



IX МОСКОВСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФОРУМ



XXI МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ (КУТАФИНСКИЕ ЧТЕНИЯ)

LEGALTECH: НАУЧНЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2022

ЧАСТЬ 4

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ
И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

IX МОСКОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФОРУМ

XXI Международная научно-практическая конференция
(Кутафинские чтения)

LEGALTECH: НАУЧНЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Часть 4

Цифровая трансформация государственного управления:
опыт, проблемы, перспективы

Стратегическое планирование
в теории административного права
и правоприменительной практике

Проблемы стратегического планирования
в теории административного права
и правоприменительной практике

Смежные проблемы теории административного права
и правоприменительной практики

Труды молодых ученых

LegalTech-решения для повышения эффективности правосудия

Москва
Издательский центр
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
2022

Председатель редакционного совета сборника:

Синюков В. Н., проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Зубарев С. М., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса; *Андрюхина Э. П.*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса; *Михайлов С. М.*, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства; *Ионова Д. Ю.*, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства.

L49 **LegalTech:** научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического форума : в 4 ч. Часть 4. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — 341 с.
ISBN 978-5-906685-79-7

14–16 апреля 2022 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась серия научных мероприятий в гибридном формате, объединенных идеей IX Московского юридического форума «LegalTech: научные решения для профессиональной юридической деятельности».

В сборник включены материалы конференций, круглых столов, дискуссионных площадок, в том числе с международным участием, проводившихся в рамках форума. Доклады представлены учеными, преподавателями и практиками из разных городов России, а также из других стран.

Сборник рекомендуется для научных работников, преподавателей, аспирантов, обучающихся юридических вузов и факультетов. Представляет интерес для руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, сотрудников правоохранительных органов, бизнес-сообщества.

УДК 34(470 + 571)
ББК 67.4(2)

Научное издание
LegalTech: научные решения для профессиональной юридической деятельности
Часть 4
Сборник докладов

Подписано в печать 09.11.2022. Формат 60×90/16

СОДЕРЖАНИЕ

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Агамагомедова С. А. Электронные сервисы федеральных органов исполнительной власти: административно-процедурное позиционирование	7
Белуосова В. В. Цифровизация государственного управления в области землепользования	14
Белхароев Х. У. Правовое регулирование обеспечения экологической и продовольственной безопасности в системе устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации	17
Валов С. В. Цифровая трансформация управления следственными органами	22
Глазова П. Д. Цифровизация государственного контроля в области образования	27
Грищенко Л. Л. Развитие системы ситуационного управления при обеспечении безопасности населения	31
Евсикова Е. В. Цифровизация государственного управления природными ресурсами: проблемы и перспективы развития	35
Зайкова С. Н. Цифровая трансформация государственного управления в области транспортной безопасности	39
Зубарев С. М. Цифровизация и государственное управленческое решение	43
Кислухин В. А. Проблема использования технологии дипфейков в деятельности полиции государств Союза Бенилюкс	54
Кузнецов И. И. Цифровизация законодательства в Республике Казахстан	59
Лисина Н. С. Правовое регулирование цифровых технологий общественного контроля	62
Паукова Ю. В. Цифровая трансформация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции	66
Поляков М. М. Административно-правовое регулирование применения цифровых технологий в целях противодействия коррупции	73
Рахманкулов М.-А. Х.-А. Развитие законодательства и судебной практики Узбекистана в контексте конституционных реформ	76
Стандзюнь Л. В. Трансформация лицензионной деятельности в условиях COVID-19	80
Сыроежкин А. М. Использование цифровых технологий в рамках лицензирования в Соединенных Штатах Америки	84
Фадеева И. В. Цифровая трансформация деятельности правоохранительных органов	88
Черкасов К. В., Пиптюк А. В. Применение цифровых технологий в сфере управления трудовыми ресурсами: проблемы и перспективы правового регулирования	91
Шеншин В. М. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии сквозь призму цифровизации государственного управления	94

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Россинский Б. В. Роль публичной власти в стратегическом планировании сфер государственного управления	99
Агамагомедова С. А. Ведомственные стратегические ориентиры в современном развитии института таможенного контроля	102
Андрюхина Э. П., Яцкевич Д. А. Роль цифровых технологий в развитии стратегического планирования	108
Анисифоров Т. С., Анисифорова М. В. Проблемы стратегирования государственного управления	111
Бананова М. П. К вопросу о стратегическом планировании в сфере миграции как средстве обеспечения национальной безопасности	114
Биткова Л. А. Стратегическое планирование в сфере сельского хозяйства: проблемы и перспективы	118
Винокуров А. Ю. К вопросу об обеспечении прокурорами законности в сфере стратегического планирования	122
Грищенко Л. Л. Планирование и реализация административного правоприменения в особых условиях	128
Давлетшина Л. Х. Стратегическое планирование правового закрепления принципов поощрения в деятельности ОВД	130
Джафарова Н. Т. Стратегическое планирование как инструмент государственного управления	133
Евсикова Е. В. Система стратегического планирования в Российской Федерации и некоторые аспекты ее усовершенствования и развития	136
Ивакин В. И. Стратегическое планирование в теории административного права и экологическая ответственность	142
Калинина Л. Е. Проблемы стратегического планирования продовольственной безопасности	147
Кардашова И. Б. Стратегическое планирование как стадия стратегического управления в сфере обеспечения национальной безопасности	150
Кислухин В. А. Стратегия и тактика органов внутренних дел Российской Федерации и полиции государств Союза Бенилюкс в борьбе с правонарушениями в сфере информационной безопасности	155
Курбатова О. В. Информационная безопасность — стратегический национальный приоритет Российской Федерации	160
Курындин П. А. Цифровизация административного процесса vs «судебные пустыни»	163
Майоров В. И. Проблемы стратегического планирования в области обеспечения безопасности дорожного движения	169
Морозова Н. А. Административная ответственность юридических лиц и их работников: состояние, проблемы, перспективы в свете реализации Концепции общественной безопасности	175

Пантелеев В. Ю. Приоритетные направления административно-правового регулирования стратегического планирования в социально-экономической сфере	183
Петрова Т. А. Отдельные аспекты стратегического планирования и координации деятельности заинтересованных органов в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних	189
Поляков М. М. Антикоррупционное планирование в государственном управлении	193
Сакулина Л. Л. Достижение национальных целей в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности	196
Сарьян В. К. Необходимость некоторой корректировки направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике при организации доступа массового пользователя к критически важным информационным услугам	199
Стандзюнь Л. В. К вопросу о мониторинге как определении эффективности реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне в сфере лицензирования отдельных видов деятельности	209
Стахов А. И. Квалификация административных деликтов, выявляемых контрольно-надзорными органами в России, как ключевая проблема стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практики	213
Трошев Д. Б. Об отдельных позитивных аспектах «недостатков» стратегического планирования (на примере области обеспечения безопасности дорожного движения)	217
Шеншин В. М. О недостаточности стратегического планирования при наделении Росгвардии полномочиями на осуществление административно-юрисдикционной деятельности в ходе обеспечения государственной и общественной безопасности	224
Шурухнова Д. Н., Комовкина Л. С. Стратегическое планирование в миграционной сфере	229

СМЕЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Бондарь Е. О., Сосновская Ю. Н. К вопросу о государственной антикоррупционной политике Российской Федерации	234
Гридин С. И. Административный процесс в Законах царя Хаммурапи	239
Молчанов П. В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения: понятие, сущность, формы и методы	243
Ковшевацкий В. И. Юридическая характеристика административного ареста как вида административного наказания	250
Ольшевская А. В., Попович О. М. Роль федерального антикоррупционного законодательства в совершенствовании государственных механизмов противодействия коррупции в системе органов внутренних дел Российской Федерации	255
Фадеева И. В. Вопросы применения информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении	259
Черкасов К. В., Пиптюк А. В. Цифровизация государственного управления в сфере труда: некоторые тенденции и перспективы	262

Шайхутдинова Т. Ф. Правовые инструменты противодействия негативным последствиям административных правонарушений	267
Щепалов С. В. Представитель органа административного преследования в судопроизводстве по делам об административных правонарушениях	270

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Белоусова В. В. Административная ответственность за нарушение законодательства о стратегическом планировании в области земельных отношений	280
Глазова П. Д. Принципы государственного контроля в области высшего образования	284
Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе стратегического планирования	288
Лобанова И. К. Миграционная амнистия: опыт Португалии	291
Малахов С. А. Взаимосвязь стратегического планирования и регулирования административно-деликтного юридического режима	294
Морозова М. Н. Совершенствование административно-правовых средств противодействия незаконному использованию товарного знака в контексте реализации Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.	297
Семенова А. А. Актуальные проблемы правоприменительной практики по противодействию опасным увлечениям подростков и молодежи	300
Юркова О. А. Сущность соглашений между МФЦ и федеральными органами исполнительной власти	303

LEGALTECH-РЕШЕНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ

Агеева Г. Е. Цифровая трансформация профессионального представительства	306
Афанасьев С. Ф. Искусственный интеллект как средство повышения эффективности правосудия по гражданским и административным делам	309
Кресс В. В. Цифровые права как объекты гражданских прав в контексте цифровизации права	314
Галковская Н. Г. Тенденции модернизации принципов гражданского процессуального права условиях цифровизации	319
Исаенкова О. В. Возможные ограничения использования LegalTech-решений в правосудии по гражданским делам	323
Карпеева Е. В. Некоторые аспекты участия несовершеннолетних в гражданском процессе	327
Федина А. С. Влияние принципов адвокатской деятельности на эффективность гражданского процесса в условиях цифровизации	329
Скобелев В. П. К вопросу о приемлемости терминов «электронное правосудие», «электронное судопроизводство», «электронный суд»	334
Борисова В. Ф. Цифровые технологии в гражданском процессе	338

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

*Агамагомедова С. А.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Пензенского государственного университета*

ЭЛЕКТРОННЫЕ СЕРВИСЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЕ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ

Цифровизация государственного управления закономерно обусловила генерацию относительно новых форм взаимодействия публичной власти с гражданами и организациями. При этом речь идет не просто об автоматизации отдельных элементов, этапов административных процедур предоставления государственных услуг, контроля и надзора в определенной сфере регулирования. Новые формы взаимодействия отражаются в появлении таких инструментов взаимосвязи участников управленческих отношений, как сервисы «Личный кабинет», государственные и иные реестры данных, объектов, субъектов и иных составляющих, различные категории федеральных государственных информационных систем (ФГИС) и др. Все они так или иначе имеют сервисный характер, так как предназначены для удовлетворения определенных запросов обращающихся к ним лиц, и активно используются сегодня федеральными органами исполнительной власти.

Понятия «электронных сервисов», «цифровых сервисов», «информационных сервисов», «онлайн-сервисов» сегодня широко применяются различными федеральными органами исполнительной власти. При этом ни одно из этих понятий в настоящее время не закреплено ни на законодательном, ни на ведомственном уровне, что, в свою очередь, подтверждает состояние терминологического хаоса в информационном законодательстве, признаваемого ведущими учеными в этой области¹.

Заметим, что применительно к отдельным органам исполнительной власти, иным государственным учреждениям используется категория «Электронные услуги и сервисы»², к иным — сервисы и реестры³.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» раскрывает содержание категории «аудиовизуального сервиса», под которым законодатель понимает сайт и (или) страницу сайта в сети «Интернет», и (или) информационную систему, и (или)

¹ Чаннов С. Е. Реестр и информационная система: соотношение понятий // Информационное право. 2017. № 3. С. 4–10.

² Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.gov.ru/eservices/>; Официальный сайт Пенсионного фонда России. URL: <https://es.pfrf.ru/> (дата обращения: 07.10.2021).

³ Официальный сайт ФТС России. URL: <https://customs.gov.ru/folder/726https://es.pfrf.ru/> (дата обращения: 07.10.2021).

программу для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети «Интернет» совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории РФ, и доступ к которым в течение суток составляет более ста тысяч пользователей сети «Интернет», находящихся на территории РФ (ч. 1 статьи 10.5)¹.

С этой точки зрения (по аналогии) под сервисом в принципе можно также понимать: 1) сайт; 2) страницу сайта в сети «Интернет»; 3) информационную систему; 4) программу для ЭВМ; 5) различное их сочетание. Понятие информационной системы законодателем закреплено, под ней понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств². Таким образом, в качестве цифровых или электронных сервисов ФОИВ можно понимать совокупность содержащейся в базах данных информации; обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, а также в необходимых случаях иных элементов, позволяющих оптимизировать взаимодействие ФОИВ с гражданами и организациями.

Одним из признанных лидеров использования электронных сервисов является ФНС России. Развитие электронных сервисов для налогоплательщиков в сети Интернет — одна из приоритетных задач ведомства. ФНС России активно развивает сервисную составляющую, направленную на предоставление максимально доступной информации в электронном виде. Воспользовавшись электронными сервисами, налогоплательщик не только сэкономит время, но и создаст для себя наиболее комфортные условия при взаимодействии с налоговыми органами. Ведомство планирует и далее повышать качество и спектр оказываемых налогоплательщикам услуг, в том числе предоставляемых через электронные сервисы ФНС России³. Одним из таких сервисов выступает, к примеру, «Личный кабинет налогоплательщика юридического лица» (<http://lk3.nalog.ru/>). Специализированные кабинеты функционируют также для физических лиц, для индивидуальных предпринимателей, для самозанятых, иностранных организаций. Ученые в этой связи говорят о «сети интерактивных онлайн-сервисов для налогоплательщиков» и полагают, что некоторые из них выполняют информационно-просветительскую функцию, другие предоставляют конкретные сведения о налогоплательщиках⁴.

