития цифровой экономики весьма злободневны этические аспекты правового регулирования и правоприменения [1, с. 67–73]. В указанном аспекте важным представляется вывод о том, что «повышение финансово-цифровой грамотности не может быть принудительным, как не должно быть вынужденным и использование технологий» [2, с. 7]. С данных позиций востребован анализ пределов использования специальных технико-юридических средств в современном законодательстве (на примере правовых исключений) [3, с. 15–25], включая финансово-правовое регулирование деятельности по использованию биометрических технологий в банковской деятельности [4, с. 203–211].

Заметным явлением в экономико-правовой среде стало проведение саратовской школой финансового права им. Н.И. Химичевой Международной научно-практической конференции, посвященной теории и практике финансового просвещения [5]. В целом весьма востребовано изучение финансовой грамотности в фокусе права [6]. Данная проблематика включает вопросы формирования доверительной правовой среды на финансовом рынке [7, с. 148–153], защиты прав потребителей финансовых услуг [8, с. 228–234], пресечения недобросовестных практик на финансовом рынке [9, с. 231–237], влияния правотворчества Банка России на оптимизацию процессов на финансовом рынке [10, с. 80–95].

Центральный банк Российской Федерации является субъектом реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р¹. В компетенцию Банка России функция повышения финансовой грамотности на законодательном уровне была включена Федеральным законом от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа»². Ныне в ст. 4 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 2 июля 2021 г.)³, посвященной перечислению функций регулятора, включен п. 18.6, устанавливающий, что Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации реализует мероприятия по повышению уровня финансовой грамотности населения и субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Несколько иначе сформулирована функция Банка России по обеспечению финансовой доступности в п. 18.7 ст. 4 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусмотрено, что Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит политику по обеспечению доступности финансовых услуг для населения и субъектов малого и среднего предпринимательства в РФ.

Следует отметить, что функция повышения финансовой грамотности осуществляется Банком России во взаимосвязи и взаимовлиянии с функцией обеспечения доступности финансовых услуг. При этом необходимо подчеркнуть, что Банк России реализует мероприятия по повышению уровня финансовой грамотности (возможно предположить правоприменительную направленность данной функции Банка России), а в отношении обеспечения доступности финансовых услуг сформулировано положение о том, что Банк России разрабатывает и проводит соответствующую политику (возможно по данной функции предположить не только правоприменительную, но и правотворческую направленность). Вполне логично, что Банку России предоставлены полномочия по изданию программного правового акта — Стратегии повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации — один раз в три года, утверждаемый Советом

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 года № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 40, ст. 5894.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. I, ст. 2036.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790.

директоров Банка России (п. 17.13 ч. 1 ст. 18, ст. 45.5 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»)¹. Полномочий по изданию подобных документов по вопросам финансовой грамотности Федеральным законом от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ Банку России предоставлено не было.

Заслуживает поддержки правотворческий опыт Банка России по выдвижению инициатив по повышению финансовой грамотности в инициативно изданном программном правовом акте — Стратегии повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 гг. (одобрена Советом директоров Банка России 26 марта 2018 года)², а также отражение данной проблематики по повышению финансовой грамотности в законодательно предусмотренном программном правовом акте Банка России — Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов³ и Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг.⁴ Указанные действия Банка России подчинены целевому определению содержания главы VII.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а именно: развитие финансового рынка и обеспечение стабильности его функционирования.

Основные направления развития финансового рынка на период 2019–2021 гг. справедливо отмечают актуальность цели повышения финансовой грамотности населения Российской Федерации во взаимосвязи с целеполаганием в отношении защиты прав потребителей финансовых услуг. Данный документ характеризуется преемственностью с Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 гг. и продвигают концепцию формирования доверительной среды и обеспечения доступности финансовых услуг.

Вопросы повышения финансовой грамотности и обеспечения финансовой доступности нашли отражение в Годовом отчете Банка России за 2020 г.⁵, в разделе 2.3 «Защита прав потребителей и повышение доступности финансовых продуктов (услуг для населения и бизнеса)», где подраздел 2.3.2 «Повышение финансовой грамотности граждан и субъектов малого и среднего предпринимательства» выступает как основа правопонимания подраздела 2.3.3. «Повышение доступности финансовых продуктов и услуг». Важна информационная составляющая Годового отчета Банка России за 2020 г., в котором указывается, что Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 гг. была продлена на 2021 г. (решение Совета директоров Банка России от 23 октября 2020 г.), в т.ч. для синхронизации по срокам с Основными

¹ См.: Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. I, ст. 2036.

² См.: Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов (одобрена Советом директоров Банка России 26 марта 2018 года). URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/87145/str_30032018.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

³ См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/44188/onrfr_2016-18.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

⁴ См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

⁵ См.: Годовой отчет Банка России за 2020 год. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/32268/ar_2020.pdf (дата обращения: 14.08.2021).

направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг.

В Стратегии повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов¹ вопросы уровня финансовой грамотности взаимосвязаны с вопросами обеспечения финансовой доступности. Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 гг. была разработана Банком России в соответствии с Основными направлениями развития финансового рынка на период 2016–2018 гг.² Поэтому становится понятным, почему вопросы повышения финансовой грамотности, обеспечения финансовой доступности и обеспечения стабильности финансового рынка оптимально взаимосвязаны. Финансовую грамотность представляется возможным рассматривать как одно из основополагающих начал обеспечения финансовой доступности и обеспечения стабильности финансового рынка.

В проекте Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 г. и период 2023 и 2024 гг.³, размещенном на официальном сайте Банка России 28 июля 2021 г. для общественных обсуждений, повышенное внимание уделяется защите прав потребителей финансовых услуг и формированию в обществе основ финансово грамотного поведения. Защита прав потребителей финансовых услуг и инвесторов, повышение финансовой грамотности определено как первое из восьми направлений развития российского финансового рынка. Укрепление доверия розничного потребителя и инвестора к финансовому рынку через усиление его защищенности, повышение финансовой грамотности и расширение доступности финансовых услуг обозначено в качестве цели политики по развитию финансового рынка, что влияет на вектор правотворчества и правоприменения Банка России. Решение данных задач связано с активностью как потребителей финансовых услуг, так и финансовых организаций в освоении защитных механизмов от недобросовестных и противоправных практик на основе владения знаниями по финансовой грамотности. В проекте Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 г. и период 2023 и 2024 гг. подчеркивается влияние цифровизации на финансовый рынок, что обуславливает необходимость повышения инвестиционной, цифровой и киберграмотности как фактора ментальной, ассортиментной, а также ценовой доступности финансовых продуктов и услуг, их комфортного и безопасного использования⁴. В этом процессе сказалось влияние принятых Банком России Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.⁵

В Саратовской области имеется региональный опыт организации в отношении финансового просвещения. Постановлением Правительства Саратовской области от 22 декабря 2020 г. № 1015-П был образован Координационный совет по

¹ См.: Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов (одобрена Советом директоров Банка России 26 марта 2018 г.). URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/87145/str_30032018.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

² См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/44188/onrfr_2016-18.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

³ См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов (проект для общественного обсуждения от 23 июля 2021 г.). URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/124658/onrfr_project.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

⁴ Там же.

⁵ См.: Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/85540/on_fintex_2017.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

повышению финансовой грамотности, а в феврале 2021 г. для аналитической и методической поддержки его работы был сформирован Экспертный совет по финансовой грамотности с участием представителей образовательных учреждений высшего образования экономического и юридического профилей. Организационно-техническое обеспечение деятельности Экспертного совета осуществляется территориальным учреждением Банка России.

В заключение следует обратить внимание на приводимые ниже позиции.

Программные правовые акты Банка России по развитию финансового рынка, финансовой доступности, включающие вопросы повышения финансовой грамотности следует рассматривать как акты стратегического планирования федерального уровня.

Соответствующие программы повышения финансовой грамотности в субъектах Российской Федерации являются актами стратегического планирования субъектов Российской Федерации.

Следует усилить информирование Банком России и Минфином России о деятельности Межведомственной комиссии по финансовой грамотности.

Следует оценить позитивно создание экспертных советов по финансовой грамотности при организационно-методическом обеспечении территориальных учреждений Банка России в субъектах Российской Федерации.

Процессы стремительной цифровизации финансового рынка обуславливают (наряду с актуальностью уровня финансовой грамотности) требования по повышению инвестиционной, цифровой и киберграмотности, что влияет на доступность финансовых продуктов и услуг, их безопасного использования.

Библиографический список

1. *Иванов А.А.* Цифровая этика и право // Журнал «Закон». 2021. № 4. С. 67–73.
2. *Кудряшова Е.В.* Финансово-цифровая грамотность в контексте права // Финансовое право. 2021. № 3. С. 3–7.
3. *Репьев А.Г., Сенякин И.Н.* Пределы использования специальных технико-юридических средств в современном законодательстве (на примере правовых исключений) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 1 (138). С. 15–25.
4. *Гугнюк И.Г., Гугнюк К.М., Фабрикина М.А.* О финансово-правовом регулировании деятельности по использованию биометрических технологий в банковской деятельности: современные тенденции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2 (139). С. 203–211.
5. Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (Саратов, 31 мая 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. 300 с.
6. *Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В.* Финансовая грамотность в фокусе права // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 117–128.
7. *Пастушенко Е.Н.* Формирование доверительной среды на финансовом рынке как актуальное направление финансово-правовой политики в условиях цифровой экономики // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 148–153.
8. *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Новеллы правового регулирования развития защиты прав потребителей финансовых услуг как функции Центрального банка

Российской Федерации в условиях цифровой экономики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 228–234.

9. *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Финансово-правовые основы правотворчества Центрального банка Российской Федерации по пресечению недобросовестных действий на страховом рынке // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 4 (129). С. 231–237.

10. *Барышникова Н.А., Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Правотворческая политика Центрального банка Российской Федерации: актуальные проблемы // Правовая политика и правовая жизнь, Саратов-Москва: Саратовский филиал Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук. 2019. № 3. С. 80–95.

References

1. *Ivanov A.A.* Digital Ethics and Law // Journal “Law”. 2021. No. 4. P. 67–73.
2. *Kudryashova E.V.* Financial and Digital Literacy in the Context of Law // Financial law. 2021. No. 3. P. 3–7.
3. *Repyev A.G., Senyakin I.N.* Limits of the Use of Special Technical and Legal Means in Modern Legislation (on the example of legal exceptions) // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. No. 1 (138). P. 15–25.
4. *Gugnyuk I.G., Gugnyuk K.M., Fabrikina M.A.* Financial and Legal Regulation of Activities on the Use of Biometric Technologies in Banking: Modern Trends // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. No. 2 (139). P. 203–211.
5. Improving Financial Literacy and Financial Culture: Modern Legal Aspects: a collection of scientific papers based on the materials of the International Scientific and Practical Conference within the framework of the II Saratov Financial and Legal Readings of the N.I. Khimicheva Scientific School (Saratov, May 31, 2018) / edited by E.V. Pokachalova; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing house of the Saratov State Law Academy, 2020. 300 p.
6. *Povetkina N.A., Kudryashova E.V.* Financial Literacy in the Focus of Law // Journal of Russian Law. 2019. No. 3. P. 117–128.
7. *Pastushenko E.N.* Formation of a Trust Environment in the Financial Market as an Actual Direction of Financial and Legal Policy in the Digital Economy // Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSLA). 2020. No. 9 (73). P. 148–153.
8. *Pastushenko E.N., Zemtsova L.N.* Novelties of Legal Regulation of the Development of Consumer Protection of Financial Services as a Function of the Central Bank of the Russian Federation in the Digital Economy // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2020. No. 5 (136). P. 228–234.
9. *Pastushenko E.N., Zemtsova L.N.* Financial and Legal Bases of Law-Making of the Central Bank of the Russian Federation on the Suppression of Unfair Actions in the Insurance Market // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2019. No. 4 (129). P. 231–237.
10. *Baryshnikova N.A., Pastushenko E.N., Zemtsova L.N.* Law-Making Policy of the Central Bank of the Russian Federation: Actual Problems // Legal Policy and Legal Life, Saratov-Moscow: Saratov branch of the Federal State Budgetary Institution of Science, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2019. No. 3. P. 80–95.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-234-242

УДК 347.73

Е.В. Покачалова, И.В. Швецова

БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ КАК ИНСТИТУТ
БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Введение: в статье анализируются вопросы правового регулирования бюджетного кредита в Российской Федерации. На современном этапе развития Российского государства особую значимость приобретают вопросы предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации. **Цель:** исследовать и доказать, что бюджетный кредит — это самостоятельный институт бюджетного права. **Методологическая основа:** применяемые при написании статьи методы формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и др.) рассматривались для описания правоотношений, составляющих объект настоящей научной статьи. В частности, они позволили сформулировать авторские дефиниции понятий «финансово-правовая природа бюджетного кредита», «бюджетный кредит как самостоятельный институт бюджетного права в системе финансового права», «бюджетное кредитование — самостоятельное направление деятельности публично-правовых образований в Российской Федерации». **Результаты:** авторами аргументирована позиция, что исследование правовых проблем бюджетного кредита и на сегодняшний день является необходимым, что подтверждается интересом со стороны ученых-финансоведов к данной проблематике. Предоставление бюджетного кредитования как самостоятельного направления деятельности публично-правовых образований имеет свои функции: формирование, распределение, использование и контроль за движением выделенных финансовых ресурсов. **Выводы:** бюджетный кредит выступает как самостоятельный институт бюджетного права, развитие которого важно для функционирования бюджетной системы, следовательно, и всей финансовой системы государства.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный кредит, бюджетный дефицит, государственный долг, институт права, самостоятельное направление публично-правовой деятельности.