Как уже признавалось нами выше, электронные сервисы могут включать в себя ФГИС. Большинство электронных сервисов — это сервисы учета, анализа, структурирования, обмена сведениями, информацией, поэтому все их можно причислить к информационным. С учетом того, что при характеристике их функционала речь

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. № 165, 29.07.2006.

² Там же. П. 3 статьи 2.

³ Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц. URL: <https://lk2.service.nalog.ru/lk>.

⁴ Белоусова С. Н., Рыкунова В. Л., Трусова Н. С. Цифровизация контрольной деятельности налоговых органов Российской Федерации в целях мотивации налогоплательщиков к добровольному исполнению своих обязанностей // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия «Экономика. Социология. Менеджмент». 2020. Т. 10. № 2. С. 133.

идет об учете, анализе, структурировании, обмене информации в электронной форме, цифровой информации, их также следует отнести к электронным или цифровым сервисам. Большинство из этих сервисов позволяют упростить, ускорить, а значит, оптимизировать взаимодействие субъектов в рамках управленческих отношений, предполагают цифровой контакт с возможностью инициирования с обеих сторон и, следовательно, имеют интерактивный характер.

Активно развиваются электронные сервисы в деятельности ФТС России, в том числе посредством введения новых сервисов. Так, по данным ведомства в 2021 г. был введен в эксплуатацию сервис автоматического анализа снимков инспекционно-досмотровых комплексов (далее — ИДК), поэтапное развитие функционала которого и его применение в реальных условиях позволит сократить время анализа снимков ИДК, а в перспективе приведет к созданию полноценной основы для реализации 100 % сканирования объектов контроля с применением порталных ИДК, в том числе в рамках проекта «интеллектуального» пункта пропуска¹. Кроме того, в прошедшем году ФТС России был реализован электронный сервис «Подача жалоб в таможенные органы» в АПС «Личный кабинет», обеспечивающий цифровизацию процесса подачи и рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов².

К цифровым сервисам ФТС России, по мнению ведомства, относятся: возможность поиска информации о таможенном оформлении легковых автомобилей, ввезенных на территории государств — членов ЕАЭС (по номеру VIN, шасси или кузова), возможность получения сведений о загруженности автомобильных пунктов пропуска, а также Личный кабинет участника ВЭД. Последний включает в себя более 30 интерактивных электронных сервисов, включая специализированные личные кабинеты.

Другим примером является информационный сервис «Разрешительные документы», который позволяет в режиме, близком к реальному времени, видеть поступившие в информационную систему таможенных органов документы, причем выданные иными государственными органами, сведения об остатках количества товара по лицензиям Минпромторга России, справки об исполнении таких лицензий, данные об отнесении ввозимых товаров к подконтрольным объектам, в отношении которых установлены и применяются запреты и ограничения³.

Мы видим, что развитие сети сервисов происходит за счет: 1) генерации новых сервисов, призванных оптимизировать контрольно-надзорные процедуры; 2) обновления уже существующих сервисов, переводя их в цифровой формат при одновременном сохранении традиционного (нецифрового) формата; 3) обновления уже существующих сервисов, переводя их исключительно в цифровой формат.

¹ В отчетах ФТС России данные сервис также обозначен как «сервис анализа рентгеноскопических изображений, полученных с использованием ИДК на основе технологий искусственного интеллекта».

² Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2021 г. Официальный сайт ФТС России. URL: <https://limited.customs.gov.ru/folder/86528> (дата обращения: 10.04.2022).

³ Таможенная служба Российской Федерации в 2020 г. // URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federacii> (дата обращения: 07.10.2021).

В качестве примера последних следует обозначить переход на использование таможенными органами таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности (ТРОИС)¹ исключительно в электронном виде с использованием программных средств. Данный переход включает в себя мероприятия по развитию информационного сервиса «Правообладатели» АПС «Личный кабинет», в результате которых с 1 марта 2022 г. физические лица (их доля от общего количества представителей правообладателей составляет 42 %) могут использовать указанный информационный сервис, что существенно расширит возможность применения технологии электронного взаимодействия таможенных органов с представителями правообладателей при выявлении признаков контрафактных товаров².

ФТС России ведет целый ряд реестров (лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, и др.). Несмотря на то что это не государственные реестры, к ним вполне может быть применено предложенное учеными определение государственного реестра как государственного информационного ресурса, представляющего собой систематизированный перечень (набор) сведений, ведущийся в целях учета каких-либо объектов и/или действий³.

Отметим, что в качестве сервисов (информационных сервисов) ФТС России позиционирует также перевод элементов (этапов) административных процедур, включая контрольно-надзорные, в электронный вид. Примером может служить введенная в 2021 г. отсрочка/рассрочка уплаты таможенных платежей, осуществляемая в цифровой форме. Данный информационный сервис предоставляет возможность формирования и направления в таможенный орган заявления о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты ввозных таможенных пошлин и (или) налогов, а также получения решения таможенного органа по предоставлению отсрочки/рассрочки уплаты.

В условиях активного межведомственного взаимодействия ФОИВ, задействованных при трансграничном перемещении товаров приобретает особое значение использование при таможенном контроле данных иных ФГИС. Так, с 1 сентября 2022 г. при ввозе подконтрольной продукции на таможенную территорию ЕАЭС собственник, перевозчик или лица, действующие от их имени, должны дополнительно представлять должностному лицу таможенного органа информацию о номере и дате товаросопроводительного документа, оформляемого на партию зерна или партию продуктов переработки зерна в ФГИС «Зерно»⁴.

¹ См.: Агамагомедова С. А. Таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности: проблемы доступности государственной услуги // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2018. № 10. С. 67–74; Агамагомедова С. А. Государственная услуга по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности: новеллы административно-правового регулирования // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2020. № 2. С. 64–72.

² Там же.

³ Чаннов С. Е. Указ. соч. С. 9–10.

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1079 (с изм. от 09.10.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. 1). Ст. 5509.

Предлагаем выделить следующие признаки электронных сервисов ФОИВ, позволяющих позиционировать их в системе взаимодействия граждан и организаций с публичной властью.

Во-первых, все они (независимо от того, как они поименованы и обозначены ФОИВ) имеют информационный характер, являются цифровыми или электронными, в большинстве случаев имеют интерактивные свойства.

Во-вторых, все сервисы ФОИВ направлены на оптимизацию взаимодействия органов власти с гражданами и организациями в рамках проявления государственного контроля и надзора и (или) предоставления государственных услуг.

В-третьих, анализ механизмов использования электронных сервисов позволяет говорить об их свойстве стимулирования вовлеченности невластных субъектов в управленческие процедуры, их административно-правовой активности и инициативности.

Среди тенденций развития электронных сервисов следует обозначить следующие.

1. Количество и содержательная наполняемость сервисов увеличивается; сервисы дифференцируются, посредством углубления дифференциации расширяется спектр направлений взаимодействия граждан и организаций с властью.
2. Сервисы в определенных случаях позволяют оптимизировать контрольно-надзорную функцию органов исполнительной власти (примерами могут служить сервисы, позволяющие невластному субъекту узнать свой уровень риска, или вышеупомянутый сервис автоматического анализа снимков ИДК). Это формирует определенное позиционирование электронных сервисов, заключающееся, с одной стороны, в отнесении их к служебной деятельности ФОИВ, с другой, признания их в качестве механизмов, призванных повысить эффективность государственного контроля и надзора.
3. Посредством развития системы электронных сервисов (генерации новых и актуализации прежних) государство в лице ФОИВ может определенным образом влиять на экономическую, административно-правовую и иную социальную активность невластных субъектов, взаимодействующих с публичной властью. Сервисы формируют такие качества невластных субъектов (причем не только подконтрольных лиц¹) как позитивная ответственность, экономическая солидарность, вовлеченность в управленческий процесс, социальная активность и инициативность, что в конечном итоге формирует у них «небарьерное» и, соответственно, позитивное восприятие контрольно-надзорного и иного управленческого воздействия со стороны публичной власти. Ученые справедливо отмечают (например, применительно к налоговому администрированию), что внедрение информационного взаимодействия призвано формировать систему добровольного соблюдения законодательства².

¹ Приведенный выше пример с ТРОИС свидетельствует о том, что сервисы предназначены не только для подконтрольных лиц, но и для иных невластных субъектов контрольно-надзорных отношений, в данном случае — правообладателей исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности.

² Гашенко И. В., Зима Ю. С. Развитие информационно-коммуникационной среды в налоговом администрировании // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия «Социально-экономические науки». 2021. Т. 14. № 3. С. 128.

Что касается отнесения цифровых сервисов к государственным услугам (элементам административных процедур предоставления государственных услуг), то в этом смысле следует обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, возможность взаимодействия с ФОИВ посредством цифровых сервисов предоставляется преимущественно на уровне головного органа ведомства, не на уровне органов низшего уровня (например, ФТС России, ФНС России), сервисы, как правило, предлагаются заинтересованным лицам на официальном сайте ведомства. Кроме того, сервисы могут предлагаться подведомственным ФОИВ органом. К примеру Роспатент ведет ФГИС «АИС учета РИД»¹. Оператором данной ФГИС выступает Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральное агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения» (ФАПРИД), находящееся в структуре Роспатента².

Во-вторых, они отражают цифровое взаимодействие административно-публичных органов с подконтрольными и иными лицами и, в отличие от государственных услуг, зачастую изначально генерированы в цифровом формате, а в отдельных случаях иного формата не имеют.

В-третьих, они зачастую представляют собой определенные операции (стадии) в рамках контрольно-надзорного взаимодействия (например, ознакомление в Личном кабинете с правами и обязанностями проверяемого лица при проведении таможенной проверки в рамках сервиса «Таможенная проверка»). В этом смысле можно говорить о «квазиуслугах», которые представляют собой перенесенные в цифровой формат отдельные действия, в том числе в рамках контрольно-надзорных процедур. Подобные оцифрованные действия приобретают определенный «сервисный оттенок» благодаря возможности инициирования их подконтрольным субъектом, хотя по сути своей зачастую являются достаточно традиционными для государственного контроля и надзора. Кроме того, ряд цифровых сервисов действительно позволяют подконтрольному лицу получить определенную информацию, к примеру, об отнесении себя к конкретной категории риска. В этой связи нам близка позиция авторов, которые видят в предоставлении услуг операцию, которая осуществляется в форме административной процедуры по реализации конкретного метода административно-правового воздействия. Они связывают предоставление государственных услуг с правоограничениями, создающими основу для получения органами государственного управления определенных сведений в целях профилактической и контрольно-надзорной деятельности³.

¹ Приказ Роспатента № 43 от 08.04.2013 «О вводе в эксплуатацию Федеральной государственной информационной системы учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации».

² ФГИС: Федеральная государственная информационная система учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации. URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis/258> (дата обращения: 08.04.2022).

³ Соболев О. В. Государственные и муниципальные услуги: дифференциация отраслевого регулирования // Российский юридический журнал. 2020. № 4. С. 107.

В-четвертых, на наш взгляд, цифровое взаимодействие позволяет формировать и стимулировать активность, определенную инициативность подконтрольных лиц в части определения (уточнения, корректировки) своего административно-процедурного статуса в контрольно-надзорном взаимодействии. Речь идет о содействии «законопослушному социально активному поведению граждан»¹, «инициативной правомерной деятельности»². Это несколько сглаживает, определенным образом маскирует неравенство сторон контрольно-надзорных отношений, создавая у подконтрольного лица своего рода иллюзию значимости своего статуса, роли в контрольно-надзорном отношении, возможности воздействия на него, изменения его характера. Отчасти это так и есть, цифровые сервисы позволяют определить уровень цифровой активности подконтрольных лиц, выявить повышение их цифровой мобильности, инициативности. В этой связи уместно вспомнить позицию М. И. Байтина, который полагал, что в зависимости от отраслевого метода регулирования на передний план могут выступать отдельные черты поведения участников определенной совокупности отношений, например, активное поведение субъектов в административном и финансовом праве³.

Обозначенное выше позволяет говорить о том, что цифровые сервисы способствуют активизации подконтрольного субъекта, стимулируют его вовлеченность в процессы взаимодействия с публичной властью.

В-пятых, подобные цифровые сервисы в большинстве своем не обеспечены административными регламентами. В этой связи следует согласиться с авторами, которые свидетельствуют о том, что наметившаяся тенденция оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме предполагает серьезные усилия по комплексной переработке и систематизации законодательства⁴, требует обеспечения не только нормативно-правовой, но и методической базой⁵.

В качестве специфических признаков, отличающих электронные государственные услуги от государственных услуг, оказываемых в традиционной форме, ученые называют отсутствие прямого контакта заявителя с представителем публичной власти; возможность получения государственной услуги независимо от времени и места нахождения заявителя; информатизацию процедур предоставления государственных услуг⁶.

Полагаем, что назрела необходимость разработки и принятия типового административного регламента по предоставлению государственных услуг посредством цифровых сервисов. Подобный документ позволит минимизировать риски

¹ Бахрах Д. Н., Гушина Л. А. Стимулирование правового поведения личности: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 1. С. 24.

² Кожевников С. М. Социально-правовая активность личности // Советское государство и право. 1980. № 8. С. 23.

³ Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 256.

⁴ Зенин С. С. Правовые формы оказания государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 31–39.

⁵ Логинава А. С., Шубина Е. А. Предоставление электронных государственных услуг в Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Российский юридический журнал. 2018. № 4. С. 137–144.

⁶ Там же.

несоблюдения прав и законных интересов невластных субъектов, обеспечить их права, включая процедурные, а также обеспечить необходимый уровень информационной безопасности при предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Белоусова В. В.,

*аспирант Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

В соответствии со ст. 9 Конституции Российской Федерации земля признается основой жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории. В связи с этим землепользование необходимо рассматривать как долгосрочное вложение в экономику государства. Так, по мнению С. Н. Волкова и С. А. Боголюбова «землеустройство является одним из элементов участия государства в управлении земельными ресурсами страны и осуществляется в интересах не только настоящего, но и будущих поколений граждан РФ», а С. А. Липски придерживается мнения о том, что «землеустройство является ключевым звеном в реализации государственной земельной политики»¹.

Указом Президента России от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определено развитие ключевых отраслей экономики в рамках «Цифровой трансформации»². Таким образом, возникает необходимость модернизации государственного управления в области землепользования, включающее в себя применение цифровых технологий, предоставляющих возможность обрабатывать и систематизировать значительный объем данных, повышая при этом качество предоставления государственных услуг, результативность и эффективность государственного управления при взаимодействии субъектов, которая во многом зависит от точности сведений, содержащихся в информационных ресурсах различных ведомств. Точные цифровые данные необходимы для проведения мониторинга, планирования и принятия управленческих решений, оказания государственных услуг, формирования реестров, аналитики и прогнозов. Также стоит обратить внимание на эффективность применения космического мониторинга в сельском хозяйстве, позволяющего отслеживать урожайность, посевные площади, а также заброшенные территории с целью дальнейшего освоения³.

¹ Волков С. Н., Боголюбов С. А., Липски С. А. Экспертиза и надзор — важные и необходимые звенья землеустройства // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*. 2013. № 2.

² Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 № 2148 (ред. от 29.04.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» // *СЗ РФ*. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8542.

³ Шашкова А. В. Земля как ресурс и объект управления: методологические аспекты управления, цифровизация земельных ресурсов / А. В. Шашкова, А. О. Соловцов // *Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление*. 2021.

При этом следует обратить внимание, что для развития цифровизации необходимо учитывать мировую практику, ведь в совокупности с опытом специалистов, применение современных цифровых технологий на территории страны позволит сформировать оптимальные условия, обеспечивающие значительное повышение урожайности и производительности труда, снижение материальных затрат, электроэнергии, средств защиты растений, оплаты труда, сохранение плодородия почв и защиту окружающей среды.

Ввиду длительного отсутствия обеспеченности современными информационными технологиями отечественное земледелие отстает от зарубежных производителей¹. Однако, развитие цифровых технологий не стоит на месте и среди эффективных роботизированных систем можно выделить программные комплексы для управления техникой, беспилотники для мониторинга земельного комплекса, которые активно используются для аэрофотосъемки сельскохозяйственных угодий. Их применение позволяет должным образом оценить состояние почвы и растений, повысить урожайность земель, оптимизировать затраты на удобрения и средства защиты растений, определить территории, нуждающиеся в дополнительном орошении, что обеспечивает рациональное использование удобрений, исходя из потребностей конкретного земельного участка. На основе данных химического анализа почвы составляется «цифровая карта», при использовании которой осуществляется оптимальная высадка культур, подбирается необходимое количество и тип удобрений, средства защиты растений. Полученные данные земельного участка загружаются на электронный ресурс, обрабатываются и отображаются системой, предоставляя при этом рекомендации о проведении необходимого комплекса работ.

Разумеется, что использование современных технологий несет в себе положительный эффект, позволяя при этом значительно сократить расходы на удобрения, снизить продолжительность работы специализированной техники, а также позволяет уделить пристальное внимание развитию государственного управления удаленных территорий и рациональному использованию природных ресурсов.

Вопросам цифровизации уделяется достаточно пристальное внимание, ведь применение современных технологий существенно влияет на устойчивое развитие страны. Таким образом, государственное управление в области землепользования реализуется посредством принятия нормативных правовых актов, реализации государственных и муниципальных программ, которые направлены на осуществление мониторинга земель и развитие государственных информационных систем, как на основные механизмы управления земельными ресурсами.

В связи с этим постановлением Правительства РФ от 01.12.2021 № 2148 утверждена государственная Программа «Национальная система пространственных данных», предусматривающая реализацию мероприятий по эффективности использования земельных участков, оптимизации процессов управления и созданию условий для появления новых возможностей и инструментов по поиску и предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности². В ходе ее реализации создан Единый

¹ Цифровая трансформация сельского хозяйства России: офиц. изд. М. : ФГБНУ «Росинформ-агротех», 2019.

² Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 № 2148 (ред. от 29.04.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8542.

информационный ресурс, который содержит комплексные сведения о земельных участках, размещенных в разрозненных информационных системах, что, в свою очередь, обеспечивает эффективную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также позволяют избежать ошибок и дальнейших судебных разбирательств¹. Данная система лежит в основе создания сервисов по предоставлению земельных участков для граждан и организаций. При помощи данной программы можно совершить регистрационные действия онлайн. Также необходимо обратить внимание на сервис «Умный кадастр», который позволяет перейти к использованию новых технологий для вовлечения в оборот земельных участков и исправления ошибок в сведениях ЕГРН. Разумеется, что отсутствие единой информационной базы существенно затрудняет управление земельными ресурсами, принятие рациональных управленческих решений, контроль за эффективным и рациональным использованием земельных участков, своевременное применение мер ответственности.

Однако в процессе внедрения современных технологий приходится сталкиваться с некоторыми аспектами, которые замедляют развитие государственного управления, а именно:

- недостаточно квалифицированные специалисты в области внедрения информационных технологий;
- сложность внедрения информационных систем и технологий в систему управления земельными ресурсами, в том числе удаленных;
- разрозненность сведений о земельных объектах.

Несмотря на выявленные сложности в реализации программ цифровизации, на территории страны активно проводится работа по запуску проектов образования, в том числе внедряются «агроклассы» в образовательных учреждениях, предусматривающие погружение в деятельность сельского хозяйства, проведение викторин и конкурсов, практик на современных производствах. Следует отметить, что Аналитический центр, формирующий портфель цифровых технологий и решений для сельского хозяйства, позволяет информировать земледельцев о новых возможностях, технологиях и доступных практиках².

Развитие услуг и сервисов в области землепользования, а также эффективность принятия управленческих решений напрямую зависит от актуальности и достоверности сведений о земельном объекте. Стоит обратить внимание на существование достаточно широкого перечня ведомств, в информационных базах которых содержатся не только разрозненные, но и не точные сведения о земельных участках. В связи с этим замедляется процесс всеобщей доступности земельных ресурсов³.

¹ Хисамутдинова Ю. А. Особенности процесса цифровизации управления земельными ресурсами в муниципальном образовании /Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : материалы VII Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 19–20 апреля 2021 г. : в 2 т. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2021.

² Цифровая трансформация сельского хозяйства России: офиц. изд. М. : ФГБНУ «Росинформ-агротех», 2019.

³ Лаврищева О. А. К вопросу о цифровизации земельных ресурсов // Процессы цифровизации в современном социуме: тенденции и перспективы развития : сборник докладов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Елец, 27 ноября 2019 г. Елец : Российский новый университет, 2019.

Подобного мнения придерживается А. О. Соловцов, который определяет «ведомственное дробление» как основную причину замедления развития цифровизации в области землепользования и только «введение единых цифровых платформ, соответствующих технологий обмена, обработки, хранения и доступа к информации» может изменить данную ситуацию¹.

В заключение необходимо отметить, что использование цифровых технологий в государственном управлении обеспечивает сбор, хранение и систематизацию информации, повышение эффективности принятия управленческих решений, контроля и мониторинга в области землепользования, привлечения к ответственности, поиск новой информации, повышение образовательного уровня кадрового состава. Разумеется, что для эффективности реализации цифровых технологий необходимо устранить противоречия в базах данных путем проведения инвентаризации и установления точных сведений о границах земельных участках.

Белхароев Х. У.,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент
программы «Международная экономическая
безопасность» Института мировой экономики
и бизнеса РУДН, директор Федерального
государственного унитарного предприятия
«Оборонпромэкология» Минобороны России*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМЕ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В сфере устойчивого социально-экономического развития государства, виды экологической и продовольственной безопасности играют особую роль. Устойчивое развитие предполагает качественные управленческие решения, масштабность и безотлагательность решений возникающих проблем. Переход на новый уровень развития, предполагает изменение ранее признанного правового процесса, обновления законодательной базы, в рамках возникающих правовых пробелов, связанных с развитием общества.

Модель стабильного государства, в рамках современного развития имеет как преимущества, так и недостатки. Урбанизация городских поселений, отток сельского населения в города, строительство крупных промышленных предприятий несут в себе невосполнимую угрозу окружающей природной среде.

Е. В. Воронцова, А. Л. Воронцов отмечают, что «хозяйственная деятельность человека в конечном счете всегда была направлена на обеспечение более комфортных условий его существования. С этой целью в течение многих столетий

¹ Соловцов А. О. Методы реализации государственной политики в области управления земельным фондом в эпоху цифровизации // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т. 17. № 2. С. 55–61.

человечество активно использовало предоставляемые природой возможности — полезные ископаемые, гидро- и биоресурсы, атмосферу — не задумываясь, по большому счету, об экологических последствиях своей деятельности»¹.

Пределы роста развития цивилизации, должны регулироваться фактором экологического влияния на окружающую среду. Понятие развития, без сомнения должно базироваться на устойчивости экологического и экономического баланса. Ресурсосберегающие технологии, внедрение безотходных производств, производство и потребление экологически чистых, высококачественных промышленных и продовольственных товаров. На этих принципах необходимо выработать концепцию современного развития.

Н. П. Иватанова, И. А. Стоянова отмечают, что «природоохранная политика ЕС, Японии и США основана на реальных принципах устойчивого развития, под которым в первую очередь понимается неправомерность действий, наносящих угрозу будущим поколениям. Уровень мировой практики достигнутый борьбы с отходами выявляет, что основной эффект в решении указанной проблемы связан с дальнейшим вовлечением отходов в воспроизводственные процессы»².

Продовольственная безопасность обеспечивает защиту и качественное удовлетворение жизненных необходимых потребностей общества. Поэтому столь действительно актуальными и жизненно важными становятся интересы населения в рассматриваемой сфере. В этом аспекте система обеспечения продовольственной безопасности бесспорно должна соответствовать основным жизненно важным интересам человека, которые лежат в любой деятельности индивида с потребностями выработанными сознательно.

В. А. Власов, А. Ю. Насада отмечают, что «проблема обеспечения продовольственной безопасности и создания адекватных и эффективных механизмов ее правового регулирования, отвечающих внутригосударственным интересам, является одной из самых актуальных проблем современности. Каждое государство стремится обеспечить свой определенный уровень продовольственной безопасности и независимости, которые в современных условиях рассматриваются как важнейшие элементы системы национальной безопасности, обладающие высокой степенью значимости в сохранении государственности и суверенитета»³.

Проблема обеспечения продовольственной безопасности государства касается, всего общества и прежде всего каждого человека. Способность органов исполнительной власти обеспечить нормальное доброкачественное питание для населения, является характеристикой системы государственного управления страны в рамках устойчивого развития.

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации «продовольственная безопасность Российской Федерации является

¹ Воронцова Е. В., Воронцов А. Л. Формирование политико-правового механизма обеспечения экологической безопасности на международном уровне // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 21, № 5 (74). С. 196.

² Иватанова Н. П., Стоянова И. А. К вопросу о становлении в России отрасли по переработке, утилизации и обезвреживанию отходов // Известия Тульского государственного университета науки о земле. 2018. № 3. С. 288.

³ Власов В. А., Насада А. Ю. Правовое регулирование обеспечения продовольственной безопасности населения СССР в период с 1930 г. по 1990 г.: историко-правовой анализ // Аграрное и земельное право. 2019. № 1 (169). С. 92.

одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышению качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения»¹.

Продовольственная безопасность необходимо достигается проведением сбалансированной государственной политики в агропромышленном комплексе, системой конкретных мер организационного характера.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что необходимо осуществить «переход от экспорта первичных сырьевых ресурсов и сельскохозяйственной продукции к их глубокой переработке, развитие существующих и создание новых высокотехнологичных производств и рынков наряду с технологическим обновлением базовых секторов экономики, использованием низкоуглеродных технологий приведут к изменению структуры российской экономики, повышению ее конкурентоспособности и устойчивости»².

Меры по обеспечению устойчивого развития государства требуют от реального сектора экономики, формирование высокотехнологичных производств, создания новых отраслей народного хозяйства, рынков современных услуг и товаров на основе конкурентно-способных передовых высоких технологий.

Н. В. Михайлова, отмечает, что «аграрная политика нашей страны не имеет детально проработанных стратегических разработок, общественного и правительственного надзора в сфере обеспечения продовольственной безопасности»³.

Объединение экономических и экологических аспектов при подготовке и принятии управленческих решений, будет способствовать снижению экологических проблем. В современном мире социально-экономическое развитие, необходимо направить на улучшение жизненного пространства общества. В целом хозяйственная деятельность, должна отвечать требованиям экологической безопасности, усиление и формирование сбалансированной модели экономики, отвечает современным запросам развития общества.