E.V. Pokachalova, I.V. Shvetsova

BUDGET CREDIT AS AN INSTITUTION OF BUDGET LAW

Background: the article analyzes the issues of legal regulation of budget credit in the Russian Federation. At the present stage of the development of the Russian state,

© Покачалова Елена Вячеславовна, 2021

Доктор юридических наук, заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: pokinarod@mail.ru

© Швецова Ирина Васильевна, 2021

Преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Shvetsovalrina@yandex.ru

© Pokachalova Elena Vyacheslavovna, 2021

Doctor of law, Head of the Department of Financial, banking and customs law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

© Shvetsova Irina Vasilyevna, 2021

Lecturer, Department of Financial, banking and customs law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

the issues of granting, using and repayment of a budget loan in the Russian Federation are of particular importance. Objective: to investigate and prove that budget credit is an independent institution of budget law. Methodology: methods of formal logic (description, comparison, classification, analysis, synthesis, etc.) were used when describing the relations that make up the object of this scientific article. In particular, they allowed us to formulate the author's definitions of the concepts «financial and legal nature of budget credit», «budget credit as an independent institution of budget law in the system of financial law», «budget lending — an independent activity of public legal entities in the Russian Federation». Results: the authors argue that the study of the legal problems of budget credit is still necessary today, which is confirmed by the interest of scientists in this issue. The provision of budget credit as an independent activity of public legal entities has its own functions: the formation, distribution, use and control of the movement of allocated financial resources. Conclusions: budget credit acts as an independent institution of budget law, the development of which is important for the functioning of the budget system, and therefore the entire financial system of the state.

Key-words: budget, budget credit, budget deficit, public debt, institute of law, independent direction of public legal activity.

Публичные кредитные отношения внутри страны реализуются при предоставлении бюджетного кредита. Бюджетное кредитование выступает защитой при неблагоприятных условиях для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предоставление бюджетного кредита это очень значимая финансовая поддержка для публично-правовых образований¹. В Ежегодном Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что на сегодняшний день есть необходимость заместить коммерческие кредиты регионов, превышающие 25% их доходов, бюджетными под льготный процент, то есть «весь объем коммерческого долга субъекта федерации, превышающий 25% его собственных доходов заместить бюджетными кредитами со сроком погашения до 2029 года. Субъектам Российской Федерации предоставят новый инструмент развития — инфраструктурные бюджетные кредиты по ставке не более 3% годовых и сроком погашения — 15 лет»². В современных экономически развитых странах государственный кредит является одним из основных (наряду с другими) инструментов для решения проблем достижения баланса доходов и расходов бюджета, а также регулирования денежно-кредитного обращения. Все это позволяет сделать вывод о том, что механизм использования государством публичного кредита и долговых обязательств, выступает как неотъемлемый атрибут развитой, эффективно хозяйствующей экономики и высокого уровня жизни граждан [1, с. 8]. Особая значимость бюджетного кредита для публично-правового образования видится в низких ставках при возврате кредита и возможности реструктуризации задолженности.

Целями данной деятельности является распределение и перераспределение финансов в рамках бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для

¹ См.: Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики (утв. Минфином России). URL: <http://all-rss.ru/item-2642964-rekomendatsii-po-provedeniyu-subektami-rossiyskoy-federatsii-otvetstvennoy-zaemnoy-dolgovoy-politiki-utv-minfinom-rossii/> (дата обращения: 29.04.2019).

² См.: Там же.

частичного покрытия дефицита бюджета; корректировки временного кассового разрыва, который образовался при исполнении бюджета; ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий на территории РФ. Реализация данных целей и позволит в дальнейшем решать основные задачи: восполнять дефицит бюджета бюджетной системы; регулировать уровень жизни населения; регулировать экономическую стабильность в регионах; содействовать развитию экономически важных секторов деятельности.

В свою очередь, финансовое право распространяет свое действие на кредитные правоотношения на всех этапах их формирования и функционирования. Представляется, что наиболее уместно было бы привести одно из определений «финансового права», данное Н.И. Химичевой: «совокупность юридических норм, регулирующих финансово-правовые общественные отношения, которые возникают в процессе образования (формирования), распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, необходимых для реализации их задач» [2, с. 71].

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетный кредит применяется как способ покрытия дефицита бюджета. Основное регулирование данных, возникающих в связи с предоставлением, использованием и возвратом бюджетного кредита, осуществляется подотраслью финансового права — бюджетным правом.

В теории права существуют различные определения бюджетного права. Бюджетное право в качестве подотрасли финансового права определяется Д.Л. Комягиным как «совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства, формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований, мобилизации их доходов, контроля за исполнением бюджетов, отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства» [3, с. 30].

Бюджетное право включает в себя финансово-правовые нормы, посредством которых устанавливается структура бюджетной системы Российской Федерации, формируется перечень бюджетных доходов и расходов, вырабатывается порядок распределения их между различными видами бюджетов, конкретизируются бюджетные права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и др. [4, с. 65]. Н.И. Химичева, предложила следующее определение бюджетного права: «это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетное устройство в РФ, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, компетенцию государства и муниципальных образований в области бюджета, а также бюджетный процесс» [2, с. 32]. Бюджетное право Российской Федерации выступает подотраслью финансового права [2, с. 186] и определяется в теории, как «общественные отношения, которые возникают в связи с организацией бюджетной системы страны, а также образованием (формированием), распределением и использованием денежных средств, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах» [2, с. 186]. Исторически сложилось так, что бюджетное право сформировалось в системе финансового права. При этом в рамках финансового права существуют и функционируют другие институты права.

Традиционно институтом права является устойчивая группа правовых норм, регулирующая определенную разновидность общественных отношений [5, с. 351]. В свою очередь, институты права имеют деление на отраслевые и межотраслевые правовые институты, простые и комплексные [6, с. 26]. К существующему материальному признаку правового института можно отнести обособленные общественные отношения, а к юридическому признаку — круг однородных правовых норм [7, с. 65].

В теории права институты права представляют собой часть отрасли права и состоят из его норм [8, с. 289]. По справедливому мнению Е.А. Кириковой, «правовые институты обладают такой степенью выделения юридических норм, что при изъятии из правового регулирования отдельного правового института становится невозможной регламентация данного вида общественных отношений» [9, с. 12]. То есть, те нормы, которые регулируют однородные общественные отношения не могут переместиться в рамки иного правового института [9, с. 12]. М.И. Байтин выделяет сложный правовой институт, который «напрямую объединяет схожие, близкие нормы права внутри какой-то определенной отрасли права, и сложный правовой институт, который складывается из схожих, близких норм права, которые он объединяет посредством входящих в него нескольких простых институтов, более конкретных и меньших по объему, но имеющих и самостоятельное значение» [10, с. 288]. В бюджетном праве как подотрасли финансового права существует деление на институты права. По мнению Н.И. Химичевой, высказанному ею в своих трудах, необходимо провести разделение бюджетного устройства, структуры доходов и расходов, а также компетенции (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, вычленив их в качестве институтов бюджетного права, одновременно с бюджетным процессом [11, с. 146].

Формирование институтов бюджетного права происходит в соответствии со сложившимися признаками для конкретных общественных отношений. Так, «в теории права юридическим основанием дифференцирования той или иной совокупности норм в конкретный правовой институт являются юридическое единство правовых норм, а также включение в себя различных видов правовых норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов, других нормативно-правовых актов» [12, с. 192].

Необходимо отметить, что отнесение отношений к институту права происходит при определении следующих критериев:

предмет правового регулирования, в отношениях по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита это публичные отношения, связанные с реализацией публичных целей;

метод правового регулирования, в данном случае преобладает императивный метод, что представляет собой юридически неравное положение сторон;

интерес, использование бюджетного кредита направлено для решения приоритетных задач государства;

субъекты правоотношений, один из субъектов всегда выступает публично-правовое образование.

Таким образом, бюджетный кредит является институтом бюджетного права как подотрасли финансового российского права.

Бюджетный кредит как институт бюджетного права, исходя из особенностей внутренней структуры, предполагает существование правовых субинститутов.

Как отмечает Е.А. Киримова, субинститут права — это четко выраженная совокупность норм правовых норм внутри крупного правового института, регулирующего определенные особенности, специфику видовых общественных отношений [13, с. 65]. Например, в институте бюджетного кредита можно выделить такие субинституты, как предоставление бюджетного кредита бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам, бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов). Как верно отметила И.А. Бова, «особенности правовых норм, исходящие от особенностей регулируемых ими общественных отношений, определяют объективный характер иерархии расположения институтов и субинститутов внутри бюджетного права» [14, с. 57].

При этом «в юридической литературе система бюджетного права может быть определена как совокупность бюджетно-правовых норм, сгруппированных и расположенных в определенной последовательности в зависимости от их содержания, характера регулируемых ими отношений и значения самих правовых норм» [15, с. 58].

Бюджетный кредит выступает как самостоятельный институт бюджетного права, развитие которого важно для функционирования бюджетной системы, следовательно, и всей финансовой системы государства.

Характеристика института бюджетного кредита должна быть проанализирована в его соотношении с системой законодательства. В данном случае необходимо отметить взаимосвязь системы права и системы законодательства. Так, финансовое законодательство определяется как совокупность федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативно-правовых актов местного самоуправления, регулирующих отношения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных финансовых фондов (ресурсов) [1, с. 335]. Понятие финансового права как отрасли российского права является устоявшимся. Оно определяется в базовых учебниках по финансовому праву как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для систематического осуществления задач и функций публично-территориальных образований, то есть в современных экономических условиях институт бюджетного кредита является важнейшим звеном финансового законодательства. Данный тезис подтверждается тем, что бюджетный кредит выступает действенным механизмом при реализации публичных задач государства, что подтверждает и мониторинг судебной практики. Исследование материалов судебной практики в данном случае представляет особый интерес, поскольку денежные средства предоставляются публично-правовым образованием, и невозврат, несвоевременный возврат являются ущербом для бюджета, а это (особенно в нынешней экономической ситуации) недопустимо. Наибольшее количество судебной практики при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита в бюджет Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования являются дела, в которых привлекают должностных лиц к административной ответственности за просрочку выплат за использование и возврат

бюджетного кредита¹. Хотелось бы более подробнее рассмотреть практику нарушений возврата бюджетного кредита в бюджет Саратовской области из бюджета Саратовского муниципального района². Между министерством финансов Саратовской области и администрацией Саратовского муниципального района был заключен договор о предоставлении бюджету Саратовского муниципального района из областного бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовского муниципального района в размере 10000000 руб. Вопреки требованиям действующего бюджетного законодательства, а также условиям заключенного договора возврат полученного заемщиком бюджетного кредита произведен позже установленного срока. Перечисление процентов за пользование данным кредитом произведено также с нарушением установленного срока. В судебном заседании установлено и ответчиком не оспорено, что за нарушение администрацией Саратовского муниципального района сроков возврата бюджетного кредита министерством финансов Саратовской области бюджету Саратовского муниципального района начислены пени на сумму 47666,67 руб. за нарушение администрацией Саратовского муниципального района сроков возврата процентов за пользование бюджетным кредитом министерством финансов Саратовской области бюджету Саратовского муниципального района.

В настоящее время требуется усилить контроль государства в лице его органов за всеми источниками, использующими бюджетные средства.

В Стратегической карте Казначейства России на 2019–2024 гг. поставлена долговременная цель по формированию единого информационного пространства финансовой деятельности публично-правовых образований Российской Федерации [16, с. 14]. Особый акцент был сделан обеспечению эффективному управлению финансовыми ресурсами государства³. Основным условием эффективности правового регулирования финансовых отношений в данном вопросе видится в проведении финансового контроля. Контрольная деятельность позволит государству выполнять на должном уровне стоящие перед ним задачи [17, с. 19].

Правоотношения в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита включаются в предмет бюджетного права как подотрасли финансового права.

Бюджетное кредитование непосредственно связано с такими понятиями как «финансы и кредит», т.е. представляют собой форму денежных отношений, реализуемых через систему финансов бюджетов бюджетной системы. Финансы представляют собой отношения в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов.

¹ См.: Решение по делу №А78-3217/2016 Арбитражного суда Забайкальского края. Официальный сайт «Картотека арбитражных дел». URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/92685c93-dd49-4e61-b1ca-970ee8205338> ru (дата обращения: 03.05.2021); Решение по делу № 12-151/2019 от 3 декабря 2019 г. Советско-Гаванского городского суда (Хабаровский край). Официальный сайт «Советско-Гаванского городского суда Хабаровского края». URL: <http://s-gavansky.hbr.sudrf.ru/> (дата обращения: 03.05.2021); Дело №А61-3185/2014 Арбитражного суда Республики Северная Осетия – Алания. Официальный сайт «Арбитражного суда Республики Северная Осетия – Алания». URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 03.05.2021).

² См.: Решение по делу № 2-7953/2017 от 28 сентября 2017 г. Кировский районный суд г. Саратова. Официальный сайт «Судебные и нормативные акты Российской Федерации». URL: https://sudact.ru/regular/doc/MMGCfb6hnK6n/?regular-txt=®ular-case_doc=+2-7953%2F2017®ular-lawchunkinfo (дата обращения: 03.05.2021).

³ См.: Стратегическая карта Федерального казначейства на 2019–2024 годы. Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/strategicheskie-celi-i-zadachi/> (дата обращения: 13.01.2020).

Исходя из специфики финансового права, объектом финансовых правоотношений в сфере бюджетного кредитования являются денежные средства государства, используемые для предоставления, исполнения и возврата участниками данных правоотношений имеющиеся у них субъективные права и выполняются возложенные на них юридические обязанности. Такие права и обязанности проявляют свою значимость в случаях принятия субъектами бюджетных правоотношений участия в финансовой деятельности государства, выраженной в правомерном поведении субъектов финансового права, сутью которого является сохранение либо совершенствование юридического механизма, регулирующего финансовые отношения. Следует поддержать высказанную в научной литературе позицию, что «через содержание финансовой деятельности государства реализуется взаимосвязь субъекта и объекта этой деятельности» [18, с. 20]. Несмотря на различия в конкретных задачах, финансовую деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связывает общая целенаправленность на удовлетворение потребностей общества, носящая публичный характер. В качестве доминирующей, определяющей цели такой деятельности должно стать (в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 7)) создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Хотелось бы отметить взаимосвязь финансовых отношений в сфере бюджетного кредитования и финансовой деятельности государства, муниципальных образований. Утверждение, что одно из важных самостоятельных направлений в финансовой деятельности государства является предоставление бюджетного кредита, имеет немало противников, отстаивающих свою позицию, заключающуюся в необходимости упразднения этой несвойственной функции у государства. В процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований складываются финансовые отношения в области бюджетного кредитования, связанные с формированием, распределением и использованием бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Говоря о бюджетном кредитовании как о самостоятельном направлении деятельности публично-правовых образований. Следует отметить, что этой деятельности присущи определенные черты, которые и характеризуют ее как самостоятельную. Итак, предоставление, использование и возврат бюджетного кредита осуществляется публично-правовыми образованиями в лице соответствующих органов. Государство и муниципальные образования как субъекты этой деятельности воздействуют на объект, то есть на экономические отношения: доходы, расходы, дефицит и др. Государство и муниципальные образования стимулируют экономическую деятельность заемщиков, предоставляя бюджетный кредит, что приводит к положительному результату в виде пополнения остатков на счете бюджета субъекта РФ, внебюджетного фонда РФ и т.д. Соответственно предоставление бюджетного кредитования как самостоятельного направления деятельности публично-правовых образований имеет свои функции: формирование, распределение, использование и контроль за движением выделенных финансовых ресурсов. Способом осуществления такой деятельности будет императивный.

Финансово-правовое регулирование бюджетного кредитования в Российской Федерации имеет единую, упорядоченную систему правовых источников, регламентирующих общественные отношения, складывающихся в исследуемой сфере. Поэтому можно утверждать, что бюджетный кредит можно рассматри-

вать как самостоятельный институт бюджетного права в системе российского финансового права как отрасли российского права, отраслевой юридической науки и учебной дисциплины.

Библиографический список

1. *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 602 с.
2. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2017. 799 с.
3. *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебное пособие. М.: Норма, 2012. 287 с.
4. Финансовое право: учебник / под. ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2004. 525 с.
5. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004. 245 с.
6. *Якушев В.С.* Понятие правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 61–67.
7. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 776 с.
8. *Киримова Е.А.* Правовой институт: понятие и виды: учебное пособие. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2000. 52 с.
9. *Байтин М.И.* Сущность права. М.: Право и государство, 2005. 544 с.
10. Финансовое право. М.: Юрист, 1999. 600 с.
11. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М.: МГТУ им. М.Э. Баумана, 1994. 384 с.
12. *Киримова Е.А.* Правовой институт: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 170 с.
13. *Бова И.А.* Финансово-правовые основы института банковской тайны в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 196 с.
14. *Чотчаев Р.А.* Проект «Электронное казначейство»: вектор современного развития // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 14–15.
15. *Лантева В.Ф.* Некоторые вопросы правового регулирования финансового контроля в России // Финансовое право. 2016. № 6. С. 19–21.
16. *Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. М.: Норма, 1997. 228 с.

References

1. *Pokachalova E.V.* Public Debt: Theoretical and Practical Aspects of Russian Financial Law: dis. ... doc. of law. Saratov, 2007. 602 p.
2. Financial Law: textbook / ed. by N.I. Khimichev. 6th ed., revised and suppl. M.: Norma, 2017. 799 p.
3. *Komyagin D.L.* Budget Law: textbook. M.: Norma, 2012. 287 p.
4. Financial Law: textbook / ed. by E.Y. Gracheva, G.P. Tolstoyatenko. M.: Prospect, 2004. 525 p.
5. *Matuzov N.I., Malko A.V.* Theory of State and Law: textbook. Moscow: Yurist, 2004. 245 p.
6. *Yakushev V.S.* The Concept of a Legal Institution // Jurisprudence. 1970. No. 6. P. 61–67.
7. *Matuzov N.I., Malko A.V.* Theory of State and Law: textbook. 2nd ed., revised and suppl. M.: Jurist, 2001. 776 p.
8. *Kirimova E.A.* Legal Institute: Concept and Types: textbook. Saratov: Publishing house of the Saratov State Academy of Law, 2000. 52 p.
9. *Baitin M.I.* The Essence of Law. Moscow: Law and State, 2005. 544 p.
10. Financial Law. Moscow: Yurist, 1999. 600 p.

11. General Theory of Law / ed. by A.S. Pigolkin. Moscow: Bauman Moscow State Technical University, 1994. 384 p.
12. *Kirimova E.A.* Legal Institute: dis. ... cand. of law. M., 2003. 170 p.
13. *Bova I.A.* Financial and Legal Foundations of the Institute of Banking Secrecy in the Russian Federation: Problems of Theory and Practice: dis. ... cand. of law. Saratov, 2013. 196 p.
14. *Chotchaev R.A.* The Project “Electronic Treasury”: a Vector of Modern Development // Russian justice. 2014. No. 6. P. 14–15.
15. *Lapteva V.F.* Some Issues of Legal Regulation of Financial Control in Russia // Financial law. 2016. No. 6. P. 19–21.
16. *Karaseva M.V.* Financial Legal Relationship. M.: Norma, 1997. 228 p.

ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-243-248
УДК 349.3

Е.А. Герасимова, В.В. Еремин

ПРАВО НА ЖИЛЬЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ, ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЕ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Введение: среди мер государственной поддержки детей-сирот наиболее остро стоит вопрос обеспечения жильем. В настоящем исследовании проводится анализ допускаемых нарушений законодательства, выявляются причины возникающих проблем, исследуется действующая правовая основа на предмет неэффективности правоприменения ее отдельных положений. **Цель:** обоснование необходимости оптимизации нормативного правового регулирования государственной поддержки в области обеспечения жильем детей-сирот в России. **Методологическая основа:** диалектический метод, а также иные общенаучные и частнонаучные методы, такие как дискурс-анализ и догматический анализ. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно необходимости оптимизации мер государственной поддержки по обеспечению жильем детей-сирот. **Выводы:** обосновывается новый подход к обеспечению в законотворческой и правоприменительной деятельности права на жилье детей-сирот, носящий качественный характер, который, в том числе будет способствовать социализации рассматриваемой категории граждан, формированию их ответственности, стремлению к получению стабильного заработка, повышению уровня жизни.

Ключевые слова: право на жилище, жилье, социальное обеспечение, социальная поддержка, дети-сироты.

E.A. Gerasimova, V.V. Eremin

THE RIGHT TO HOUSING FOR ORPHANED CHILDREN, ITS PROVISION IN NORMATIVE AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Background: among the measures of state support for orphaned children, the issue of housing provision is the most acute. This study analyzes the permissible violations of the law, identifies the causes of the problems that arise, examines the current legal

© Герасимова Екатерина Александровна, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: manyshvae@mail.ru
© Еремин Виталий Валентинович, 2021
Кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: eremin.trud@yandex.ru

© Gerasimova Ekaterina Aleksandrovna, 2021
Candidate of law, Associate Professor, Department of Labor law (Saratov State Law Academy)
© Eremin Vitaly Valentinovich, 2021
Candidate of law, Associate Professor, Department of Labor law (Saratov State Law Academy)

framework for the ineffectiveness of the enforcement of its individual provisions. Objective: substantiation of the need to optimize the regulatory legal regulation of state support in the field of providing housing for orphaned children in Russia. Methodology: the dialectical method, as well as other general scientific and specific scientific methods, such as discourse analysis and dogmatic analysis. Results: the author's position on the need to optimize measures of state support to provide housing for orphans is argued. Conclusions: the author substantiates a new approach to ensuring the right to housing for orphaned children in law-making and law enforcement activities, which is of a qualitative nature, which, among other things, will contribute to the socialization of the category of citizens under consideration, the formation of their responsibility, the desire to get a stable income, and an increase in the standard of living.

Key-words: *right to housing, housing, social Security, social support, orphaned children.*

Одним из критериев эффективности проводимой социальной политики выступает степень защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — дети-сироты). Согласно ст. 67.1 Конституции РФ государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.

Меры государственной поддержки детей-сирот представлены как общими, так и субъективными нормами. Среди них наиболее актуальна проблема обеспечения жилищем. За 2019 г. очередь детей-сирот, у которых право на получение жилья не реализовано, увеличилась более чем на 9%. На начало 2020 г. это 191 тыс. человек, или 68% состоящих на учете¹. Ситуация остается тревожной, несмотря на положительную тенденцию сокращения общего количества детей-сирот за последние пять лет (на январь 2021 г. их численность составляла 406 138 человек)².

С позиции правоприменения обобщена судебная практика в рассматриваемом аспекте за 2018–2020 гг.³ По результатам прокурорских проверок и анализа ситуации Правительством РФ выявляются, например, следующие проблемы:

- рост числа бездомных детей-сирот, очереди в некоторых регионах составляют до 10 лет;

- в регионах не налажен полный и прозрачный учет нуждающихся в жилье детей;

- наблюдается неэффективное использование субъектами федеральных субсидий;

- выделяемое жилье не соответствует установленным нормам обеспечения жилыми помещениями, либо не отвечает требованиям надлежащего качества и др.

Вопрос обеспечения детей-сирот жильем призывал к дискуссии исследователей разных направлений. Например, в качестве фактора социальной устойчиво-

¹ См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов». Счетная палата. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed7f525b2cf.pdf> (дата обращения: 18.06.2021).

² См.: Численность детей без попечения родителей и сирот сократилась на 13% // Российская газета. 2021. 30 марта.

³ См.: Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 23 декабря 2020 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сти проблему рассматривал Р.М. Садыков [1], анализ порядка предоставления жилья представила Ю.В. Бекузарова [2], авторские пути решения предлагал А.В. Паневин [3] и др. Систематическая трансформация законодательства, наличие новых законодательных инициатив, а также фактически сложившаяся на практике ситуация обеспечивают неослабевающий научный интерес.

Основа методологии исследования — общенаучный диалектический метод. Он позволил отразить единство соотношения интересов государства с интересами отдельной личности и всего социума при реализации права детей-сирот на жилище. В качестве частно-научных методов использовались дискурс-анализ и догматический (формально-юридический) анализ. Метод дискурс-анализа позволил оценить состоятельность аргументов, касающихся направлений оптимизации законодательства в рассматриваемой сфере. Формально-юридический анализ обеспечил системность исследования и баланс его внутренней структуры.

Среди основных современных препятствий воплощению на практике законодательных решений по реализации детьми-сиротами права на жилище можно назвать следующие:

1. Низкая выкупная стоимость квадратного метра по которой застройщикам предлагается продавать жилье бюджету региона, что влечет нежелание строительных компаний участвовать в программе. Показателен опыт Ростовской области. Так, в прошедшем году по объявленным аукционам отсутствовали заявки по следующим причинам:

стоимость квадратного метра жилья, по которой муниципальное образование вправе осуществлять закупки, не соответствовала сложившейся фактически на рынке (46 500,0 руб. против 63 491,0 руб.).

требуемой номенклатуры квартиры на рынке недвижимости выступали наиболее востребованными, что снижало возможность их покупки в необходимом количестве. Решением данной проблемы явилось увеличение площади предоставляемого жилья с 25 до 33 кв. метров с 1 января 2021 года в субъекте.

2. Приобретение регионом жилых помещений осуществляется по правилам контрактной системы, имеющей целью экономию государственных ресурсов. Ее несомненный недостаток заключается в том, что процесс пошагового понижения цены нередко влияет на качество будущего продукта. Эксперты называют демпинг главной проблемой сегодняшних закупок¹. Существенную роль при этом играет и добросовестность в отношении исполнения служебных обязанностей ответственных лиц, так называемый «человеческий фактор». Например, в недавнем прошлом дела о халатности чиновников возбуждались в Тамбовской, Воронежской², Пензенской областях³.

3. Неудачна, на наш взгляд, используемая многими регионами практика передачи государственного полномочия (его части) органам местного самоуправления. Передача местной власти отдельных государственных полномочий преследует цель более оперативной и эффективной реализации управленческих функций при их перенесении на уровень осуществления соответствующих общественных отношений. Государство пытается наладить взаимоотношения между местной властью к социально незащищенным слоям населения. Однако правоприменительная практика показывает, что органы местного самоуправления не всегда

¹ См.: *Изутова О.В.* Сложности и преимущества контрактной системы // Бюджет.гу. 2016. № 2.

² См.: Ожидайте своей очереди // Российская газета. 2020. 18 дек.

³ См.: СК Пензенской области возбудил дела из-за предоставления сиротам некачественного жилья // Коммерсантъ. 2021. 29 июня.

справляются и с выполнением тех задач, которые отнесены к вопросам местного значения из-за нехватки материальных ресурсов. Причем наиболее актуальной представляется проблема обеспечения малоимущих нуждающихся граждан жильем. Реализация права на жилище в муниципалитетах многих регионов приостанавливается на неопределенный срок после постановки на учет. Конечно, взаимодействие публичной власти координируется через механизмы межбюджетных отношений. Однако в случае потребности в принятии оперативных решений средств у муниципалитета может быть недостаточно. Не всегда высокий уровень профессиональной подготовки кадров муниципальной службы также может явиться дополнительным препятствием эффективного правоприменения. Концентрация полномочий по реализации права на жилье детей-сирот на уровне региона не только сократит бюрократическую нагрузку, но и обеспечит возможность создания понятных, прозрачных и стандартизированных алгоритмов действий, позволит оперативно реагировать на необходимые трансформации федерального законодательства. Считаю необходимой и унификацию правового регулирования в рамках данного направления социального обеспечения, в том числе предусматривающую создание единого для субъектов органа государственного управления — т.е. министерства (управления), наделенного едиными функциями, полномочиями по решению соответствующей социальной задачи.