В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации «сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния»⁴.

В настоящее время в результате человеческой деятельности ежегодно возрастают объемы промышленных и бытовых отходов. К сожалению, в нашей стране до настоящего времени не выстроена полноценная отрасль по обращению с отходами производства и потребления (она только формируется), поэтому

¹ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

³ Михайлова Н. В. Правовые механизмы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации (современный аспект) // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 3. С. 64.

⁴ Об Экологической доктрине Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

отходы вывозятся на полигоны, размещаются — нанося невосполнимый ущерб окружающей природной среде.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами (статья 24.6)¹. Указанные требования обязывают, на региональном уровне проводя тендерные процедуры, отбирать одного или несколько региональных операторов. По сути, законодателем создана монополия одного или нескольких региональных операторов, зайти на такой рынок практически невозможно.

Функции регионального оператора — это сбор и транспортировка отходов до полигона, для этого вводить монополию необязательно (загрузить с баков отходы и довести до полигона несложно).

При закреплении статуса региональных операторов органы исполнительной и законодательной власти, недостаточно вникли в проблему данной сферы, поэтому не проработали особо сложный и важный вопрос функционирования полигонов.

А. Н. Журавлева, А. А. Рогозина, А. С. Игонина отмечают, что «под обращением с отходами понимается технологический процесс, включающий связанные между собой операции сбора, удаления (транспортировки), сортировки, переработки, утилизации и захоронения отходов»².

Региональными операторами необходимо делать организации, которые управляют полигонами (или являются их собственниками), а не перевозчиков отходов. С учетом специфики и густонаселенности региона необходимо открывать и развивать экотехнопарки и ежегодно по каждому региону устанавливать стоимость (цену) приема на переработку отходов.

Повсеместное создание широкой сети полигонов для хранения отходов усугубляет экологическую обстановку в стране, назрела необходимость создания экотехнопарков.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации отмечено, что «свыше 30 млрд тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек»³.

И. А. Игнатьева отмечает, что «размещение отходов влечет за собой необходимость соблюдения требований законодательства к объектам размещения отходов — специально оборудованным сооружениям, предназначенным для

¹ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

² Журавлева А. Н., Рогозина А. А., Игонина А. С. Анализ системы обращения с твердыми коммунальными отходами в образовательном учреждении // Сборник УГНТУ. 2018. С. 52.

³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

размещения отходов и включающим в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов»¹.

Основной принцип работы экотехнопарка должен заключаться в вовлечении в хозяйственный оборот вторичное сырье, получаемое в процессе переработки отходов. При рациональном подходе отходы могут являться необходимым высококлассным сырьем для промышленных предприятий, только необходимо наладить технологическую цепочку в единое целое.

Отходы органического происхождения необходимо сократить — внеся необходимые изменения в законодательство. К примеру: от 10 до 15 % продуктов питания в торговых сетях и на предприятиях общепита после утери внешнего вида и срока годности напрямую попадают на свалку.

Если загодя предприятие эти продукты передаст социально незащищенным (малоимущим) слоям населения — предприятию придется платить НДС в полном объеме, как за реализованный товар. Если предприятие отправит эти продукты питания на свалку, то государство возмещает НДС — где логика? Эти продукты в виде продуктовых наборов можно передавать социальным учреждениям муниципалитетов, и раздавать малоимущим, тем самым снижая социальную нагрузку на государство.

Одновременно на законодательном уровне необходимо проработать вопрос о запрете пластиковой тары, перейдя полностью на стеклотару, бумагу и т.д. Стеклотару необходимо повторно использовать с учетом опыта СССР, а битое стекло перерабатывать. Для реализации указанных мероприятий требуются создание современных предприятий замкнутого типа. Региональными операторами должны быть пункты конечного приема отходов. Необходимо разделить виды лицензируемых работ:

- сбор и транспортировку;
- обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение, переработку и захоронение.

По этим видам работ необходимо выдавать отдельные лицензии предприятиям.

Т. Н. Москалькова отмечает, что «в 40 регионах России свыше 54 % населения находится под влиянием высокой степени загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты без очистки или недостаточного уровня очистки, не уменьшается. Фактически во всех субъектах страны отмечается направленность к деградации качества почв и земель»².

Защита окружающей природной среды, должна является основной частью мероприятий по устойчивому развитию. Принятие необходимых эффективных мер по нейтрализации причин ухудшения экологического равновесия окружающей среды — актуальная необходимость современного мира. Хозяйственная деятельность, не должна становиться опасной в социально-экологическом плане.

Конституция Российской Федерации декларирует, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии

¹ Игнатъева И. А. Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления // Экологическое право. 2018. № 1. С. 16.

² Москалькова Т. Н. Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 5. С. 4.

и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42)»¹.

При переходе к современным форматам устойчивого развития, необходимо использовать и учитывать опыт благополучных стран в социально-экономическом и экологическом плане. Подкрепляться принятием необходимых правовых документов и ратификацией международных конвенций в исследуемой сфере.

Взаимное сотрудничество, добрососедские отношения, должны быть в приоритете, при реализации внешней политики нашей страны. Взаимодействие с мировым сообществом, необходимо осуществлять, используя существующие правила международной дифференцированной ответственности за нарушение экологического баланса. Одновременно следует вносить на рассмотрение, наработанные нашей страной правовые нормы для принятия на международном уровне.

Сохранение крупнейших на земле, экологически устойчивых территорий, учет природно-техногенных (экологических) катастроф и их последствий, повышение ответственности должно стать сферой ответственности государств. Суверенные права государств на разработку природных ресурсов, необходимо реализовывать без нанесения ущерба экосистемам, особенно на приграничных территориях. Свободный доступ к объективной и правдивой экологической информации, играет ключевую роль в реализации национальных проектов устойчивого социально-экономического развития регионов нашей страны.

Каждая проблема, при рациональном подходе имеет варианты частичного или полного решения. При этом необходимо использовать набор оригинальных подходов и способов решения назревших экологических и иных проблем в нашей стране. Необходимость принятия правовых норм регулирующих сферу продовольственной и экологической безопасности очевидна. Отрасли производства и потребления продовольственных товаров взаимосвязаны, внедрение современных экологически проработанных технологий будет способствовать балансу окружающей природной среды.

Валов С. В.,

*кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник НИО*

Московской академии Следственного комитета

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СЛЕДСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Управление следственными органами выступает отраслевой разновидностью управления специально созданными формальными иерархическими социальными организациями государственного типа, должностные лица которых правомочны на основании закона реализовывать в системе уголовной юстиции функцию предварительного следствия. В этой связи оно подчинено общим

¹ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.03.2022).

(социальным), видовым (государственным), родовым (правоохранительным), отраслевым (в сфере уголовной юстиции) и специальным (ведомственным) закономерностям становления, развития и совершенствования. Одним из трендов целенаправленного конструирования государственного управления на современном этапе определена цифровая трансформация, вызванная закономерностями развития информационного общества и опирающаяся на результаты предшествовавших ей компьютеризации, информатизации, цифровизации.

В основе оценки существующего положения дел и определения направлений совершенствования в обозначенной сфере лежит модель теоретического разграничения управления и управленческой деятельности. Управление рассматриваем в качестве закономерного итога объективно обусловленной функциональной дифференциации общественно полезного труда и следствия необходимости объединения усилий организационно объединенных субъектов, выполняющих взаимосвязанные виды деятельности (функции, действия, операции) для достижения общей цели. Управление — это социальное явление, поставленное в один ряд с другими результатами прогресса общества: экономикой, культурой, государством, правом и иными, характерными для любых, достаточно развитых форм территориальной организации населения.

Сущность управления состоит в сознательном, целенаправленном и систематическом воздействии субъекта на объект в целях сохранения определенности и устойчивости социальной организации под влиянием внешних возмущений, а также перевода ее из одного качественного состояния в другое. Воздействие формируют, оформляют и реализуют в ходе управленческой деятельности. Управленческая деятельность — это разновидность человеческой деятельности, которой присуще доминирование умственного, интеллектуального труда. Ее субъектом выступают конкретные лица или их организационные объединения (субъекты управления и управляющие подсистемы в социальных организациях), а результатом — управленческие решения и иные продукты, способствующие их разработке, оформлению и реализации.

Исходя из изложенного, цифровая трансформация обращена к двум объектам: управлению и управленческой деятельности. В каждом из них она вызывает свои изменения. Знания о первых результатах цифровой трансформации государственного управления получены в ходе специальных исследований, на основе которых сформулированы определенные прогнозы и предложены решения проблемных вопросов¹. Процессы, свойственные цифровой трансформации управления следственными органами, находятся вне поля научных исследований.

Такое состояние обусловлено рядом причин, к которым относим следующие. Во-первых, дисбаланс целевой ориентации изменений на секторы государственных органов, которые непосредственно контактируют в виртуальной среде с представителями общества, ушедшими далеко вперед в процессах разработки, внедрения и использования информационных технологий в повседневной жизнедеятельности, или между собой для оказания государственных услуг населению, бизнесу, институтам гражданского общества. Второй причиной

¹ Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. М. : Дело, 2021. 234 с. ; Цифровая трансформация и государственное управление : научно-практ. пособие / под ред. Л. К. Терещенко [и др.]. М. : Инфотропик Медиа, 2022. 224 с.

выступает ведомственная «туннельно-вертикальная» цифровая трансформация государственных органов, функционально и организационно обособленных в силу принципов организационно-структурного построения аппарата государства и механизма его функционирования. Консолидированные программы цифровой трансформации имеют зонтичную модель, охватывающую собой профильное министерство и подчиненные ему федеральные службы и агентства¹.

Современные процессы «туннельно-вертикальной» цифровой трансформации выступают частными проявлениями рассогласованности целей судебной и административной реформ в приложении к системе уголовной юстиции. В основе данной системы лежит совокупность технологически взаимосвязанных правоохранительных функций, выполняемых органами, отнесенными к разным ветвям государственной власти. При нормальном выполнении функций образующаяся в результате их информация о противоправном уголовно-наказуемом деянии последовательно подвергается всесторонней оценке со стороны уполномоченных субъектов при содействии иных участников судопроизводства. Взаимосвязь функций диктует проведение «горизонтальной» цифровой трансформации специализированной функциональной системы общества с участием государства.

Одной из функций государства в системе уголовной юстиции выступает предварительное следствие, которое в настоящее время поручено выполнять должностным лицам трех государственных органов, отличающихся друг от друга по множеству параметров (правовому статусу, организационно-правовой форме, организационным структурам и размерам). Каждый из них, вовлеченный в процесс реализации документов стратегического планирования, имеет разные базовые позиции и обособленно устремлен к состоянию «цифровой зрелости»².

Выбор ведомственного подхода к цифровой трансформации следственных органов, выполняющих в системе уголовной юстиции одинаковую для них функцию на основе единого процессуального закона, содержательно характеризует принятое в отношении них управленческое решение. В силу определенного законом движения информации в системе уголовной юстиции ведомственно разобщенные следственные органы соприкасаются с централизованной системой органов прокуратуры³ и единой судебной системой⁴, для каждой из которых разработаны свои программы цифровой трансформации. Прогнозируем, что к моменту завершения процессов в органах прокуратуры и судах следственные

¹ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами: постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 // СЗ РФ. 2020. № 42, ч. III. Ст. 6612.

² Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2022–2024 гг.: распоряжение МВД России от 11.01.2022 № 1/37 ; проект Концепции информатизации и защиты информации Следственного комитета Российской Федерации. М., 2020. Документ не был опубликован.

³ Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 г.: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 // Законность. 2017. № 12.

⁴ О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы»: постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

органы не достигнут единого (между собой и с соприкасающимися системами) уровня «цифровой зрелости». Для устранения такого дисбаланса в цифровой трансформации всех компонентов системы уголовной юстиции целесообразно перейти к согласованным изменениям организационно разобщенных следственных органов, а реализуемую схему ведомственного бюджетирования достижения «цифровой зрелости» заменить на программно-целевую модель комплексного реформирования системы уголовной юстиции.

Цифровая трансформация распространена на управление следственными органами и управленческую деятельность их руководителей и иных должностных лиц, оказывающих им помощь и содействие в формировании, оформлении и реализации управляющих воздействий. Полагаем, что она затронет основные компоненты системы управления, сформированные в ней уровни, звенья и ступени, внесет изменения в организационные коммуникации. Вместе с тем пределы и возможности дигитализации (оцифровки) образов объективной реальности ограничены, что указывает на определенную локализацию преобразований.

К основным преобразованиям компонентов системы управления отнесем:

- 1) формирование в системе цифровых профилей субъектов и объектов управления, в которых в соответствующей символично-знаковой форме отображены их существенные идентификационные и функциональные характеристики, позволяющие отслеживать и оценивать изменения;
- 2) повышение инвариантности возможных сочетаний сведений о качественных характеристиках элементов системы управления за счет получения и обобщения информации об их статических и динамических параметрах;
- 3) изменение формата передачи информации по каналам прямой и обратной связи, тенденцию сочетания ее видов на цифровой основе;
- 4) модификацию каналов и сетей передачи данных, которые вызовут дополнение иерархических формальных организационных структур следственных органов горизонтальными и сетевыми (матричными) структурами;
- 5) сокращение длины и расширение «иерархической колеи», исключение из контактов определенных звеньев и ступеней иерархической лестницы, возможность непосредственных контактов представителей уровней управления, ранее удаленных в связи с пространственно-временными характеристиками;
- 6) возрастание частоты контактов между элементами системы, внедрение механизмов удаленного визуального и программно-аппаратного контроля за действиями и решениями подчиненных;
- 7) введение алгоритмов автоматизированных процессов преобразования информации, циркулирующей по электронным каналам прямой и обратной связи, для изменения ее инструментального назначения от предмета к продукту и средству труда сотрудников в управляющей и управляемой подсистемах;
- 8) внедрение моделей сервисного обслуживания объектов управления в ситуациях, требующих реакции субъекта управления на проблемную ситуацию.