Недавние изменения законодательства в рассматриваемой сфере последовательно снимали ряд дискуссионных моментов, однако проблема остается актуальной. С этой позиции заслуживает внимания проект федерального закона, подготовленный Министерством просвещения РФ, основная идея которого заключается в возможности выдачи детям-сиротам государственного жилищного сертификата на приобретение в собственность жилого помещения¹.

В стенах специализированных учреждений, на полном государственном обеспечении социализация рассматриваемой категории детей затруднена. Достигнув совершеннолетия, они сталкиваются с реалиями и сложностями (необходимость трудоустройства и стабильного заработка, ведение домашнего хозяйства, оплата счетов, распределение бюджета и т.д.), к которым зачастую не готовы. Возможность получения за счет государственных средств жилья позволяет им «встать на ноги» и выстраивать свою жизнь. Однако анализ российского законодательства не выявляет обязанности родителей обеспечивать жилищем своих детей. «Человек может претендовать на блага, производимые обществом только в случае, когда он самостоятельно не способен обеспечить себя таковыми в силу объективных обстоятельств: возраста, состояния здоровья и иных причин» [4, с. 173]. Материальное благосостояние человека должно зависеть прежде всего от него самого, способностей, стремлений, труда.

Согласимся с недавними выводами ряда исследователей о том, что «современная практика обеспечения жильем помещением детей-сирот, является предпосылкой развития социальной несправедливости по отношению к семьям, в которых родители добросовестно исполняют свои обязанности, ведут социальный одобряемый образ жизни, но не могут обеспечить отдельным жильем своих детей» [5, с. 104]. В качестве выхода авторы формулируют создание «неприватизируемого и неотчуждаемого специализированного жилого фонда» [5, с. 104].

Оптимальным балансом, на наш взгляд, могло бы стать право на получение социальной ипотеки с уплатой части процентов и (или) первоначального взноса

¹ См.: Колесникова К. Дети-сироты смогут получить 1,5 млн. рублей на покупку жилья // Российская газета. 2020. 25 февр.

за счет средств бюджета. Другой вариант: оказание целевой фиксированной финансовой помощи по аналогии с материнским (семейным) капиталом. Такие меры предполагали бы совместное материальное участие гражданина в решении жилищной проблемы, выступали стимулом к трудоустройству, продвижению по в профессиональной сфере, повышению уровня дохода. Ведь согласно жилищному законодательству, изначально заключается договор найма специализированных жилых помещений. По истечению пятилетнего срока, по общему правилу, его заменяет договор социального найма, позволяющий приватизировать жилье. То есть, по сути жилище передается в собственность, но с отсрочкой по времени.

Правила по определению площади передаваемого жилого помещения не обязывают учитывать членов семьи детей-сирот. Не имея права распоряжаться полученным жильем, молодые семьи длительное время лишены возможности, к примеру, использования материнского (семейного) капитала и иных вариантов улучшения условий проживания. Ограничивается и возможность изменения места жительства на определенный срок. При обсуждении законопроекта о жилищном сертификате в феврале 2020 года Общероссийским народным фронтом отмечалось, что у многих стоящих на учете детей-сирот за годы ожидания появляются свои дети, поэтому им необходимы механизмы, позволяющие «сразу же превратить ожидаемую однокомнатную квартиру в большую с добавлением собственных средств»¹.

«В соответствии с принципом социальной справедливости социальное государство предполагает перераспределение материальных благ в целях обеспечения достойного уровня жизни всем гражданам, помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, а также в целях снижения социальной напряженности в обществе» [4, с. 173]. Необходим поиск границ социальной политики, отделяющее ее эффективность от социального иждивенчества. Согласимся с позицией О.Г. Седых, классифицирующей меры по преодолению негативного явления на количественные и качественные [4, с. 175]. Последние предполагают трансформацию обеспечения субъекта в его стимулирование.

Качественные методы взамен количественных позволят не только решить проблему обеспечения жильем рассматриваемой категории граждан, но и будут способствовать их социализации, формированию ответственности, стремлению к получению стабильного заработка, повышению уровня жизни.

На современном этапе государством на различных уровнях все больше уделяется внимания поддержке граждан, имеющих детей. Безусловно положительная политика может иметь и негативные последствия в части дальнейшего увеличения числа детей-сирот. Получение государственной поддержки для ряда граждан может явиться единственной причиной рождения ребенка, чтократно повысит риск лишения родительских прав или отказ от них в будущем. Учет данного обстоятельства, а также острота современной жилищной проблемы детей-сирот требуют незамедлительного внимания законодателя к рассматриваемой проблеме. Важно опереться не только на моментные решения, направленные на обеспечение текущей социально-экономической стабильности, но и выйти за рамки удовлетворения неотложных потребностей [6, с. 144].

¹ См.: ОНФ просит Минпросвещения ускорить разработку законопроекта о выдаче жилищных сертификатов детям-сиротам // ОНФ. 2020. 25 февр.

Инициатива Минпросвещения РФ встретила неоднозначную оценку экспертов¹. Однако заложенная в ней идея уже получила поддержку и успешно реализуется в ряде регионов России. Так, сертификаты используют в Приморье, Вологодской, Иркутской областях и других субъектах. Как отметил губернатор Приморского края: «По существовавшему до 2018 года принципу наделения сирот жильем обеспечить их квартирами смогли бы только в течение 70 лет»². Возможность подобного решения на уровне регионов снизит актуальность существующей проблемы и позволит эффективнее расходовать средства бюджета. Наличие подобной альтернативы в федеральном законодательстве отвечает сути права детей-сирот на жилье и обеспечит своевременную ликвидацию государственной задолженности перед ними.

Сформулированные в работе выводы и рекомендации могут послужить мотивом и основой для дальнейшего развития теории социального обеспечения детей-сирот.

Библиографический список

1. Садыков Р.М. Защита имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // МНИЖ. 2015. №2–2 (33). С. 104–106.
2. Бекузарова Ю.В. Проблемы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот // Вестник СГЮА. 2019. № 1 (126). С. 99–101.
3. Паневин А.В. Жилищные проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и пути их решения // Социальная педагогика. 2010. №5. С. 56–58.
4. Седых О.Г. Социальное иждивенчество: причины возникновения и историческая ретроспектива // ИСОМ. 2018. № 3–1. С. 172–177.
5. Васильева Е.Ю., Фролова Е.В., Рогач О.В. Реализация права на жилье детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России // Урбанистика. 2020. № 1. С. 104–117.
6. Erohina T.V., Izvarina U.U. Legal Value of the International Rules of Law of Social Security in the Context of Protection of Labor Migrants During Pandemic COVID-19. Advances in Social Science, Education and Humanities Research. 2020. Vol. 498. P. 143–144.

References

1. Sadykov R.M. Protection of Property Rights of Orphans and Children, Left without Parental Care // MNIZh. 2015. No. 2-2 (33). P. 104–106.
2. Bekuzarova Yu.V. Problems of Providing Living Quarters for Orphans // Bulletin of SSLA. 2019. No. 1 (126). P. 99–101.
3. Panevin A.V. Housing Problems of Orphans and Children Left Without Parental Care, and Ways to Solve Them // Social Pedagogy. 2010. No. 5. P. 56–58.
4. Sedykh O.G. Social Dependency: Causes and Historical Retrospective // ISOM. 2018. No. 3-1. P. 172–177.
5. Vasilyeva E.Y., Frolova E.V., Rogach O.V. Realization of the Right to Housing for Orphans and Children Left Without Parental Care in Russia // Urban Studies. 2020. No. 1. P. 104–117.
6. Erohina T.V., Izvarina U.U. Legal Value of the International Rules of Law of Social Security in the Context of Protection of Labor Migrants During Pandemic COVID-19. Advances in Social Science, Education and Humanities Research. 2020. Vol. 498. P. 143–144.

¹ См., например: Кузнецова предлагает доработать законопроект о социальной поддержке детей-сирот. ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8171039> (дата обращения: 19.07.2021); Минпросвещения опубликовало законопроект о выдаче сиротам жилищных сертификатов // Агентства Социальной Информации. 2020. 26 февр.

² См.: Наконец-то дома // Российская газета. 2021. 1 марта.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-249-261

УДК 347.18

И.А. Трофимец

ЕДИНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ЗАПИСЕЙ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ: ФЕДЕРАЛЬНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА

Введение: в статье предпринята попытка определить правовые категории «информационная система», «база данных», «банк данных», «учетная система», а также охарактеризовать единый государственный реестр записей актов гражданского состояния в качестве разновидности федеральной государственной информационной системы с выявлением публично-правовых последствий фиксации юридических статусов и состояний физических лиц. **Цель:** для внесения терминологической ясности автором предлагается использовать наряду с понятием «информационная система» другие категории из синонимического ряда «учетная система» и «информационная база». **Методологическая основа:** при постановке научной задачи применялись современные методы познания, основу которых составил системно-структурный подход к исследованию данного правового института. **Результаты:** обозначены преимущества новой информационной системы в сфере записей актов гражданского состояния, имеющие публично-правовое значение. **Вывод:** при создании и функционировании государственных информационных систем актуальной остается проблема обеспечения информационной безопасности, меры которой носят как юридический, так и технический характер.

Ключевые слова: информационные системы, информация, информационные технологии, информационный ресурс, базы данных, информационные базы.

I.A. Trofimets

UNIFIED STATE REGISTER OF CIVIL STATUS RECORDS: FEDERAL STATE INFORMATION SYSTEM

Background: the article attempts to define the legal categories “information system”, “database”, “data bank”, “accounting system”, as well as to characterize the unified state register of civil status records as a kind of federal state information system with the identification of the public-legal consequences of fixing the legal statuses and states of individuals. **Objective:** to make terminological clarity, the author suggests using, along with the concept of “information system”, other categories from the synonymous series “accounting system” and “information base”. **Methodology:** when setting a scientific task, modern methods of cognition were used, the basis of which was a system-structural approach to the study of this legal institution. **Results:** the advantages of the new information system in the field of civil status records, which have public legal significance, are indicated. **Conclusions:** when creating and functioning state information systems,

© Трофимец Ирина Александровна, 2021

Кандидат юридических наук, доцент (Посольство России в Испании); e-mail: kosareva-khv@mail.ru

© Trofimets Irina Aleksxandrovna, 2021

Candidate of law, Associate Professor (Embassy of Russia in Spain)

the problem of ensuring information security remains relevant, the measures of which are both legal and technical in nature.

Key-words: *information systems, information, information technologies, information resource, databases, information bases.*

Человечество XXI в. — это «техногенная цивилизация», которая использует инженерные средства и информационные технологии во всех сферах социальной жизни, а общественные отношения строятся в цифровом формате и схематично представляют собой «человек — технические устройства (компьютер) — человек». Современная концепция формирования единого информационного пространства в сфере государственного управления с применением информационно-коммуникационных технологий и отказ от всего «бумажного», требует создания государственных информационных систем о субъектах и объектах, с определением их правовых статусов и правовых режимов для обеспечения взаимосвязи госструктур с целью результативной эффективности деятельности публичной власти. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. определяет официальную модель цифрового администрирования, в связи с чем «для устойчивого функционирования информационной инфраструктуры Российской Федерации устанавливается необходимость обеспечения единства государственного регулирования, централизованные мониторинг и управление функционированием информационной инфраструктуры Российской Федерации на уровне информационных систем и центров обработки данных»¹. Информационные системы выступают одним из инструментов в механизме электронного государственного управления², обеспечивая государству выполнение его основного предназначения, гарантию достойного и безопасного существования членов гражданского общества. Государственные информационные системы создаются для выполнения государственных функций и оказания государственных услуг³.

«Информационные системы», «учетные системы», «информационно-правовые учетные системы», «государственные информационные системы» — такие понятия встречаются в законодательных и правоприменительных актах и на первый взгляд кажутся вполне понятными. Вместе с тем они нуждаются в разъяснении, и остается открытым вопрос: можно ли признавать эти юридические категории тождественными? Обратимся к официальным источникам, детерминирующим эти термины⁴.

¹ См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 гг.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2901.

² В паспорте национального проекта «Цифровое госуправление» определено, что к 2024 г. должна быть разработана и сформирована платформа идентификации личности, которая включает биометрические данные, облачную квалифицированную электронную подпись, а также цифровой профиль гражданина. Планируемые расходы федерального бюджета составят 4,526 млрд руб.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 47, ст. 6599.

⁴ Для слова «система» принимаем его сложившееся универсальное общенаучное значение (от древнегреческого σύνθεσις соединение) — совокупность элементов (компонентов), образующих единое целое.

В Федеральном законе РФ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон), под «информационной системой» понимают совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств¹. Полагаем, что в принципе это лаконичное определение, опять же на первый взгляд, раскрывает суть «информационной системы», поскольку называет ее элементы: информация баз данных, информационные технологии и технические средства. Сложность для понимания и применения видим в том, что эти элементы, составляющие понятие «информационная система», сами нуждаются в пояснениях. Получается, что определение «информационной системы» дается через термины «информация» и «информационные технологии», что в итоге не вносит терминологической ясности. Законодатель предпринимает попытки определить в ст. 2 вышеупомянутого закона эти термины: «... информация — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления...; ... информационные технологии — процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов...». Если информация, по мнению законодателя, это данные (сведения), то выходит, что информационная система — это совокупность содержащейся в базах данных данных (сведений)... Законодательные дефиниции весьма критично оценивают представители юриспруденции. Так, по мнению В.М. Жерновой, под информационной системой «следует понимать организационно упорядоченную совокупность содержащейся в базах данных информации, информационных технологий и технических средств, реализующих определенные технологические действия посредством информационных процессов, предназначенных для сбора, обработки, хранения и передачи информации, необходимой для реализации прав, обязанностей и законных интересов субъектов» [1, с. 10]. Бесспорно, определение В.М. Жерновой более полно отражает сущность этой правовой категории, но вместе с тем для правоприменения оно слишком громоздкое. Кроме того, в этой дефиниции опять же присутствуют термины (базы данных, информационные технологии, информационные процессы), которые сами требуют разъяснения.

Попытаемся внести терминологическую ясность в понятийный аппарат института информационных систем. Основопологающим термином считаем «база данных» (от английского database), который законодательно не определен, но широко используется в значении совокупность однородной (однотипной, одновидовой) информации. Базы данных систематизируют (упорядочивают) сведения, относящиеся к одному предмету (сфере деятельности человека), упрощают работу с информацией для ее последующего поиска, анализа и (или) передачи. Своим появлением в 60-х гг. прошлого века этот термин обязан американским программистам, которые занимались разработкой компьютерного обеспечения, а также сбором, обработкой и хранением большого массива информации военных ведомств США [2, с. 9]. Десятилетиями позже в связи с распространением применения технических устройств во всех областях этот термин «прижился». В законодательстве и правоприменении «базы данных» часто смешивают с

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448.

другим понятием — «банк данных» и используют как равнозначные¹. В информатике банк данных — это сама база данных и система управления базой данных (СУБД), которая представляет собой особое программное обеспечение. Программное обеспечение базы данных необходимо для создания и дальнейшей работы с файлами (записями) баз данных, для ввода информации и ее редактирования. Программное обеспечение обеспечивает хранение данных, их резервное копирование, управление доступом и гарантирует информационную безопасность. Полагаем, что с юридической точки зрения, объектом выступает база данных, поскольку ее программное обеспечение (СУБД) неразрывно связано и составляет с ней единое целое, нелогично различать термины «банк данных» и «база данных».

В России единственная попытка детерминировать понятие «база данных» была в Законе РФ от 23 сентября 1992 г. № 3523-1 «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», где в ст. 1 содержалось определение «база данных — это объективная форма представления и организации совокупности данных (например: статей, расчетов), систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с помощью ЭВМ»². Можем заключить, что «база данных» первоначально возникает как техническая категория, со временем приобретает юридическое значение, поскольку становится объектом правоотношений и требует правового регулирования. Заслуживают внимания характеристики баз данных как объектов правоотношений, выявленные О.А. Бояринцевой, это свойства «целесообразности или целеобусловленности», «удовлетворение информационных потребностей», «стратегическая значимость для использования в публичной сфере» [3, с. 21]. Как отмечалось, база данных представляет собой набор информации, относящейся к одному и тому же предмету, систематически сохраняется для последующего использования в целях обеспечения жизнедеятельности общества. В настоящее время в связи с технологическим развитием большинство баз данных находятся в цифровом формате, имеется широкий спектр решения проблем их пользования и обеспечения информационной безопасности. Таким образом, можем отметить, что законодатель, пытаясь определить правовую категорию «информационная система», обратился к техническим терминам, не разъясняя их детально, поскольку ранее они уже были введены в правовое поле и получили некоторое официальное разъяснение. В работах А.Н. Прокопенко встречаем сравнительный анализ понятий «информационные ресурсы» и «базы данных», остается без внимания категория «информационная система», что позволяет сделать вывод о том, что ученый не относит их к тождественным правовым институтам [4, с. 31–40].

Еще одна часто встречающаяся категория — «учетная система». В настоящее время действует Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 584-р (в ред. 2010 г.), которым утвержден «Перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам

¹ См., например: Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»; ст. 17. «Формирование и ведение банков данных о гражданах» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 6.1. «Банк данных в исполнительном производстве» Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и др.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5133 (утратил силу).

федеральных органов государственной власти»¹. Как следует из этого нормативного правового акта, в Перечень включены регистры, реестры, классификаторы и номенклатуры, содержащие сведения, оказывающие непосредственное влияние на осуществление или ограничение прав граждан или организаций, а также необходимые для федеральных органов государственной власти в связи с исполнением ими своих публичных функций. По своей сути регистры, реестры, классификаторы и номенклатуры — это информационные системы, если для их создания использованы информационные технологии и технические средства. Насколько корректно использование термина «учетная» в названии отдельных информационных систем находим в научных трудах. С точки зрения Э.В. Талапиной, государственные органы среди своих функций выполняют учетную, которая является одним из компонентов их информационной деятельности [5, с. 20–28]. Ж.А. Павленко утверждает, что учетная функция государства не полностью поглощена его информационной функцией, и выделение такой функции актуально для нормального развития экономических отношений [6, с. 202–211]. Соглашаясь с этими мнениями, делаем вывод о допустимости применения терминологии «информационная учетная система», исходя из конкретной функции государства и использовании в названии, если информационная система относится к данной категории. Сущность учетной функции сводится к регистрации, а именно к ведению (учету) реестровой информации об объектах и субъектах. Даже, наверное, допустимо говорить об учете государством ресурсов (природных, материальных, культурных, людских и проч.). Сущность же самой информационной функции видим в информационном обслуживании граждан, необходимом для их достойной жизни и свободного развития, в том числе в реализации прав и законных интересов, а также в обеспечении с этой целью взаимодействия всех государственных структур. Таким образом, информационная деятельность государства относится к его социальной функции, которая заключается в гарантии общественного прогресса и обеспечении прав и безопасности личности. Если представить соотношение от частного к общему, то оно будет следующим: учетная функция → информационная функция → социальная функция.

Попытаемся разобраться насколько необходимо дополнение термином «правовая» в названии юридической категории «информационная система». Обратимся к трудам А.В. Минбалева, который полагает, что информация (в т.ч. существующая в виде информационных систем) будет представлять интерес для субъектов общественных отношений, только в тех случаях, когда это обеспечивает охрану интересов людей [7, с. 45–46]. Однако если буквально толковать официальное определение «информационной системы», то можно сделать вывод о том, что содержащаяся в ней информация может иметь фактическое, а не юридическое значение, то есть не влиять на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей заинтересованных лиц. Например, каталог библиотек — это информационная система, но правовой ее назвать нельзя, так как информация библиотечных фондов не воздействует на правоотношения, но широко применяется в жизнедеятельности людей, поэтому их режим подлежит

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 584-р «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти». URL: digital.gov.ru/ru/documents/3019/ (дата обращения: 24.04.2021).

правовому регулированию. Библиотечные информационные системы являются объектами информационного права, но правовыми не считаются. В связи с вышеизложенным, предлагаем деление информационных систем на правовые и неправовые. В случае если по своей природе информационная система является правовой, то в ее названии должно быть указание на это.

Согласно официальной классификации, представленной законодателем в 2013 г., информационные системы могут быть трех видов (ст. 13 Закона):

1) государственные, которые согласно государственному устройству российского государства различаются на федеральные и региональные, создание которых производится на основании соответственно федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации федеральными или региональными государственными органами;

2) муниципальные, созданные на основании постановлений органов местного самоуправления, в эту группу входят информационные системы органов местного самоуправления;

3) иные информационные системы, решение о создании которых принимают частные лица (физические или юридические, включая государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения).

В.М. Жернова выделяет признаки, характеризующие организационные и правовые особенности всех информационных систем: упорядоченная совокупность организованных по определенным принципам и алгоритмам элементов; направлена на обработку множества сведений; является сложным информационным объектом, в состав которого входит различная информация; находится под правовым и техническим регулированием [1, с. 10–11]. К названным критериям, отличающим эту категорию от других объектов информационного права, можно назвать исключительно электронный (цифровой) формат.

Государственные информационные системы (ГИС) создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях (п. 1 ст. 14 Закона). Среди характеристик ГИС можно выделить, что создается на основании нормативного правового акта, в том числе соответствующего государственного органа с целью межведомственного обмена информацией для реализации своих полномочий государственного органа, сбор информации осуществляется исключительно на основании официальных документов, находится под контролем ФСБ. Государственные информационные системы подлежат учету в федеральной государственной информационной системе учета информационных систем¹. В настоящее время насчитывается более ста федеральных государственных информационных систем, поскольку, исходя из своего функционала государственный орган принимает решение о создании ГИС.

В силу установленных правил требования к государственным информационным системам распространяются на муниципальные информационные системы, в случаях, когда иное не предусмотрено законодательством о местном

¹ См.: Положение о федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждаемых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 27, ст. 3753.

самоуправлении. Такое законодательное решение представляется верным, поскольку и государственные органы и органы местного самоуправления выполняют публичные функции.

Официальное определение «оператор информационной системы» считаем неудачным, поскольку в таком качестве законодатель видит исключительно гражданина или юридическое лицо, «осуществляющие деятельность по эксплуатации информационной системы, в том числе по обработке информации, содержащейся в ее базах данных». Вместе с тем операторами государственных и муниципальных информационных систем являются федеральные и региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления соответственно. И даже если представить, что эти публичные органы власти обладают статусом учреждений¹, то все-таки в случае с созданием и эксплуатацией государственных (муниципальных) информационных систем, они представляют публично-правовые организации. В связи с изложенным, предлагаем дополнить п. 12 ст. 2 Закона словами «федеральный орган государственной власти, региональный орган государственной власти, орган местного самоуправления» и представить эту норму следующего содержания: «оператор информационной системы — федеральный орган государственной власти, региональный орган государственной власти, орган местного самоуправления, гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по эксплуатации информационной системы, в т.ч. по обработке информации, содержащейся в ее базах данных».

Подтверждение правильности нашей позиции видим в п. 2 ст. 13 Закон, где указывается, что «оператором информационной системы является собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, который правомерно пользуется такими базами данных, или лицо, с которым этот собственник заключил договор об эксплуатации информационной системы». Следовательно, если информационная система имеет статус государственной или муниципальной, то ее оператором будет само публично-правовое образование в лице уполномоченных органов, поскольку своиственные им функции эти субъекты осуществляют посредством действий своих органов: федеральных органов государственной власти, региональных органов государственной власти или органов местного самоуправления соответственно.

Императивная норма п. 2.1 ст. 13 Закона требует, чтобы технические средства, обеспечивающие публичные информационные системы (федеральных органов государственной власти, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления), а также информационные системы с публичным участием (государственные и муниципальные унитарные и учреждения), должны размещаться на территории Российской Федерации. При установлении запрета на эксплуатацию технических средств, размещенных вне пределов российской территории, дается ссылка на Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»². Закон не исключает возможность заключения договора концессии или партнерского соглашения на создание или модернизацию информационной системы с передачей прав и обязанностей оператора информационной системы концессионеру или частному партнеру в соответствии с достигнутыми договоренностями. Считаем,

¹ Исключительно для гражданско-правовых отношений, не связи с выполнением публично-правовых функций государства или муниципального образования.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. I, ст. 4571.

что передача в «частные руки» исполнение публичных функций вряд ли оправдано с точки зрения информационной безопасности государства и гражданского общества. Считаем, что норма, устанавливающая такую возможность, подлежит отмене по причине обеспечения государственной и общественной безопасности.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что информационная безопасность баз данных обеспечивается не только за счет юридических мер, но в большей степени, благодаря техническим регламентам, принятым для развития правовых положений. Именно техническая составляющая информационных систем представляет сложность в правовом регулировании отношений, возникающих в связи с их созданием и эксплуатацией. По этой причине законодатель обращается к требованиям соблюдения правил технического регулирования при применении технических средств, предназначенных для обработки информации государственных информационных систем, в том числе программно-технических средств и средств защиты информации. Программное обеспечение осуществляет сбор, обработку и управление информацией в цифровой среде, взаимодействуя с операционной системой и вспомогательными (прикладными) программами. Технические средства призваны гарантировать эффективную и бесперебойную работу баз данных информационных систем, «иметь надежные устройства ввода-вывода и объемные быстродействующие накопители». Они не являются технической компонентой, но необходимы для устойчивого функционирования банка данных. Правительство Российской Федерации определяет порядок создания, эксплуатации и упразднения государственных информационных систем, а также судьбу дальнейшего хранения содержащейся в них информации.

Запрещается функционирование государственной информационной системы без оформления авторских прав на ее компоненты, являющиеся объектами интеллектуальной собственности.

По-прежнему актуальным остается вопрос о правовой и организационно-технической охране информационных систем. Законодательно определяется, что защита информационных систем представляет собой комплекс организационно-технических и инженерно-технических мер, направленных на обеспечение безопасности информационных систем, устранение угроз и уязвимостей. Среди наиболее эффективных можно назвать: закрытость помещений, где хранятся носители информации, недопущение их порчи или ликвидации, обнаружение каналов утечки информации (внешние и внутренние источники угрозы), шифрование данных, обновление технологического оборудования, антивирусные программы и программы, блокирующие выход в Интернет и др.

Не только информационные системы имеют электронный формат, но и взаимодействие между государственными органами, органами местного самоуправления и с частными лицами должно осуществляться в электронной форме по правилам национальных стандартов в области криптографической (шифровальной) защиты информации¹. Криптографическая защита является надежным способом защиты информации, поскольку защищает сами данные, а не доступ к ним. Представляет собой методы преобразования информации, в результате чего она становится бесполезной для несанкционированных пользователей, тем самым гарантируется конфиденциальность, целостность, достоверность и до-

¹ См.: Федеральный закон РФ от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3953.