При этом возникает опасность полного замещения субъектно-субъектного общения эрганическими (человеко-машинными) системами. Целесообразно разумно ограничивать пределы цифровой трансформации систем управления. Человек был, есть и будет основным элементом систем социального управления.

Моделирование предполагаемых изменений в управленческой деятельности построено на оценке возможностей использования современных информа-

ционно-телекоммуникационных технологий в совокупности мыслительных операций и физических действий, выполняемых субъектами управленческого труда. Учитывая неоднородность элементного состава управляющих систем, построенных на иерархическом распределении полномочий и организационном обособлении подразделений, подразделяем изменения на группы, соотносимые с а) субъектами, непосредственно принимающими управленческие решения в процессуальной и административной форме, б) сотрудниками, оказывающими им помощь и содействие (аппарат управления), и в) вспомогательным персоналом. Функциональный подход позволяет выделить преобразования в отдельных управленческих функциях (например, в аналитической), группах функций (в познавательных-программирующих), определенных стадиях (при целедостижении) и во всей управленческой деятельности. На индивидуальном уровне в большей степени преобразования затронут интеллектуальный, деятельностный и инструментальный сегменты человеческой деятельности субъекта, специализирующегося на управленческом труде. Предположим, что мотивационный блок будет находиться под сильным внешним воздействием, но существенных элементных или структурных изменений в нем не произойдет.

С учетом отличий в информационных потребностях субъектов, специализирующихся на управленческом труде, и их вклада в формирование, оформление и оказание управляющих воздействий на объекты управления полагаем, что разумно объединить предоставляемые им возможности в автоматизированные рабочие места, включенные в экосистему следственных органов. Инфраструктуры АРМ «Руководитель», АРМ «Сотрудник аппарата управления», АРМ «Следователь» позволят разделить не только информационные банки данных, необходимые для удовлетворения информационных потребностей каждого субъекта управленческих отношений, но и разграничить их возможности в пополнении, пользовании и изменении хранящейся в них информации. Каждый руководитель следственного органа имеет базовый набор процессуальных полномочий по организации процессуальной деятельности подчиненных следователей. Значит, архитектура АРМ для должностей, сходных по своему функционалу в разных следственных органах, должна быть основана на единой типовой модели.

Средством интеграции виртуальных сегментов АИС следственных органов в цифровую среду системы уголовной юстиции выступают «сквозные» технологии, снимающие ведомственные барьеры в передаче и получении не только информации, образованной в связи с выполнением функций в системе уголовного судопроизводства, но и тесно с ней связанной. Речь идет об учетной, статистической, криминологической и иной информации.

Таким образом, для реализации идеи цифровой трансформации управления следственными органами и достижения ожидаемых результатов предлагаем:

- 1) пересмотреть реализуемую ведомственную модель цифровой трансформации следственных органов и реализовать их гармоничное совершенствование на единой технологической платформе посредством разработки и реализации программно-целевой модели бюджетирования изменений в системе уголовной юстиции. Реализация такой модели не только позволит избежать дисбаланса в достижении единого уровня «цифровой зрелости» всех ведомственно разобщенных следственных органов, но и согласовать их развитие с иными функционально сопряженными подсистемами органов прокуратуры и судов;

- 2) применить для цифровой трансформации деятельности следственных органов и управления ими «сквозные» технологии, поскольку они реализуют предоставленные им полномочия, опираясь на единый процессуальный закон. Такой подход не только исключит препятствия при передаче уголовных дел и их электронных образов между следственными органами и в системе уголовной юстиции, но и сократит бюджетные расходы на разработку «уникальных АРМ»;
- 3) рассматривать цифровую трансформацию управления следственными органами в совокупности изменений элементов системы, учитывая их пространственно-временные, статические и динамические параметры, и компонентов управленческой деятельности специализированных субъектов;
- 4) определить границы цифровой трансформации для сбалансированного развития эрганических систем и субъектно-субъектного общения между участниками управленческих и уголовно-процессуальных отношений в системе управления следственными органами.

Глазова П. Д.,

*соискатель кафедры административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

На сегодняшний день особую роль в государстве и обществе приобретает внедрение и развитие цифровых технологий в области государственного управления, несмотря на то, что обсуждение данного вопроса не является новшеством. Процесс цифровизации также затрагивает осуществление государственного контроля в области образования.

Применение новых информационно-коммуникационных технологий является обязательным условием для дальнейшего развития «цифрового контроля». Цифровизация безусловно влияет на формы осуществления государственного контроля особенно в области высшего образования.

Для информационного обеспечения управления в системе образования и государственного нормативно-правового регулирования образовательной деятельности органами государственной власти Российской Федерации, согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ»¹, создаются, формируются и ведутся государственные информационные системы.

Данные системы можно считать основным цифровым инструментом государственного контроля в области высшего образования, так как с их помощью возможно отслеживать данные следуя видам указанных информационных систем:

1. Федеральная информационная система обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, изучивших основные образовательные программы основного и среднего образования, и приема граждан

¹ Федеральный закон от 29.11.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022).

в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования.

2. Региональные информационные системы обеспечения проведения государственного итогового аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного и среднего образования.

Государственных информационных систем основывается на принципах организации и программно-технического обеспечения. Их целью выступает обеспечение совместимости с другими информационными системами, которые включают информационно-технологическую и коммуникационную платформу, направленную на предоставление государственных и муниципальных услуг обществу.

Стойбт рассмотреть использование подобных информационных систем в деятельности контрольных органов путем изучения основных форм реализации государственного контроля в области образования. Для информационного обеспечения государственной аккредитации формируется и ведется государственная информационная системы «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательных программ». Поддержание работы данной системы возложена на федеральный орган исполнительной власти, а именно Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор).

Внесение данных в указанную информационную систему осуществляется с использованием цифровых технологий. Информация должна быть в электронном виде с использованием квалифицированной электронной подписи отвечающая требованиям, закрепленным в нормативном правовом акте¹.

Рособрнадзор путем использования данной системы может отслеживать актуальную и реальную информацию об образовательных организациях, в том числе высшего образования, выявлять нарушения обязательных требований и применять допустимые меры их устранения.

По мнению автора, одной из основных форм осуществления государственного контроля, которая реализуется с помощью цифровых технологий, является мониторинг.

Мониторингом в системе образования считается статическое наблюдение за результатами и условиями осуществления образовательной деятельности. Согласно «Правилам осуществления мониторинга системы образования» целью мониторинга является:

- информационная поддержка разработки и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере образования;
- непрерывный системный анализ и оценка состояния и перспектив развития образования;
- усиление результативности функционирования образовательной системы за счет повышения качества принимаемых для нее управленческих решений;
- выявление нарушений требований законодательства об образовании².

Рособрнадзор осуществляет мониторинг посредством следующих мероприятий:

¹ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 19.04.2022).

² Постановление Правительства РФ от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022).

1. Формирование перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность на основании лицензий на осуществление профильной деятельности по образовательным программам высшего образования. Данная информация обязана быть размещенной на официальном сайте Рособнадзора в информационно-коммуникационной сети «Интернет». Таким образом обеспечивается открытость и доступность о системе образования, что является одним из главных принципов государственного контроля.
2. Осуществление сбора информации по каждой образовательной организации высшего образования, исходя из сформированного перечня. Данное мероприятие реализуется с помощью открытых источников, которыми могут выступать официальные сайты образовательных организаций, а также федеральных информационных систем, например, «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении», но с условием отсутствия взаимодействия с образовательной организацией. Далее осуществляется обработка, систематизация, оценка полученной информации и формирование промежуточного отчета о результатах.
3. Проведение анализа промежуточных отчетов о результатах мониторинга посредством которого выявляются образовательные организации, допустившие нарушения требований законодательства Российской Федерации об образовании, в частности требования федерального государственного образовательного стандарта. На основании проведенного анализа формируется итоговый отчет Рособнадзора в котором делается вывод о перспективности развития образования, который также должен быть размещен на официальном сайте Рособнадзора.

В последнее время в связи с реформированием государственного контроля в области образования мониторинг, как одна из форм его осуществления, приобретает все большую актуальность и может привести к тому, что мониторинг сможет заменить регулярную аккредитацию образовательных организаций высшего образования. По своей сути мониторинг использует более гибкие и объективные показатели, которые закреплены в приказе Рособнадзора от 10.06.2019 № 796, при оценке работы образовательных организаций и предполагает разработку рекомендаций по устранению допущенных нарушений в области оказания образовательных услуг.

Стоит отдельно рассмотреть федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении». По мнению автора, использование данной системы может стать ярким примером осуществления контроля за деятельностью образовательных организаций высшего образования обществом.

Любой гражданин вправе проверить сведения о документах об образовании, внесенные образовательной организации высшего образования, которую он окончил. Для этого ему стоит обратиться на официальный сайт Рособнадзора и внести сведения о документе об образовании в сервис поиска. В случае, если информация о документах об образовании не соответствует действительности или вовсе отсутствует, гражданин может обратиться в указанную образовательную организацию для выяснения сложившейся ситуации и потребовать внесения корректных данных.

Если обратиться к международному государственному контролю в области образования, стоит обратить внимание на Республику Казахстан. Под руковод-

ством Министерства образования и науки Республики Казахстан находится «Национальный центр тестирования», который реализует технологическое и информационное обеспечение организации и проведения единого национального тестирования в Республики Казахстан¹.

Деятельность данного центра можно сравнить с проведением мониторинговых исследований, которые являются осуществлением государственного контроля в области образования. Результаты такого тестирования показывают уровень и качество полученного образования в государстве.

В Китайской Народной Республике (далее — КНР) государственной контроль за образованием осуществляет Министерство образования КНР. Благодаря пандемии COVID-19 в КНР также продолжился процесс цифровизации в области контроля в сфере образования.

В 1994 г. была создана «Китайская ассоциация образовательного телевидения» под руководством Главного управления Министерства образования КНР. Данная ассоциация является мостом между образовательным телевидением, органами образования и учебными заведениями, которая играет особую роль в развитии образования КНР и, следовательно, развитие общества в целом².

Таким образом в китайском телевидении появились отдельные каналы, которые были нацелены исключительно на предоставление образовательных услуг для разных уровней образования. Например, «Первая лекция о применении методов математического мышления в «Открытом курсе Цянцзи»: анализ и проверка»³, «Студенты колледжей переходят на курсы в индустрию?»⁴.

Контроль за деятельностью Китайской ассоциации образовательного телевидения осуществляет Министерство образования КНР посредством проведения мониторинга и применение мер ответственности, в случае допущения нарушений законодательных требований.

Таким образом, процесс цифровизации контроля в области образования, в частности высшего образования неизбежен. Особенно этому способствовала пандемия COVID-19. Ведь большая часть контрольных мероприятий проводилась в дистанционном виде безусловно с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Естественно в такой ситуации возникали некоторые проблемы реализации контрольной деятельности как у контрольного органа, так и у образовательной

¹ Решетникова О. А., Кисикова А. М. Обзор Республики Казахстан: система оценки качества образования Казахстана и ее основные элементы. Часть 1 // «Управление образованием: теория и практика». 2013. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-opyta-respubliki-kazahstan-sistema-otsenki-kachestva-obrazovaniya-kazahstana-i-eyo-osnovnye-elementy-chast-1/viewer> (дата обращения: 19.04.2022).

² Китайская ассоциация образовательного телевидения. URL: <http://www.centv.cn/z/316976/> (дата обращения: 20.04.2022).

³ Лекция «Первая лекция о применении методов математического мышления в «Открытом курсе Цянцзи»: анализ и проверка» // Китайская ассоциация образовательного телевидения. URL: <http://www.centv.cn/p/398938.html> (дата обращения: 20.04.2022).

⁴ Лекция «Студенты колледжей переходят на курсы в индустрию?» // Китайская ассоциация образовательного телевидения. URL: <http://www.centv.cn/jylbct/p/424210.html> (дата обращения: 20.04.2022).

организации. Однако с помощью дополнительных технологий и рекомендаций к их использованию, появилась возможность их устранить.

В настоящее время, невзирая на все минусы оцифровки контрольной деятельности, перемещение в цифровую среду станет просто необходимо.

Грищенко Л. Л.,

*доктор юридических наук, профессор кафедры
управления органами внутренних дел в особых
условиях ЦКШУ Академии управления МВД России*

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СИТУАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Как показывает практика, сегодня и на перспективу, для создания основы ситуационного управления при обеспечении безопасности населения следует сформулировать базовые составляющие системы, к которым могут быть отнесены: цифровой двойник города; разработанный перечень возможных ситуаций и их идентификация; настройка системы мониторинга и эскалации информации для принятия решений; создание базы знаний по предметной области, шаблонов и прецедентов; настройка инфраструктуры выработки решения в не предполагавшихся ранее ситуациях; организация работы экспертов; разработка и реализация регламентов перевода ситуационного центра города в режим принятия решения по ситуации¹.