ступность информации. Вообще для обеспечения информационной безопасности данных используются шифровальные технологии, цифровые подписи и авторизация (идентификация и аутентификация) пользователя. Например, средства криптографической защиты (СКГЗ) для электронной подписи должностного лица, представляющие собой программное обеспечение операционных систем, поддерживающих отечественные стандарты безопасности ГОСТ Р 34.11-2012 и ГОСТ Р 34.10-2012, подлежат обязательному лицензированию в ФСБ России. СКГЗ могут встраиваться в носитель информации или устанавливаться отдельно. Правительство определяет случаи, при которых доступ к информации, содержащейся в государственных информационных системах, предоставляется исключительно пользователям информации, прошедшим авторизацию в единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Заслуживает внимания норма п. 3 ст. 13 Закона об охране прав обладателя информации базы данных, независимо от интеллектуальных прав иных лиц на базы данных. Полагаем, что речь идет о защите персональных данных или коммерческой информации, у которых специальный режим правовой охраны.

Государственные информационные системы создаются и функционируют исключительно на основе официальной документированной информации и их банки данных также имеют статус официальных. Информация государственных информационных систем и документы, подтверждающие ее, составляют государственный информационный ресурс. Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной, компетентные государственные органы, в распоряжении которых находится официальная информация, отвечают за ее достоверность и актуальность информации, правомерность доступа к указанной информации, а также ее защиту от любых противоправных действий. Однако не всякая информация государственных информационных систем является информацией ограниченного доступа. На государственные органы (органы местного самоуправления) возложена обязанность по обработке общедоступной информации в форме открытых данных путем размещения ее в сети Интернет¹.

Краткий дискурс основных понятий позволяет обратиться непосредственно к предмету нашего исследования — современному реестру записей актов гражданского состояния (далее — Реестр ЗАГС). Реестр ЗАГС в России — это одна из федеральных государственных информационно-правовых учетных систем. Применительно к области ЗАГС под государственным учетом следует понимать «...систематическое осуществление органами власти сбора и хранения данных о лицах...» [8, с. 19]. Информация ЗАГС, находящаяся в распоряжении органов власти, предназначена исключительно для определения и охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, достоверность и актуальность которой обеспечивает стабильность отношений в сфере государственного управления и обществе.

Легальное определение единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (далее — ЕГР ЗАГС) представлено в ст. 13.1 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»².

¹ См. ст. 14 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5340.

По официальной концепции ЕГР ЗАГС «представляет собой систематизированный свод документированных сведений в электронной форме, получаемых в результате государственной регистрации актов гражданского состояния и совершения органами записи актов гражданского состояния иных юридически значимых...». Как видно из официального определения — ЕГР ЗАГС представлен исключительно как электронный ресурс. Вместе с тем в переходный период сохраняется ведение актовых книг и в бумажном формате. Все записи об актах гражданского состояния в ЕГР ЗАГС осуществляются на русском языке. Каждой записи присваивается уникальный идентификационный номер. Правила ведения ЕГР ЗАГС разрабатываются Правительством Российской Федерации. ЕГР ЗАГС, являясь федеральной информационно-правовой учетной системой, входит в общую государственную информационную систему Российской Федерации. Ведение ЕГР ЗАГС (формирование, сбор, хранение, обработка и предоставление информации) осуществляется в федеральной государственной информационной системе в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹. Оператором федеральной информационной системы является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах — ФНС России (п. 8 ст. 13.1 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния») (в ред. от 26 мая 2021 г.). Определение ФНС России в качестве оператора ЕГР ЗАГС вызывает критику, хотя такая позиция объясняется фискальными функциями учета населения. И кроме того, в соответствии с законодательством, оператором информационной системы является собственник технических средств или лицо, заключившее с собственником эксплуатационный договор. ФНС представляет государство Российской Федерации в отношениях собственности, является уполномоченным органом. В обязанности оператора входит создание и эксплуатация ЕГР ЗАГС, обработка и защита сведений, в том числе персональных данных граждан, обеспечение непрерывной работы информационной системы, предоставление информации из реестра в установленном законом порядке. Основа ЕГР ЗАГС — это программное обеспечение, в котором осуществляется государственная регистрация записей актов гражданского состояния, их изменения (исправления) и выдача свидетельств и (или) выписок из реестра. Оператором создана единая централизованная облачная среда, позволяющая должностным лицам органов ЗАГС, подтвердившим право на доступ к информационной системе, выполнять свои функции в государственной регистрации актов гражданского состояния. Такой формат работы органов ЗАГС позволяет в онлайн-режиме получать информацию о уже совершенных актовых записях по экстерриториальному принципу, которая может быть необходима для государственной регистрации нового акта гражданского состояния. Полагаем возможным использование в сфере ЗАГС понятия «информационная база», под которой понимаем всю совокупность информации используемой информационной системой — ЕГР ЗАГС, включающую два компонента: собственно сами актовые записи и их описания (метаданные). ЕГР ЗАГС — это государственная информационно-правовая учетная система федерального уровня.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3451.

По мере оцифрования архивов ЗАГС всех субъектов Российской Федерации у граждан появится возможность получения дубликатов свидетельств ЗАГС или выписок из реестра в день обращения. Электронный формат ЕГР ЗАГС предполагает электронный документооборот и взаимодействие между органами ЗАГС на всей территории Российской Федерации. Также по запросу других уполномоченных органов власти сведения ЗАГС предоставляются исключительно в цифровом формате и посредством системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). В связи с тем, что закон определяет для информации ЗАГС режим ограниченного доступа, для должностных лиц устанавливается требование соблюдения профессиональной тайны, за разглашение которой возможно наступление всех видов юридической ответственности (гражданской, административной и уголовной). Так, по мнению О.А. Цукановой, разглашение персональных данных и (или) сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, среди других противоправных деяний сотрудников органов ЗАГС (неправомерный отказ в государственной регистрации акта гражданского, неправомерное совершение государственной регистрации акта гражданского состояния, затягивание сроков регистрации, нарушение правил регистрации актов гражданского состояния) занимают немалую долю [9, с. 3].

Официальность ведения ЕГР ЗАГС обеспечивается за счет включения в него сведений из документов, выданных государственными органами, а также иными организациями (например, медицинскими учреждениями) в пределах их компетенции и с соблюдением всех формальностей (реквизиты, подписи, печати и др.). Действующее законодательство допускает внесение записи в ЕГР ЗАГС на основе иностранных документов, исходящих от уполномоченных органов публичной власти и должностных лиц, подтверждающих юридические факты в отношении российских граждан, имевших место за пределами Российской Федерации. Внесение записи акта гражданского состояния в отношении российского гражданина (или его несовершеннолетнего ребенка), находящего вне территории Российской Федерации, производится на основании его личного заявления, поданного в органы ЗАГС по месту его постоянного проживания в Российской Федерации или в консульское учреждение Российской Федерации по месту его фактического пребывания.

В отношении сроков государственной регистрации актов гражданского состояния, имевших место за границей, действуют правила, устанавливающие, что запись должна быть произведена не позднее чем через месяц со дня обращения гражданина.

Закон гарантирует постоянное хранение, недопущение уничтожения или изъятия информации из ЕГР ЗАГС, при внесении изменений (исправлений) ранее составленные записи актов гражданского состояния сохраняются.

Закон весьма детально регулирует вопросы доступа к информации ЕГР ЗАГС. Эта информация является информацией ограниченного доступа, в связи с чем сведения из ЕГР ЗАГС предоставляются гражданину, в отношении которого соответствующая запись была произведена, а также уполномоченному им лицу. В случае смерти гражданина право на обращение имеют заинтересованные лица. Для государственной регистрации актов гражданского состояния и совершения иных юридически значимых действий оператор федеральной информационной системы обеспечивает органам записи актов гражданского состояния, многофункциональным центрам предоставления государственных и муниципальных

услуг и консульским учреждениям за пределами территории Российской Федерации доступ к Единому государственному реестру записей актов гражданского состояния и возможность составления, изменения, хранения, обработки и предоставления записей актов гражданского состояния, а также иных установленных настоящим Федеральным законом сведений с использованием информационных технологий и технических средств федеральной информационной системы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Назовем следующие преимущества информационно-правовой учетной системы ЕГР ЗАГС, имеющие, прежде всего, публично-правовое значение:

соответствует актуальным информационным потребностям государства и граждан в сфере ЗАГС;

обеспечивает оперативное редактирование (внесение изменений и исправлений) записей актов гражданского состояния;

гарантирует сохранность сведений (их неразглашение) и возможность доступа исключительно уполномоченных лиц;

удобен и прост при обращении уполномоченных и заинтересованных лиц;

предоставляет доступ к информации и работе с реестром неограниченному количеству авторизованных пользователей;

сокращает избыточность информации;

сокращает затраты (материальные и трудовые) на ведение записей актов гражданского состояния.

Библиографический список

1. *Жернова В.М.* Правовой режим информационных систем: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2017. 28 с.

2. *Войниканис Е.А., Калятин В.О.* База данных как объект правового регулирования. М., 2011. 174 с.

3. *Бояринцева О.А.* Государственные и муниципальные (публичные) базы данных как объекты информационных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 205 с.

4. *Прокопенко А.Н.* О соотношении понятий «информационные ресурсы», «базы данных», «банки данных», «информационный регистр» и «информационный фонд» // Третьи Бачиловские чтения. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев. М., 2020. 312 с.

5. *Талапина Э.В.* К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. Вып. 1. С. 20–28.

6. *Павленко Ж.А.* Понятие информационной функции государства // Проблемы законности. 2011. № 117. С. 202–211.

7. *Минбалеев А.В.* Система информации: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 272 с.

8. *Филатова Л.В., Полякова Т.А.* Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти. М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2014. 127 с.

9. *Цуканова О.А.* Особенности раскрытия и расследования преступлений в сфере деятельности органов ЗАГС: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. 224 с.

References

1. *Zhernova V.M.* The Legal Regime of Information Systems: extended abstract of diss. ...cand. of law. Chelyabinsk, 2017. 28 p.
2. *Voynikanis E.A., Kalyatin V.O.* Database as an Object of Legal Regulation. Moscow, 2011. 174 p.
3. *Boyarintseva O.A.* State and Municipal (Public) Databases as Objects of Information Legal Relations: diss. ...cand. of law. M., 2019. 205 p.
4. *Prokopenko A.N.* On the Relationship Between “Information Resources”, “Databases”, “Databanks”, “Information Register” and “Information Fund”. Digital Transformation: Challenges to Law and Vectors of Scientific Research: proceedings of the International Scientific and Practical Conference / ed. by T.A. Polyakova, A.V. Minbaleev. M., 2020. 312 p.
5. *Talapina E.V.* On the Question of the Information Function of the State // Information Society. 2002. Issue 1. P. 20-28.
6. *Pavlenko Zh.A.* The Concept of the Information Function of the State // Problems of Legality. 2011. No. 117. P. 202-211.
7. *Minbaleev A.V.* Information System: Theoretical and Legal Analysis: diss. ...cand. of law. Chelyabinsk, 2006. 272 p.
8. *Filatova L.V., Polyakova T.A.* Information and Legal Accounting Systems of Federal State Authorities. Moscow, 2014. 127 p.
9. *Tsukanova O.A.* Features of Disclosure and Investigation of Crimes in the Sphere of Activity of Civil Registry Offices: diss. ...cand. of law. Voronezh, 2012. 224 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2021-5-262-272

УДК [342.951:796](100)(075.8)

С.А. Филиппов

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ И ПЕРЕВОЗКИ ОРУЖИЯ СПОРТСМЕНАМИ СТРЕЛКОВЫХ ВИДОВ СПОРТА

Введение: статья посвящена выявлению и анализу прикладных проблем по приобретению и перевозке оружия спортсменами стрелковых видов спорта. **Цель:** проанализировать и определить сложности внутреннего законодательства по регистрации и перевозки оружия спортсменами. **Методологическая основа:** общенаучные методы, анализ новой отрасли права. **Результаты:** рассмотрены вопросы приобретения оружия, определен круг субъектов, а также порядок перевозки оружия для участия во внутрироссийских и международных соревнованиях. **Выводы:** для спортсменов, занимающихся спортом высших достижений уровня национальных сборных (как олимпийской, так и паралимпийской) необходима разработка отдельной, усовершенствованной и более гибкой процедуры оформления и регистрации разрешений на приобретение и перевозку оружия.

Ключевые слова: спорт, юриспруденция, пулевая стрельба, транспорт, регистрация, таможня.

S.A. Filippov

LEGAL ASPECTS OF THE ACQUISITION AND TRANSPORTATION OF WEAPONS BY ATHLETES OF SHOOTING SPORTS

Background: the article is devoted to the identification and analysis of applied problems in the acquisition and transportation of weapons by athletes of shooting sports. **Objective:** to analyze and determine the complexities of domestic legislation on the registration and transportation of weapons by athletes. **Methodology:** general scientific methods, analysis of a new branch of law. **Results:** the issues of acquiring weapons were considered, the circle of subjects was determined, as well as the procedure for transporting weapons for participation in domestic and international competitions. **Conclusions:** for athletes involved in sports of the highest achievements of the level of national teams (both Olympic and Paralympic), it is necessary to develop a separate, improved and more flexible procedure for issuing and registering permits for the purchase and transportation of weapons.

Key-words: sports, law, bullet shooting, transportation, registration, customs.

© Филиппов Сергей Александрович, 2021

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); Член сборной команды России по пулевой стрельбе (Паралимпийский спорт); e-mail: s.filippov85@icloud.com

© Filippov Sergei Aleksandrovich, 2021

Candidate of law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Civil law (Saratov State law Academy). Member of the Russian national team in bullet shooting (Paralympic sport)

Спортивное право — это сравнительно молодое направление российской науки. Основателем отечественной научной школы спортивного, олимпийского и международного спортивного права, справедливо считают Сергея Викторовича Алексеева¹ [1].

«В ряду новых инновационных тенденций спортивной науки следует назвать разработку спортивного права России, создание обширной нормативной правовой базы спорта и физической культуры всех уровней: спорта высших достижений и профессионального спорта, студенческого и школьного спорта, спорта для всех, физкультурно-массовой работы и т.д.» [2, с. 213] — отмечают С.Ж. Гостева, Г.Р. Гостев.

Стрелковый спорт — это один из старейших видов спорта прикладного характера. «Он берет свое начало от состязаний в стрельбе из лука и арбалета. С появлением в середине XIV века огнестрельного оружия начались состязания по стрельбе, сначала из гладкоствольных ружей. А создание нарезного оружия обусловило развитие пулевой стрельбы»².

Оговоримся сразу, что пулевая стрельба является одним из подвидов стрелкового спорта.

К 90-м гг. XIX в. стрельба имеет широкое распространение во многих странах мира. В начале XX в. интерес к стрелковому спорту возрос, и этот вид спорта начала получать поддержку со стороны государства, появилась возможность для более быстрого и широкого ее развития. К концу 1950-х гг. стрелковая общественность СССР поставила вопрос о формировании Стрелковой Федерации, в 1959 г. официально была учреждена Федерация Стрелкового спорта СССР [3, с. 399–403].

Меткая спортивная стрельба является сложно координационным навыком. Чтобы обрести навыки стрельбы необходимы значительные трудовые и временные затраты, это касается и изучения материальной части, отработки техники выстрела, а также постоянное совершенствование полученных навыков, плодами чего являются формирование у спортсмена выдержки, наблюдательности, эмоциональной устойчивости и хладнокровия и прочих важных и необходимых для жизни личностных качеств.

Правовые нормы, относящиеся к вопросу по использованию (в широком смысле слова) оружия содержатся в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» (далее — Закон об оружии).³

Законом урегулированы правоотношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации, который направлен на защиту жизни и здоровья граждан, собственности, обеспечение общественной безопасности, охрану природы и природных ресурсов, обеспечение развития связанных с использованием спортивного оружия видов спорта, укрепление международного сотрудничества в борьбе с преступностью и незаконным распространением оружия.

¹ Следует назвать и имена ряда ученых внесших значительный вклад в формирование и развитии данной отрасли: М.Я. Виленского, С.И. Гуськова, Л.П. Матвеева, А.В. Царика, С.И. Филимоновой и др.

² См.: История развития пулевой стрельбы как вида спорта. История развития пулевой стрельбы как вида спорта. Вид спорта стрельба пулевая. Все о стрельбе пулевой. URL: shooting-ua.com (дата обращения: 13.07.2021).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 1996. № 50, ст. 7562.

Согласно ст. 10 Закона об оружии, субъектами имеющими право на приобретения оружия являются государственные военизированные организации, юридические лица с особыми уставными задачами, юридические лица: поставщики, юридические и физические лица, занимающиеся коллекционированием или экспонированием оружия, физкультурно-спортивные организации и (или) спортивные клубы, осуществляющие свою деятельность в соответствующих виде или видах спорта, связанных с использованием оружия (спортивные организации), и организации, ведущие охотничье хозяйство, организации, занимающиеся оленеводством и коневодством, подразделения Российской академии наук, проводящие полевые работы, связанные с геологоразведкой, охраной природы и природных ресурсов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие рыболовство в отношении морских млекопитающих, а также специализированное предприятие, осуществляющее гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути; образовательные организации, граждане Российской Федерации, иностранные граждане.

Статья 15 того же Закона, с неоднозначным названием «Право на приобретение оружия другими субъектами» определяет права на приобретение оружия некоторыми субъектами для выполнения своих уставных задач. Это обычно следующие субъекты: юридические лица, занимающиеся исследованием, разработкой, испытанием, изготовлением и художественной отделкой оружия и патронов к нему, а также испытанием изделий на пулестойкость, они имеют право приобретать виды, типы и модели оружия и патронов к нему, предусмотренные лицензиями на производство оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к нему, составных частей патронов и нормативно-техническими документами, в т.ч. юридические лица, занимающиеся торговлей оружием (гражданское и служебное оружие), юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства, в основном охотничье оружие, в т.ч. и *спортивные организации и образовательные организации — спортивное и охотничье оружие* (выделено нами. — С.Ф.).

Таким образом, спортивные и образовательные организации причисляются законодателем «к другим субъектам» и отдельно законом не выделяются.

Контроль за оборотом гражданского и служебного оружия на территории Российской Федерации осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия, или его территориальный орган и органы, уполномоченные Правительством Российской Федерации выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также уполномоченные органы государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к гражданскому и служебному оружию¹.

Согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, это Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию

¹ См.: Приказ МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288 «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814» (в ред. от 19 июня 2018 г.) (вместе с «Инструкцией по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации») (зарегистрировано в Минюсте России 24 июня 1999 г. № 1814). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Спортсмены по пулевой стрельбе используют в тренировочной и соревновательной деятельности два вида оружия — это пневматическое оружие (пневматическая винтовка или пистолет, в зависимости от того на чем спортсмен специализируется, с дульной энергией до 7,5 Дж), и малокалиберное оружие (калибра 5,6 и 7,62 мм.).

В ст. 13 Закона об оружии сказано, что для получения лицензий на приобретение огнестрельного оружия и (или) пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж для занятий спортом граждан Российской Федерации обязан представить ходатайство общероссийской спортивной федерации, аккредитованной в соответствии с законодательством Российской Федерации, о выдаче соответствующей лицензии с указанием вида спорта, связанного с использованием спортивного оружия.

Кроме того, разработан Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 27 февраля 2019 г. № 63 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензии на приобретение гражданского, служебного оружия и патронов».¹

29 июня 2022 г. ст. 13 ФЗ «Об оружии» дополняется поправками ФЗ от 28 июня 2021 г. № 231-ФЗ, который справедливо направлен на усложнение правил и повышение требований к лицам, намеревающимся приобрести оружие (это связано с общеизвестными событиями произошедшими в начале 2021 года на территории РФ).

История стрелковых видов спорта имеет давнюю историю и изучается по всему миру. Стрельба не относится к массовым видам спорта, а спортсмены-стрелки являются «штучными» спортсменами, к которым предъявляют большие и физические, психологические и иные требования².

Вероятно в этой связи законодатель пошел на некоторые уступки и 31 декабря 2014 г. Федеральным законом № 523-ФЗ, было регламентировано, что спортивное огнестрельное длинноствольное оружие с нарезным стволом и патроны к нему (а также охотничье огнестрельное длинноствольное оружие с нарезным стволом и патроны к нему) имеют право приобретать для занятий спортом граждане Российской Федерации, которым выдано удостоверение, подтверждающее спортивное звание по виду спорта, связанному с использованием спортивного огнестрельного оружия, при условии, что они являются спортсменами высокого класса в указанном виде спорта либо имеют в собственности спортивное огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие не менее пяти лет. Спортивное огнестрельное короткоствольное оружие с нарезным стволом и патроны к нему имеют право приобретать граждане Российской Федерации, которые являются спортсменами высокого класса и которым выдано удостоверение, подтверждающее спортивное звание по виду спорта, связанному с использованием такого спортивного оружия. Перечень профессий, занятие которыми дает право на при-

¹ Зарегистрировано в Минюсте РФ 18 апреля 2019 г. Регистрационный № 54445.

² См.: Приказ Министерства спорта РФ от 19 января 2018 г. № 35 «Об утверждении федерального стандарта спортивной подготовки по виду спорта „пулевая стрельба“». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

обретение охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом, устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Перечень видов спорта, занятие которыми дает право на приобретение спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом, устанавливается из видов спорта, включенных в программы Олимпийских игр, и утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия.

Нет сомнения, что спортсменами высокого класса являются мастера спорта, мастера спорта международного класса, а также заслуженные мастера спорта, что подтверждается выдачей соответствующего удостоверения приказом министра спорта Российской Федерации.

Думается, что после принятия данных поправок, такое правомочие для ряда спортсменов высокого класса стало существенным подспорьем, позволяющим приобретать и регистрировать на собственное имя высококачественное спортивное малокалиберное оружие, не прибегая к ухищрениям и использованию услуг субъектов-посредников. Однако проблемы все же остаются.

В настоящее время существенные трудности у спортсменов-стрелков и их тренеров возникают при оформлении разрешений на провоз малокалиберного оружия по территории Российской Федерации для участия во внутрироссийских соревнованиях, а также при вывозе спортивного оружия спортсменами сборных команд для участия в международных соревнованиях.

Проблемы, как правило, связаны со сроками составления разрешительной документации, общей загруженностью ведомств Федеральной службы войск национальной гвардии РФ в регионах, занимающихся подобными разрешениями, а также таможенных служб, работа которых связана с декларированием и осмотром оружия, общей чрезмерной бюрократизацией названных процедуры (сборные команды страны вынуждены оформлять оружие в международных аэропортах России по 6–7 часов на делегацию до 10 человек).

Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 26 сентября 2019 г. № 329 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу или гражданину Российской Федерации разрешения на транспортирование оружия и (или) патронов», определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) должностных лиц Росгвардии и ее территориальных органов по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу или гражданину Российской Федерации разрешения на транспортирование оружия и (или) патронов.

В круг заявителей входят юридические лица и граждане Российской Федерации¹, указанные в п. 69 и 77 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814¹.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2020 г.) (вместе с «Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», «Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему»),

Сроки предоставления государственной услуги при принятии решения о выдаче разрешения осуществляется в срок не более 14 календарных дней со дня регистрации заявления, при принятии решения о переоформлении разрешения осуществляется в срок не более 14 календарных дней со дня регистрации заявления. Выдача разрешения осуществляется в день обращения заявителя после его информирования о результате предоставления государственной услуги.

Согласно п. 69 Постановления Правительства РФ № 814 юридические лица имеют право транспортировать принадлежащие им оружие и патроны на основании разрешений Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации или ее территориальных органов, выдаваемых в порядке, установленном Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации. Для транспортирования оружия и патронов юридические лица обязаны: а) согласовать с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации или ее территориальным органом по месту учета оружия и патронов маршрут движения и вид транспорта; обеспечить сопровождение огнестрельного оружия в количестве более 20 единиц и (или) патронов к огнестрельному оружию в количестве более 20 тысяч штук в пути следования охраной в количестве не менее одного человека, вооруженного огнестрельным оружием. Без сопровождения охраной, вооруженной огнестрельным оружием, допускается транспортирование спортивного огнестрельного оружия и (или) патронов к нему спортсменами, тренерами и иными работниками спортивных организаций и образовательных организаций, занимающимися видами спорта либо физкультурно-оздоровительной и спортивно-педагогической работой, которые связаны с использованием спортивного огнестрельного оружия и назначенными ответственными за транспортирование оружия и (или) патронов; транспортировать оружие в заводской упаковке либо в специальной таре, которая должна быть опечатана или опломбирована.

Спортивные и образовательные организации, осуществляющие свою деятельность в соответствующих видах (виде) спорта, связанных с использованием оружия и (или) патронов к нему, осуществляют транспортирование оружия и (или) патронов к нему на основании копии разрешения на хранение и использование оружия, заверенной в установленном порядке (в случае необходимости с приложением списка номерного учета оружия), а также копии Единого календарного плана межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, календарных планов общероссийских и региональных спортивных федераций и приказа руководителя юридического лица об организации транспортировки оружия и патронов.

Пунктом 89 данного Постановления определяется, что ввозимые в Российскую Федерацию или вывозимые из Российской Федерации оружие и патроны подлежат обязательному таможенному досмотру при совершении в отношении оружия и патронов таможенных операций.

Требования по осуществлению таможенного контроля и совершению таможенных операций в отношении ввозимых в Российскую Федерацию или вывозимых

в разделе 15 регулирует вопросы ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации оружия и патронов (в ред. от 8 ноября 2014 г. № 1178). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

из Российской Федерации оружия и патронов устанавливаются Федеральной таможенной службой по согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, Министерством культуры Российской Федерации и Министерством промышленности и торговли Российской Федерации.

Таким образом, можно заметить очень подробную регламентацию с внушительным количеством нормативно-правовых актов (еще большее количество подзаконных актов и разного рода регламентов) разных служб и ведомств, по обороту оружия, его вывозу и ввозу, что в большинстве своем вероятно оправдано, но, как представляется, не по отношению к отдельной категории граждан — спортсменам спорта высших достижений.

В этой связи считаем, что для спортсменов уровня национальных сборных (как олимпийской, так и паралимпийской) крайне необходима разработка отдельной, более гибкой процедуры по ускорению порядка оформления регистрации разрешения на перевозку, вывоз и ввоз оружия с территории и на территорию Российской Федерации.

Так например, в связи с началом реализации федерального проекта «Спорт — норма жизни» с 2019 г. расходы на финансирование массового спорта были увеличены. За период 2018–2019 гг. и истекший период 2020 г. они составили 249,9 млрд руб. И на федеральном, и на региональном уровнях основной объем бюджетных средств направлен на развитие спортивной инфраструктуры¹.