Созданная и отлаженная таким образом система ситуационного управления при обеспечении безопасности населения может предполагать ряд режимов функционирования.

Первый — *режим повседневной деятельности*. Дежурные смены осуществляют непрерывный мониторинг состояния и динамики управляемой системы, анализируют и документируют поступающую информацию, осуществляют идентификацию текущей ситуации.

В данный режим должна быть включена ситуация — «Штатное функционирование с допустимыми регулируемым отклонениями параметров». Силами дежурных смен осуществляется поддержание в актуальном состоянии баз данных. Реализуется техническая поддержка и консультация пользователей комплексов и систем. Администраторы информационных и телекоммуникационных систем в плановом порядке выполняют регламенты их технического обслуживания.

Одной из наиболее ответственных процедур режима повседневной деятельности является прием-сдача дежурства сменами. В рамках этой процедуры осуществляется передача от старой смены информации о состоянии управляемой системы, о ходе выполнения незавершенных старой сменой работ и выполнения поручений. Должностные лица новой смены должны зарегистрироваться в информационных системах и получить необходимые полномочия по доступу к информационным системам и информационным ресурсам.

¹ Грищенко Л. Л., Таболин В. В., Корабельникова Ю. Л. Основы теории безопасности города с точки зрения юридической урбанологии // *Nomothetika: Философия. Социология. Право*. 2020. Т. 45. № 3.

В режиме повседневной деятельности могут проводиться плановые регламентные тренировки дежурных смен, тренировки в сетях связи и телекоммуникаций, тренировки в системе информационной безопасности. Данный режим является основным и функционирует до того времени, пока не будет получен сигнал (информация) о возможной (потенциальной) угрозе.

Как свидетельствует современная практика, сегодня человечество столкнулось с ситуацией при которой резко возросли уже известные угрозы (военные, социальные, техногенные, природные) и появляются новые, ранее не известные опасности. Исходя из этого, можно предположить, что и в дальнейшем могут возникать опасности, о наличии которых мы ранее и не подозревали. Достаточно убедительно о таких угрозах написано в книге Н. Н. Талеба «Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости»¹. Практика показывает, что можно исключить опасность для человека не представляется возможным. Ее можно снизить, используя комплексный подход к минимизации различного рода рисков, либо предупредить наступление тех или иных негативных последствий для принятия своевременных мер защиты². И в этом случае существенную роль может сыграть апробация возможных последствий для населения на базе цифровых двойников объектов, территорий, городов. В этой связи работа ситуационных центров управления должна быть готова к переводу во-второй режим — *осложнения обстановки, не содержащей признаков чрезвычайной ситуации*.

При идентификации любой из ситуаций данного класса дежурная смена осуществляет оповещение руководителей и взаимодействующих органов по соответствующему ситуации списку. Ситуационный центр переводится в режим отработки возникшей ситуации. С этой целью осуществляется поиск в базе данных прецедентов вариантов решений ранее отработанных на макете цифрового двойника города, комплектов шаблонов организационно-распорядительных документов и осуществление доступа к ним аккаунтов рабочих мест, задействованных в данной ситуации. Организуется документирование информации циркулирующей в сетях связи, операции пользователей автоматических рабочих мест ситуационного центра и взаимодействующих с ними структур. Осуществляется документирование аудио и видео информации.

На ситуационный центр прибывает оперативная группа, определенная в описании ситуации, занимает рабочие места и выполняет операции оценки обстановки. Группа готовит доклад с выводами из оценки обстановки дежурному от руководящего состава управляющей системы уполномоченному на принятие решения и руководство действиями в ситуациях данного класса. По прибытию на ситуационный центр лица принимающего решения руководство действиями передается от начальника дежурной смены непосредственно ему.

Третий режим — *чрезвычайной ситуации*, должен вводиться при осложнении социальной обстановки, возникновении аварий техногенного характера, природных стихийных бедствий, эпидемий и эпизоотий в результате которых имеют место массовые нарушения общественного порядка, разрушения инфра-

¹ Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Цифровой двойник города как инструмент обеспечения безопасности его жителей // Градостроительное право. 2021. № 1. С. 26–30.

² Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты : монография / под общ. ред. В. В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2020. С. 351.

структуры населенного пункта, гибель людей и иные последствия, которые могут привести к негативным результатам.

Основываясь на практике следует отметить, что чрезвычайная ситуация может формироваться постепенно. Тогда переход от режима повседневной деятельности к режиму чрезвычайной ситуации будет осуществляться последовательно через режим осложнения обстановки, не содержащей признаков чрезвычайной ситуации. При внезапном возникновении угрозы или опасности система переходит в режим чрезвычайной ситуации непосредственно из режима повседневной деятельности.

При переходе из режима повседневной деятельности к режиму чрезвычайной ситуации кроме мероприятий режима осложнения обстановки должны быть осуществлены следующие действия.

1. Проводится идентификация ситуации и, в соответствии с планами реагирования на нее, производится оповещение должностных лиц и экспертов по спискам, разработанным при описании ситуации. При этом данные об обстановке по открытым сетям могут сообщаться в виде условных кодов. Если создавшаяся ситуация ранее не прогнозировалась и заблаговременно разработанных решений для нее нет, приводится в действие алгоритм выработки оригинального решения с привлечением необходимых экспертов.
2. По характеру и содержанию информации, предполагаемой к обработке на ситуационном центре в соответствии со складывающейся обстановкой, определяется режим работы ситуационного центра и его отдельных помещений: «секретно», «конфиденциально» (для служебного пользования) или «не секретно».
3. Аппаратура ситуационного центра переключается в установленный режим. Часть каналов связи физически отключается. Одновременно включаются средства технической защиты информации, изменяется порядок доступа к информационным системам и информационным ресурсам.
4. Устанавливается круглосуточный режим работы на ситуационном центре.
5. На рабочее место главы субъекта управления (управляющей системы) на ситуационном центре и рабочих местах его помощников подключается аппаратура связи и телекоммуникаций с функциональными возможностями не ниже тех, которые имеются на их постоянных рабочих местах.
6. Развертываются рабочие места представителей взаимодействующих органов и осуществляется коммутация их информационно-телекоммуникационных связей с соответствующими взаимодействующими организациями управления, их ситуационными центрами (при наличии).
7. На ситуационный центр прибывают сотрудники оперативных групп. Проводится их инструктаж и организуется посменное круглосуточное дежурство. Организуются места отдыха и определяется порядок организации питания и других бытовых вопросов. В состав оперативных групп включаются транспортные средства, оснащенные средствами оперативной связи и мобильного доступа к информационным ресурсам ситуационного центра.
8. При необходимости формируется и оснащается всем необходимым оперативная группа на выезд к месту происходящих событий.
9. На экраны индивидуальных и групповых автоматических рабочих мест (АРМ), а также на системный полиэкран коллективного пользования выводится информация состояния и динамики управляемой системы, организуется

регламентированный доступ различных АРМ к документам прецедентов и шаблонов решений и организационно-распорядительных документов из базы данных шаблонов и прецедентов ситуационного центра¹.

В режиме чрезвычайной ситуации на ситуационном центре должны работать несколько категорий персонала системы управления:

- руководитель органа управления;
- усиленный расчет дежурного персонала аппарата ситуационного центра;
- аналитический и оперативный персонал смен оперативной группы, включая представителей взаимодействующих органов;
- приглашенные эксперты (при необходимости);
- дежурные администраторы информационных и телекоммуникационных систем;
- дежурный администратор систем защиты информации;
- обслуживающий персонал системы жизнеобеспечения (питание, уборка, водители и т.п.)².

В большинстве случаев руководитель присутствует на ситуационном центре периодически для проведения следующих мероприятий:

- информирование об обстановке, утверждение расчета времени на подготовку предложений, отдавание распоряжений о мероприятиях, которые необходимо провести немедленно;
- заслушивание выводов из уяснения задачи и оценки обстановки, предложений в замысел действий и мнений экспертов;
- доведение принятого решения до исполнителей;
- утверждение организационно-распорядительных документов силами и средствами реагирования;
- в случаях значительного осложнения ситуации, требующего «ручного» управления в режиме реального времени;
- подведения итогов инцидента и разбор действий в ситуации.

Эти мероприятия носят достаточно кратковременный характер. Абсолютно большую часть работы осуществляет персонал дежурных аппаратов ситуационного центра и оперативных групп. Они, используя заблаговременно разработанные шаблоны решений по ситуации, апробируя их на цифровом двойнике, изучают документы прецедентов, корректируют вариант решения руководителя в соответствии с особенностями складывающейся обстановки, обобщают и координируют предложения и расчеты функциональных структурных подразделений органов управления управляющей системы и готовят материалы для мероприятий при лицах принимающих решения с использованием информационно-технологических возможностей комплексов и систем ситуационного центра.

С целью подготовки органов управления, персонала и для обучения сотрудников ситуационный центр может быть частично переведен в режим *проведения учений и тренировок*. При проведении периодических тренировок и учений

¹ Княжев В. Б., Холостов К. М., Сердюк Н. В. [и др.] Ситуационные центры: теоретико-методологические и практические основы применения в организации управления ОВД РФ. Учебное пособие. М.: АУ МВД РФ, 2019. С. 376.

² Юридическая урбанология. Урбанологическая теория. В двух томах: монография / под ред. В. В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. С. 248–275.

на ситуационном центре обеспечивается непрерывность его основных процессов жизнеобеспечения населения. В ходе подготовки и проведения учений выделяется персонал, не принимающий участия в действиях по учению и обеспечивающий непрерывность мониторинга обстановки, своевременного и качественного выполнения всех регламентов режима повседневной деятельности. Если в ходе учений или тренировок возникает ситуация из числа относящихся к осложнению обстановки или чрезвычайная ситуация, то тренировки и учения прекращаются и ситуационный центр переводится в соответствующий режим функционирования.

Кроме того, ситуационный центр может быть использован для плановых организационно-аналитических мероприятий по среднесрочному и стратегическому планированию или при анализе проблемных ситуаций. Для этих целей он может быть применен с переводом в соответствующий режим функционирования.

При проведении плановых мероприятий разрабатывается регламент его проведения, состав участников, формируется повестка дня и утверждается план подготовки и проведения мероприятия. Возможности системы ситуационного управления в этом случае наиболее полно используются в процессе подготовки мероприятия. В ряде случаев к работе могут привлекаться группы экспертов по различным проблемам. В наиболее проблемных ситуациях целесообразно использовать современные методы согласования групповых решений. При этом наибольший эффект может достигаться от применения систем моделирования и прогноза с использованием актуальных баз данных цифрового двойника управляемой системы.

Евсикова Е. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права — начальник отдела по организации научной и редакционно-издательской деятельности Крымского филиала РГУП, заслуженный юрист Республики Крым, член Национальной ассоциации административистов

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Цифровизация государственного управления сегодня выступает одним из приоритетных направления перехода Российской Федерации к «цифровой экономике».

Следует отметить, что главным способом обеспечения эффективности цифровой экономики является внедрение технологии обработки данных, что позволит уменьшить затраты при производстве товаров и оказании услуг. Так, конкурентным преимуществом на мировом рынке обладают государства, отрасли экономики которых основываются на технологиях анализа больших объемов данных. Такие технологии активно используются в России, но они основаны на зарубежных разработках. Отечественные аналоги в настоящее время отсут-

ствуют. При этом повсеместное внедрение иностранных информационных и коммуникационных технологий, в том числе на объектах критической информационной инфраструктуры, усложняет решение задачи по обеспечению защиты интересов граждан и государства в информационной сфере¹.

А. В. Скидан, Ю. А. Чипига, А. А. Исюк отмечают, что повышение уровня цифровизации государства позволит обеспечить высокий уровень качества государственного управления как в целом, так и в его отдельных полномочиях при реализации государственных функций, выделяя при этом такие проблемы внедрения цифровых технологий, как: недостаточное нормативно-правовое регулирование и несогласованность процессов цифровизации федерального и регионального уровней; организационные и технологические проблемы (неподготовленность технологического оборудования, недоступность цифровых технологий и услуг для граждан, низкий уровень современных цифровых компетенций); проблемы обеспечения безопасности в сфере цифровизации².

О. С. Пасечник справедливо отмечает, что особенностью цифровой трансформации юриспруденции является необходимость интегрирования с существующими системами, т.е. LegalTech предлагает встраиваться в существующие системы и, благодаря искусственному интеллекту, автоматизирует процессы, тем самым выступая драйвером повышения эффективности. Из-за особенностей юридической деятельности практически все продукты LegalTech представляют собой многофункциональные системы, которые, приобретая для одной юридической функции, можно распространить в последующем на другие юридические функции³.

Одной из проблем цифровизации государственного управления на сегодняшний день выступает необходимость качественного нормативно-правового урегулирования, в том числе необходимость нормативно-правового урегулирования процессов цифровизации государственного управления природными ресурсами в Российской Федерации, которая продолжает оставаться актуальной и востребованной и привлекает к себе всё больше и внимания, как со стороны ученых, так юристов-практиков.

Так, в соответствии со Стратегией экологической безопасности РФ на период до 2025 г.⁴, ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е годы» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/420397755?marker=7D60K4>.

² Скидан А. В., Чипига Ю. А., Исюк А. А. Цифровизация как фактор повышения результативности государственного управления: проблемы и направления развития // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 1. С. 71–76.

³ Пасечник О. С. К вопросу о цифровой трансформации юриспруденции // Юридическая деятельность в условиях цифровизации : сборник статей по результатам международной научно-практической конференции, Симферополь, 23 марта 2021 г. / под ред. Е. В. Евсиковой, В. С. Тихомаевой. Симферополь : Ариал, 2021. С. 411–415.

⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/.

вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. гектаров.

Отметим, что одним из приоритетных направлений решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности выступает совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности¹.

Вместе с тем Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в качестве одного из целевых показателей национальной цели «цифровая трансформация» указано достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы².

Очевидно, что сам термин «цифровизация» быстро и стремительно, ворвавшись в нашу современную действительность, распространяется на все сферы жизни и деятельности общества и государства и задает качественно новый уровень в решении вопросов урегулирования всех сфер правоотношений, в том числе сферу экологии и природных ресурсов.

Как справедливо отмечает С. М. Зубарев, цифровизация государственного управления — это процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить эффективное взаимодействие граждан и государства. При этом цифровая трансформация предполагает наступление конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий в государственном управлении³.

Под цифровой трансформацией понимается комплексное преобразование деятельности участников отрасли и органов исполнительной власти, связанное с переходом к новым бизнес-моделям, каналам коммуникаций, а также процессам и культуре, которые базируются на новых подходах к управлению данными с использованием цифровых технологий.

Отметим, что наиболее успешно процессам цифровизации подвергся порядок предоставления государственных и муниципальных услуг, другие административные процедуры (например, контрольно-надзорная деятельность) пока ждут своей очереди. При этом анализ практики применения цифровых технологий в административном праве и процессе позволяет констатировать изменение самой сущности правоприменительной деятельности: автоматизация процессов принятия властных решений меняет властное волеизъявление человека

¹ Евсикова Е. В. Усовершенствование административно-деликтного законодательства в сфере предупреждения правонарушений за обращение с отходами производства и потребления / Е. В. Евсикова, Т. Л. Антонова // Евразийский юридический журнал. 2021. № 3 (154). С. 124–126.

² Стратегия цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. М., 2021.

³ Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 6. С. 23–32.

на машинное (искусственный интеллект) и порождает конкуренцию между технологизацией публичного управления и соблюдением принципов правового государства¹.

Таким образом, следует согласиться с мнением С. М. Зубарева о признании цифровизации государственного управления в качестве современной административной реформы², что оказывает непосредственное влияние на процессы цифровизации отрасли экологии и природопользования.

Однако, достижение «цифровой зрелости» отрасли экологии и природопользования невозможно без совершенствования системы государственного управления этой отраслью, повышения эффективности учета природных объектов как объектов имущественных прав и их характеристик, изучения и воспроизводства природных ресурсов, повышения эффективности государственного надзора на основе развития отечественных отраслевых программных систем и информационных технологий, создания единой цифровой платформы недропользования для интеграции отечественного программного обеспечения в единое информационное пространство и вовлечения отраслевых специалистов в цифровую трансформацию отрасли.

При этом достижение цифровой зрелости отрасли экологии напрямую зависит от достижения цифровой зрелости основных функциональных сфер регулирования отрасли экологии и природопользования, таких как: 1. Управление природными ресурсами (область управления лесным комплексом; водными ресурсами; недропользованием (и минерально-сырьевыми ресурсами); охотничьими ресурсами; ООПТ); 2. Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды (область мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды; предоставления информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении); 3. Обращение с отходами (функциональный блок «Электронная модель федеральной схемы обращения с отходами»; «Поддержка процессов механизма расширенной ответственности производителей в части упаковки товаров»; «Контроль и мониторинг работы образателей отходов, поддержки и кооперации деятельности»; «Технологическая платформа системы обращения с отходами»).

Вместе с тем к проблемам достижения «цифровой зрелости» в области экологии Стратегия цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования относит: 1) ориентированность на сбор и оборот информации на бумажных носителях и в нестандартизированных цифровых форматах; 2) документоцентричную систему управления, многозвенная вертикаль, сложная система распределения полномочий и ответственности; 3) широкое использование бумажных носителей информации в рамках оказания государственных услуг; 4) отсутствие единых прозрачных бизнес-процессов осуществления функций органами государственной власти; 5) низкая информированность граждан в части мониторинга состояния окружающей среды и принимаемых органами исполнительной власти мер по снижению негативного воздействия; 6) высокая трудоемкость и низкая оперативность получения актуальной информации

¹ Крамер У., Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Электронные формы в административном процессе России и Германии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019;4:756-780. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.410>.

² Зубарев С. М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62–66.

о состоянии минерально-сырьевой базы и природных ресурсов; 7) отсутствие единых стандартов сбора и обмена цифровой информацией в рамках отрасли; 8) отсутствие механизмов развития и внедрения в производство отечественного отраслевого программного обеспечения и информационных технологий сбора, обработки и анализа информации о природных ресурсах; 9) отсутствие единых платформенных решений; 10) отсутствие единой технической политики и стратегии реализации «цифровой трансформации» органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере экологии, недропользования и природопользования; 11) отсутствие взаимодействия информационных систем органов исполнительной власти; 12) недостаточная цифровизация оказания государственных услуг; 13) недостаточный уровень достоверности, актуальности и полноты статистической информации; 14) отсутствие отраслевого регулирования области применения методов «искусственного интеллекта»¹.

При этом не стоит забывать, что нерешенные экологические проблемы ведут к возникновению социально-экологических конфликтов, а нерешенные совместно с местным населением и экологическими организациями конфликты ведут к эскалации конфликтов и давлению на экологических активистов, а также к дальнейшей политизации протестов².

Таким образом, цифровизация государственного управления экологией и природными ресурсами на сегодняшний день продолжает оставаться серьезной проблемой, которую нужно оперативно и комплексно решать на уровне законодательной и исполнительной власти с учетом наработок ученых-административистов и экологов, специалистов в области LegalTech, а также опыта правоприменительной практики в данной сфере.

*Зайкова С. Н.,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного
муниципального права Саратовской
государственной юридической академии*

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Информационное обеспечение транспортной безопасности является одной из основных задач государственной политики в рассматриваемой области (п.п. 9 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности»³ — далее — Федеральный закон № 16-ФЗ, закон).

Действующая в настоящее время правовая база направлена на снижение уровня экстремистских проявлений и террористических угроз в транспортном комплексе. Но до совершенства еще далеко, как отмечают практические

¹ Стратегия цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования / Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. М., 2021. С. 9–13.

² Зеленый поворот / сост. И. И. Засурский. М. : Climatescience.ru, 2021. 194 с.

³ Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

работники¹ и ученые², имеется много пробелов и противоречий, требующих корректировки.

В законе перечислены виды информации, оборот которой позволяет предотвратить совершение актов незаконного вмешательства в работу транспорта, снизить тяжесть негативных последствий.

Во-первых, информация об угрозе совершения такого акта (п. 7 ст. 4). Она обрабатывается в установленном Правительством РФ порядке³ (далее — Порядок). В целях проверки информации осуществляется взаимодействие между полномочными органами: Минтранс России и подведомственные ему служба и агентства, ФСБ России и МВД России (их территориальными органами), Минобороны России (в случаях захвата воздушного судна), региональными органами власти, местной администрацией, а также непосредственно поставщиками транспортных услуг, услуг транспортной инфраструктуры. При обмене информацией используются доступные средства связи, например, средства телефонной, факсимильной связи, а также личное предоставление информации. Порядком определена возможность внутриведомственного информирования, регламентированного ведомственными нормативными правовыми актами, а также информирование через диспетчерские службы управления движением транспортных средств. Использование информационных систем не предусмотрено.

Во-вторых, информация ограниченного доступа (п. 4, 8 ст. 5, п. 3 ст. 9). К ней относятся: сведения, полученные по итогам проведенной оценки уязвимости определенного вида судов, портовых средств и иных объектов; сведения, указанные в планах обеспечения транспортной безопасности.

В соответствии с установленными Правилами⁴ (далее — Правила) обращение с информацией ограниченного доступа (ее накопление и обработка, хранение и

¹ Суворов Б. Б. Проблемы обеспечения транспортной безопасности в России в современных условиях // Социология власти. 2010. № 7. С. 199–206.

² Мотин В. В. Проблемы обеспечения транспортной безопасности в условиях развития информационных технологий // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 44–48 ; Фролов А. А. К вопросу о правовой природе полномочий по обеспечению транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6. С. 250–253.

³ Постановление Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве» // СЗ РФ. 2018. № 34. Ст. 5488.

⁴ Постановление Правительства РФ от 24.11.2015 № 1257 «Об утверждении Правил обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, и Правил проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу,

передача) осуществляется посредством бумажных и материальных носителей. К последним можно отнести гибкие магнитные диски, картриджи, магнитные и иные накопители. Носители информации учитываются в специальных журналах и пересылаются по сетям связи, обеспечивающим их защиту от незаконного доступа. Предусмотрена Правилами доставка указанной информации лично сотрудниками субъекта транспортной инфраструктуры или специализированной организации, имеющими соответствующий допуск. Использование информационных систем Правилами не предусмотрено.

Ко второй группе относится в том числе информация, составляющая государственную тайну (п. 3 ст. 9) — это содержащиеся в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности сведения. Перечень таких планов и паспортов законодательно установлен, например, в данном случае речь идет о паспортах объектов и средств, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляют только федеральные органы исполнительной власти.

Рассматриваемая информация обрабатывается в соответствии с российским законодательством о государственной тайне¹. Обязательным условием передачи таких сведений является получение допуска — лицензии на проведение работ с указанными сведениями. Возможно использование для передачи информации информационно-аналитических систем специального назначения.

В зависимости от рассмотренных видов информации формируются соответствующие информационные потоки. Например, обратимся к правовому статусу субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков: с одной стороны, получение информации от органов власти является правом указанных лиц, с другой стороны, в качестве их обязанности предусмотрено предоставление в компетентные органы полной и достоверной информации в целях проведения категорирования, а также ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Согласно ведомственным разъяснениям² информация предоставляется по утвержденным формам, размещенным на официальном сайте Росавтодора, на бумажном и электронном носителях, а также на адрес электронной почты.

Федеральным законом № 16-ФЗ предусмотрена обязательная сертификация для технических средств связи, приема и передачи информации (ее осуществляет Минцифры России), а также для технических систем сбора и обработки информации (ответственный орган сертификации — Минтранс России).

Отдельно в законе регламентировано информационное обеспечение в области транспортной безопасности. В пункте 1 ст. 11 закона за уполномоченным органом (Минтранс России) закрепляется обязанность по созданию государственного информационного ресурса — ЕГИС ОТБ. Основное предназначение системы заключается в информационном обеспечении деятельности в сфере транспортного комплекса федеральных органов исполнительной власти: Минтранса России и уполномоченных подразделений транспортной безопасности,

непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу» // СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. II). Ст. 6839.

¹ Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. С. 8220–8235.

² Официальный сайт Минтранса России. URL: <https://www.mintrans.gov.ru/obrashcheniya-grazhdan/faq?page=14&type=1> (дата обращения: 28.03.2022).

МВД России, ФСБ России, Ространснадзора, Роавтодора, Росавиации, Росморречфлота, Росжелдора. Сроки создания системы законом не определены.

Одним из структурных элементов ЕГИС ОТБ являются автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах, а также о персонале (экипаже) транспортных средств (далее — базы). Базы данных о пассажирах позволяют выполнять, в том числе учетную функцию, например, проводить мониторинг пассажиропотока.

Сведения, содержащиеся в базах, относятся к информации ограниченного доступа. Порядок организация информационного взаимодействия, передачи сведений о пассажирах и экипажах при формировании базы в автоматическом режиме, защиты информации установлен ведомственным приказом¹.

Базы формируются на основании информации, предоставляемой субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками, федеральными органами исполнительной власти, иностранными государствами и организациями в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности. За непредставление сведений предусмотрена административная ответственность (ст. 19.7.9 КоАП РФ). По информации Ространснадзора² в 2019 г. составлено 239 протоколов об административных правонарушениях по указанной статье, из них 79 — в отношении иностранных перевозчиков.

Проведенные исследования показали, что имеются достаточные правовые основания для информационного обеспечения транспортной безопасности. Субъектами правоотношений в рассматриваемой области используются различные виды информации, в том числе информация ограниченного доступа, а также информация, имеющая статус государственной тайны. Именно поэтому долгое время создаваемая ЕГИС ОТБ должна стать федеральной информационной системой, обеспечивающей полную защиту содержащихся в ней сведений.

Информационные потоки различны и зависят от вида информации, прав и обязанностей перевозчиков и иных участников рассматриваемых правоотношений, полномочий органов власти. Представляется, что ЕГИС ОТБ должна интегрировать имеющиеся информационные ресурсы федеральных органов исполнительной власти (например, ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС») и органов власти других уровней (при наличии и необходимости).

Следует учитывать, что эффективность внедряемых в сфере государственного управления информационных технологий должна определяться степенью их соответствия целям и задачам основной деятельности³.

По нашему мнению, основной целью ЕГИС ОТБ является обеспечение защищенности транспортного комплекса и лиц, его использующих, а задачами

¹ Приказ Минтранса России от 19.07.2012 № 243 «Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также предоставления содержащихся в них данных» // Российская газета. 2012. № 221.