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 24 ноября 2020 г. № 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2030 года», российский спорт высших достижений сохраняет высокую конкурентоспособность на международной арене. Доля российских спортсменов, вошедших в восьмерку лучших спортсменов на чемпионатах мира и Европы в спортивных дисциплинах, включенных в программу соответствующих Олимпийских игр, в общей численности российских спортсменов, принимающих участие в чемпионатах в 2019 г., составила 18%. Внимание уделяемое в последние годы адаптивному спорту, подтверждается позитивной динамикой следующих ключевых статистических показателей: доля систематически занимающихся спортом людей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов выросла с 3,5% в 2012 г. до 19,4% в 2019 г.; доля сооружений, подходящих для занятий адаптивным спортом, выросла с 18,7% в 2015 г. до 30,4% в 2019 г.; среднегодовой темп роста количества подготовленных специалистов в области адаптивной физической культуры и спорта за 2012–2019 гг. составил 18%. Таким образом, дальнейшее повышение доступности спорта для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, в том числе с учетом региональной специфики, остается одной из важных задач. За последние 5 лет финансирование расходов на физическую культуру и спорт выросло с 254,9 млрд руб. (в 2015 г.) до 375,4 млрд руб. (в 2019 г.). За этот период доля расходов на физическую культуру и массовый спорт выросла с 38,3% до 48,2% за счет соответствующего увеличения доли расходов на спортивную подготовку и спорт высших достижений.²

¹ См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг». URL: <https://ach.gov.ru/> (дата обращения: 14.07.1021).

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2020 г. № 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2030 года». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Приведенные данные из представленных документов говорят нам о том, что государство заинтересовано в развитии и привлечении новых граждан к занятию спортом, на это выделяется значительный объем денежных средств. Государство поддерживает массовый спорт, детско-юношеский, базовый спорт, спорт высших достижений (в том числе и адаптивный спорт) и прочее развитие спорта в стране.

Согласно ст. 2 «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» пулевую стрельбу можно отнести к базовому виду спорта, спорта высших достижений, специфика которого состоит в том, что спортсмены используют особый предмет для занятия спортивной деятельностью — оружие, оборот которого в Российской Федерации, да и во всем мире имеет ограничения.¹

Возникает вполне закономерный вопрос: как законодатель может поспособствовать федерациям, отдельным спортсменам-стрелкам, иным субъектам упростить взаимодействие со сложной и бесспорно перегруженной «разрешительной системой» при оформлении оружия после его приобретения или для перевозки к месту проведения спортивных соревнований и обратно?

Представляется, что ранее в Федеральном законе от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» законодатель воплотил хорошую идею — введение «паспорта спортсмена»².

К сожалению, в новой редакции закона, данная форма не представлена.

Статья 23.1 Федерального закона № 80-ФЗ предусматривала, что спортивный паспорт является документом единого образца, удостоверяющим спортивную принадлежность и спортивную квалификацию спортсмена, в котором указываются данные спортсмена (Ф.И.О., дата рождения), принадлежность к спортивной организации; вид спорта; сведения о присвоении спортивных разрядов и званий; сведения о подтверждении выполнения разрядных нормативов; антропометрические данные и физиологические показатели; показатели медицинских обследований; спортивные результаты; сведения о дисквалификации; сведения о государственных наградах и иных формах поощрения.

Такой объем информации, вряд ли возможно признать незначительным.

Кроме того, норма поясняет, что сведения, содержащиеся в спортивном паспорте, за исключением сведений о физиологических показателях спортсмена и его медицинских обследованиях, могут свободно использоваться и распространяться в целях, связанных с осуществлением спортсменом своей спортивной деятельности, за исключением физиологических показателей спортсмена и данных медицинского характера.

Хотя и располагая законодательной возможностью приобретать на собственное имя некоторые виды оружия, на практике все же остаются не разрешенными ряд проблем — вопросы хранения (использование сейфов, охранных комнат, защита объекта в котором они находятся), транспортировки к месту тренировки и обратно, и самое главное участие в тендерах по приобретению оружия. Только

¹ См.: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Российская газета. 2007. № 276; Пункт 2 ст. 129 ГК РФ гласит, законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения обороноспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению.

² См.: Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

перечисленное не позволяет, а правильнее сказать, затрудняет спортсмену приобрести самостоятельно оружие, поэтому в данную сферу подключаются иные субъекты правоотношений, такие как некоторые виды федераций, ДЮСШ, спортивные клубы и др.

Для участия в соревнованиях разрешение на провоз оружия, его вывоз и ввоз на территорию Российской Федерации, чаще всего оформляется на тренера спортсмена или группу спортсменов, он или они соответственно становятся полностью ответственными за все негативные аспекты в случае нарушения оформления документации на оружие и патронов к нему.

В 2021 г. сборная команда России по пулевой стрельбе (паралимпийская команда) принимала участие в кубке мира в г. Лима (Перу). Спортивный чиновник федерации одного из регионов неправильно оформил разрешительную документацию на провоз и вывоз оружия для спортсменов. Три малокалиберные винтовки были заблокированы таможенной службой и в вывозе им было отказано. Данными непрофессиональными действиями отельных лиц, лидеры сборной команды России были поставлены в крайне неблагоприятное положение в период подготовки к Летним Паралимпийским играм в Токио.

Довольно часто возникают ситуации, когда спортсмены выполняют свои упражнения в начале календаря соревнований и могли бы с целью экономии денежных средств возвращаться на родину или принять участие в параллельно проходящих коммерческих соревнованиях, но сложная разрешительная система не позволяет одному спортсмену перемещаться с используемым им оружием, оформленным на тренера команды региона (если сам спортсмен не является тренером, только в таком случае на него может выдаваться разрешение на провоз оружия, его вывоз и ввоз на территорию страны).

Интересной видится формулировка ст. 15 Закона об оружии, где отмечается, что лица, подлежащие государственной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют право получать во временное пользование служебное оружие, а при необходимости боевое ручное стрелковое оружие в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Частные охранные организации получают служебное оружие во временное пользование на основании заключения территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

То есть законодатель наделяет правом получить во временное владение и пользование отдельным субъектов Российской Федерации некоторых видов оружия, законом предусмотрена отдельная норма для приобретения оружия гражданами и иными субъектами Российской Федерации, где только от части регламентируется возможность приобретать отдельные виды оружия спортсменами.

Представляется, что законодательно возможно разрешить обозначенные проблемы используя определенные и уже известные инструменты.

И начать следует со ст. 10 Закона об оружии — «субъекты, имеющие право на приобретение оружия», где определить, а точнее вывести из п. 8 «граждане Российской Федерации» спортсменов в отдельную категорию, дополнив пунктом «спортсмены сборных команд Российской Федерации стрелковых видов спор-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 12 мая 2018 г. № 573. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

та», что является вполне оправданным, ведь п. 4 той же статьи закона выделяет физических лиц, занимающихся коллекционированием или экспонированием оружия.

Формулировка об указании на статус сборной команды страны видится уместной. Как было отмечено, к спортсменам уровня сборной команды страны предъявляются крайне высокие требования. Данный статус легко проверяем приказами соответствующих федераций и Министерства спорта Российской Федерации. Такое правомочие позволит самостоятельно приобретать оружие и патроны к нему используя внешние источники финансирования, к которым можно отнести, например, спонсорскую поддержку.

Используя аналогию с ранее имеющимся институтом, «паспорт спортсмена» возможно разработать с учетом механизма ведения и использования «паспорта спортсмена-стрелка». В таком документе должны быть указаны все данные спортсмена, его звание и иные необходимые данные, а также обозначен его статус — член сборной команды страны и какое оружие передано ему в использование в тренировочный и соревновательный периоды, с указанием модели и номеров оружия.

Представляется такой документ с приложением единого календарного плана спортивных мероприятий (ст. 23 ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»), должен аккредитоваться территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, и Федеральной таможенной службы Российской Федерации.

Для этого потребуются разработка отдельного административного регламента.

С введением и успешным использованием в стране платформы «Портал государственных услуг Российской Федерации», вопросы заявительного характера и в целом взаимодействия с исполнительными органами власти (в т.ч. и таможенной службой), приобретают комфортный характер.

Кроме того, данные могли бы отдельно определяться в личном кабинете такого гражданина.

Опыт проведения Олимпийских игр в Сочи в 2014 г. и Чемпионата мира по футболу в 2018 г. показал, что законодатель способен к оперативному изменению, гибкому подходу к применению некоторых устоявшихся институтов административного характера. В частности, это касается разработки Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ, где в гл. 4 указан целый кластер поправок по внесению изменений в Федеральные законы и Законы РФ, а также Указа Президента РФ от 19 августа 2013 г. № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи», поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Хорошим примером служит разработка Fan ID «паспорт болельщика» в рамках Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федерации», которым регламентируется безвизовый въезд и перемещения по территории Российской Федерации на обозначенные периоды.

Таким образом, в нашей стране имеются все необходимое — это интеллектуальные возможности, развивающиеся институты цифровизации необходимые для разработки пакета мер направленных на облегчение регистрации, оформления перевозки оружия спортсменами-стрелками, с целью сокращения сроков заявок для получения разрешения на провоз оружия, его вывоз и ввоз на территорию Российской Федерации, уменьшение многочасовых и изнурительных ожиданий декларирования оружия таможенными органами, а также вопросов приобретения оружия названными субъектами.

В данной работе автор ставил перед собой задачу выявить ключевые проблемы по обозначаемой теме исследования и наметить пути их решения, что открывает широкий простор для анализа представленного материала другими исследователями, его совершенствование и развитие научной мысли в данной области.

Библиографический список

1. *Алексеев С.В.* Спортивное право России: Учебник для вузов / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2005.
2. *Гостева С.Р., Гостев Г.Р.* Спортивное право // Физкультурно-спортивное право. Берегиня Сова. 2017. № 4 (35). С. 213.
3. *Зубарева Е.А., Ишимова И.Н.* История становления и развития пулевой стрельбы в России // Проблемы развития физической культуры и спорта в новом тысячелетии: материалы VII Международной научно-практической конференции (28 февраля 2018 г.). Екатеринбург: РГППУ, 2018. С. 399–403.

References

1. *Alekseev S.V.* Sports Law of Russia: Textbook for universities / edited by P.V. Krashennnikov. M.: UNITY-DANA: Legislation and Law, 2005.
2. *Gosteva S.R., Gostev G.R.* Sports Law // Physical Culture and Sports Law. Bereginya Sova. 2017. No. 4 (35). P. 213.
3. *Zubareva E.A., Ishimova I.N.* The History of the Formation and Development of Bullet Shooting in Russia // Problems of the Development of Physical Culture and Sports in the New Millennium: materials of the VII International Scientific and Practical Conference (February 28, 2018). Yekaterinburg. Yekaterinburg: RGPPU, 2018. P. 399–403.

ПАМЯТИ УЧЕНОГО

8 октября 2021 года на 73 году ушел из жизни доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права, главный редактор журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии», почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Российской академии естественных наук **Иван Николаевич Сенякин**.

Иван Николаевич родился в г. Михайловка Волгоградской области 11 сентября 1949 г. После окончания школы служил в рядах Советской армии, в 1979 г. поступил в Саратовский юридический институт, который окончил с отличием. В 1982 г. он успешно защитил кандидатскую, в 1993 г. — докторскую диссертацию. Его наставником был выдающийся ученый, теоретик права Михаил Иосифович Байтин. Под его руководством Иван Николаевич вырос в знаковую фигуру для отечественной юриспруденции. И.Н. Сенякин опубликовал более 200 научных работ. Наиболее известными и получившими признание научной общественности можно назвать следующие: «Специальные нормы советского права» (1987 г.); «Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики» (1993); «Реабилитация как правовой институт» (2005 г.) (в соавт.); «Федерализм как принцип российского законодательства» (2007 г.); «Проблемы социально-правовой реабилитации маргинальной личности в России» (2009 г.) (в соавт.); «Законодательный дисбаланс» (2013 г.) (в соавт.); «Актуальные проблемы теории и практики правового регулирования» (2016 г.) (в соавт.).

Профессор И.Н. Сенякин подготовил большое количество учеников, многие из них трудились и трудятся в стенах родной академии на различных подразделениях и кафедрах. С 1998 г. по 2021 г. под его руководством успешно защитили диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук 60 аспирантов и соискателей.

Многочисленные воспитаники И.Н. Сенякина — М.А. Акимова, К.Е. Торчилин, К.Б. Иващенко, А.А. Калинина, Е.В. Волколупов, А.А. Разуваев, А.Э. Арзуманян, А.А. Бессонов работают федеральными судьями Российской Федерации, прокурорскими работниками, применяют полученные знания на практике в органах юстиции, МВД, ФСБ.

Среди его учеников пятеро защитили докторские диссертации: А.А. Фомин «Юридическая безопасность субъектов российского права (вопросы теории и практики)» (2008 г.); Д.Е. Петров «Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права» (2015 г.); С.А. Белоусов «Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика)» (2016 г.); С.Н. Туманов «Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики)» (2017 г.), А.Г. Репьев «Преимущества в российском праве: теория, методология, техника» (2020 г.). А также Иван Николаевич подготовил к защите работу докторанта А.А. Никитина «Правовое усмотрение: теория, практика, техника» (2021 г.).

С 2000 г. Иван Николаевич занимал должность главного редактора научного журнала «Вестник СГЮА», который является рецензируемым подписным изданием и входит в Перечень ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Доктор юридических наук, профессор И.Н. Сенякин внес свою лепту в развитие отечественной науки и практики. За многолетний добросовестный труд в системе образования и вклад в развитие юридической науки Иван Николаевич был награжден нагрудным знаком Министерства образования РФ «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации», в 2006 г. за большие заслуги в развитии юридических наук и подготовке юридических кадров ему было присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а 12 марта 2014 г. Указом Президента РФ И.Н. Сенякину была объявлена благодарность.

Ректорат, ученый совет, Совет ветеранов, коллектив сотрудников Саратовской государственной юридической академии выражают искренние соболезнования родным и близким И.Н. Сенякина и всем, кто работал и учился у него.

Светлая память...

*Доктор юридических наук,
проректор по научной работе,
заведующий кафедрой теории государства
и права Саратовской государственной
юридической академии
С.А. Белоусов*

**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 заголовки (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>