² Приказ Ространснадзора от 25.08.2020 № ВБ-416фс «Об утверждении Обзора правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» // Информационный ресурс. Доступ из КонсультантПлюс.

³ Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. URL: <https://www.priib.ru/item/467435> (дата обращения: 28.03.2022).

системы помимо учетных функций по формированию реестра сведений о пассажирах и составе экипажа должны стать:

- информационное обеспечение контроля (надзора) в области транспортной безопасности,
- информационное обеспечение самоконтроля (через личный кабинет субъекта),
- информирование об угрозах противоправного вмешательства в деятельность транспортного комплекса,
- решение задач по обеспечению национальной безопасности и выполнению других значимых функций государственного управления (например, стратегическое планирование развития транспортной отрасли и российской экономики, прогнозирование занятости населения, основных пассажиропотоков и грузопотоков, объемов транспортных услуг и др.).

Цифровая трансформация в государственном управлении в области транспортной безопасности должна быть ориентирована не только на цифровизацию самих процессов управления, но и на использование технологий для формирования результатов.

Зубарев С. М.,

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного
права и процесса Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ¹

В настоящее время во всех развитых странах важнейшим трендом социально-экономического развития выступает процесс цифровизации. В узком, в техническом смысле цифровизация представляет собой перевод информации из аналоговой в цифровую форму на основе двоичного кода. Это позволяет не только резко увеличить объем и скорость передаваемой информации, но обеспечивает возможность передачи и воспроизведения сигнала с абсолютной точностью, без искажения при переносе с одного носителя на другой (например, 3-D печать). Главный редактор журнала «Цифровая экономика» А. Н. Козырев подчеркивает: «Двоичное представление позволяет использовать разнообразные физические принципы для представления, запоминания и передачи информации, многократно увеличивает плотность ее записи и скорость передачи. А это, в свою очередь, открывает новые перспективы для распространения цифровых технологий на все новые отрасли...»². Отсюда можно сделать вывод, что информационные технологии, как правило, используются для решения отдельных, частных задач,

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00749.

² Козырев А. Н. Цифровая экономика и цифровизация в исторической ретроспективе // Цифровая экономика. 2018. № 1. URL: <http://digital-economy.ru/arkhiv-zhurnala/pervyj-nomer-zhurnala-tsifrovaya-ekonomika> (дата обращения: 05.02.2022).

тогда как цифровые технологии позволяют решать комплекс сверхсложных задач в экономической, социальной, государственно-правовой и иных сферах.

В этой связи следует согласиться с В. Г. Халиным и Г. В. Черновой в том, что «цифровизация представляет собою главный современный тренд развития экономики и общества, основанный на переходе к цифровому формату представления информации, который направлен на повышение эффективности экономики и улучшение качества жизни»¹. Одной из первых воздействие цифровизации ощутила экономика. Электронная торговля, смарт-контракты, технологии распределенного реестра (блокчейн), криптовалюта, искусственный интеллект — это не полный перечень цифровых технологий, которые уже сегодня стали реальностью, «повлекли за собой радикальное снижение транзакционных издержек поиска информации и, как следствие, неизбежность исключения из экономических отношений посредников и формирование прямого взаимодействия потребителя и поставщика»². В настоящее время дальнейшее развитие как в экономической, так и в иных сферах общественной и государственной жизни наряду с указанными технологиями получают цифровые технологические (онлайн) платформы, большие данные, дополненная и виртуальная реальность, роботизация отдельных процессов и профессий и др.

В широком смысле цифровизацию можно рассматривать как процесс применения цифровых технологий в различных сферах. Результатом цифровизации должно стать изменение всех сторон жизни государства и общества, т.е. *цифровая трансформация*, которая предполагает не только перевод информации с аналоговых носителей (текст, звук, видео) в цифровой формат (оцифровка), но и изначально создание нового продукта в цифровой форме³. Именно в таком контексте дано определение указанного понятия в решении Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»: «цифровая трансформация» — проявление качественных, революционных изменений, заключающихся не только в отдельных цифровых преобразованиях, но и в принципиальном изменении структуры экономики, в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов и сквозных цифровых процессов»⁴.

Процесс цифровизации и цифровая трансформация активно «вторгаются» в сферу государственного управления. По нашему мнению, здесь цифровизация — это процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить эффективное взаимодействие граждан и государства. При этом цифровая трансформа-

¹ Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46–63.

² Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество: плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / пер. с англ. И. Дубинского ; под ред. С. Писарева. Киев : INT Пресс; М. : Релф-бук, 1999. 403 с.

³ См.: Масловская Т. С. Цифровая сфера и конституционное право: грани взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 18–22.

⁴ См.: решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

ция предполагает наступление конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий в государственном управлении.

Легальное толкование термину «цифровая трансформация» в сфере государственного управления дано в п. 2 Положения о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646¹, согласно которому она представляет собой «совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность». Целями цифровой трансформации определены: а) повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством; б) снижение издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы; в) создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации; г) повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств; д) обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; е) устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольной (надзорной) деятельности (п. 16).

Именно цифровые технологии, их внедрение, развитие и широкое использование выступают катализатором значительных преобразований и в государственном управлении. Принятие и реализация государственных управленческих решений, являясь основой деятельности государственных органов и должностных лиц, также претерпевает изменения, которые обусловлены встраиванием в данный процесс цифровых технологий. Более того, огромный объем информации, возникающий и циркулирующий во всех отраслях государственного управления и сопровождающий каждый из этапов принятия и реализации управленческого решения, неизбежно требует применения современных цифровых инструментов и технологий.

В теории управления и экономической науке **управленческое решение** — это творческое, волевое действие субъекта управления, которое основывается на знании объективных законов в сфере функционирования управляемой системы и анализа информации об ее функционировании. Данное действие заключается в выборе цели, программы и способов деятельности коллектива для разрешения проблемы или изменения цели². Применительно к *государственному управлению*

¹ См.: постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 (ред. от 17.02.2022) «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации») // СПС «КонсультантПлюс».

² Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений : учебник для вузов. М. : Юнити-Дана, 2000. 271 с.

под управленческим решением обычно понимается осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме¹ Управленческое решение формируется под воздействием совокупности внешних и внутренних факторов на основе комплексного анализа рассматриваемой ситуации и уже на основе полученных результатов строится управленческая модель.

Управленческих решений по их социальной значимости, содержанию и форме, правовому статусу огромное множество. Все зависит от проблемности разрешаемой ситуации и цели, поставленной субъектом управления. Представляется логичным рассматривать *цифровизацию государственного управления*, **во-первых, как соответствующее управленческое решение**, принятое на высшем государственном уровне; **во-вторых, как обязательный инструмент для принятия всех государственных управленческих решений**.

1. О необходимости цифровизации государственного управления неоднократно отмечалось в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию², нормативных актах и официальных документах Правительства РФ³. По своему характеру данное управленческое решение следует отнести к политическим, о чем говорит уровень принятия, масштабность, значимость для всей страны.

Первое управленческое решение, положившее начало процессу цифровизации государственного управления в нашей стране, было закреплено в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212⁴. В Стратегии подчеркивалось, что «динамика показателей развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и высоких технологий в России не позволяет рассчитывать на существенные изменения в ближайшем будущем без совместных целенаправленных усилий органов государственной власти, бизнеса и гражданского общества». В этой связи были определены цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий по пути формирования и развития информационного общества.

В целях реализации Стратегии была разработана государственная программа «Информационное общество (2011–2020-е гг.)»⁵, одобренная распоряжением Правительства от 20.10.2010 № 1815-р. С 2014 по 2021 г. в данную государственную программу неоднократно вносились изменения в соответствии с приори-

¹ См.: Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М. : Статус, 2000. С. 266.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г., утв. Правительством РФ 29.09.2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

тетами, определенными указами Президента РФ и актами Правительства РФ¹. Одновременно в указанный период только на федеральном уровне было принято несколько десятков стратегических документов, которые затрагивают те или иные аспекты цифровизации государственного управления, в том числе стратегии и доктрины², национальные и федеральные проекты³, государственные программы и подпрограммы⁴.

Такое «обилие» одновременно действующих различных по статусу документов создавало определенные риски для успешного проведения цифровизации государственного управления, т.к. требовало не только четкой координации целей, задач, направлений, мероприятий, сроков их исполнения, но и должной преемственности между ранее принятыми и более поздними по сроку принятия документами. Отсутствие четкой координации «размывало» цифровизацию как государственное управленческое решение, а низкая преемственность создавало угрозу для достижения ее реальных результатов. По-видимому, данное обстоятельство обусловило корректировку этого решения. Не случайно одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г., установленных Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474, определяющих приоритеты государственной политики, стала цифровая трансформация⁵.

Таким образом, цифровизацию и цифровую трансформацию государственного управления следует отнести к политическим управленческим решениям, в рамках реализации которого принято множество различных правовых актов управления, представляющих собой административные решения субъектов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях⁶. К примеру, по данным Минцифры России, в настоящее время уже в 63 федеральных органах исполнительной власти приняты нормативные акты, в соответствии с которыми реализуются 60 ведомственных программ цифровой трансформации⁷.

¹ С 1 января 2022 г. действует новая редакция государственной программы «Информационное общество». Постановлением Правительства РФ от 09.11.2021 № 1922 паспорт программы, паспорта подпрограмм, в том числе подпрограммы «Информационное государство» признаны утратившими силу.

² См., например: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е гг., утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 ; Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 ; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646.

³ См.: паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7.

⁴ См.: государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., например: региональный проект Томской области «Цифровое государственное управление», утв. Советом при Губернаторе Томской области по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 05.08.2019 № СЖ-Пр-1900.

⁷ См.: письмо Минцифры России от 03.11.2021 № П8-20261-ОГ «О ведомственных программах цифровой трансформации» // СПС «КонсультантПлюс».

2. В стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления (далее — Стратегическое направление), утвержденном распоряжением Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р¹, отмечаются следующие проблемы, оказывающие значительное влияние на процесс принятия любого государственного управленческого решения:

- недостаток достоверных сведений (данных), доступных в режиме реального времени, необходимых для принятия управленческих решений;
- затруднение взаимодействия сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с отсутствием унифицированных средств совместной и удаленной работы, наличие недостаточного уровня цифровизации кадровой работы государственной службы;
- отсутствие средств объективного контроля за исполнением поставленных задач сотрудникам со стороны руководителей, в том числе в рамках достижения стратегических задач и целей.

Среди 12 задач цифровой трансформации государственного управления можно выделить 5, которые относятся к процессу принятия государственного управленческого решения любого уровня:

- создание автоматизированной системы сбора отчетности по всем социально-экономическим показателям;
- цифровизация источников социально-экономических показателей (как непосредственных экономических и социальных инструментов, так и информационных систем — агрегаторов данных, поступающих в режиме реального времени от таких источников);
- запуск процесса непрерывной обработки таких сведений с помощью сквозных технологий и дальнейшее обучение системы на основе динамической оптимизационной модели межотраслевого (межсекторного) баланса о необходимости сигнализировать в случае наступления ранее запрограммированных событий в отраслях экономики и социальной сферы;
- создание доступного в любое время и из любой точки типового автоматизированного рабочего места государственного служащего, включающего полный перечень программных и аппаратных средств российского производства, включающих помимо стандартных средств работы с документами инструменты межведомственного взаимодействия в режиме реального времени;
- повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств.

По сути, идет речь о создании цифровой инфраструктуры государственного управленческого решения. Следует согласиться с выводом А. Р. Хайруллиной о том, что «Без использования цифровых технологий, интегрированных в цифровую инфраструктуру и позволяющих практически полностью автоматизировать отдельные этапы технологии принятия управленческих решений, невозможно достичь необходимой оперативности и обоснованности принимаемых управ-

¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СПС «КонсультантПлюс».

ленческих решений»¹. При этом автор рассматривает цифровую инфраструктуру как комплекс цифровых сервисов, инструментов и технологий, а также набор созданных с их помощью продуктов, обеспечивающих сетевые, телекоммуникационные и вычислительные мощности. В качестве элементов цифровой инфраструктуры выделяются: 1) сети и связи; 2) информационно-коммуникационные и компьютерные технологии (ИКТ); 3) облачные вычисления (ОВ); 4) центры обработки данных (ЦОД, или дата-центр) и облачные хранилища данных; 5) платформы и экосистемы работы с данными².

Полностью поддерживая предложенный автором комплексный подход, рассмотрим особенности формирования инфраструктурных элементов применительно к принятию государственных управленческих решений. Базовыми компонентами такой инфраструктуры следует признать цифровые продукты, перечисленные в проекте Стратегического направления и которые должны быть созданы до 2030 г. Условно эти продукты можно разделить на две группы: 1) общие, которые можно использовать для принятия управленческого решения в любой области государственного управления; 2) специальные, использование которых ориентировано на конкретный вид государственной управленческой деятельности.

К первой группе, по нашему мнению, следует отнести: единую автоматизированную систему сбора, обработки и анализа данных отраслей экономики и социальной сферы; систему контроля реализации и достижения стратегических государственных задач и целей; типовое автоматизированное рабочее место государственного служащего на базе «облачных» технологий; единую платформу разработки государственных информационных систем.

Единая автоматизированная система сбора, обработки и анализа данных отраслей экономики и социальной сферы создается с целью обеспечения органов государственной власти информацией о состоянии отраслей экономики и социальной сферы в режиме реального времени. Единая автоматизированная система предусматривает автоматизацию и облегчение сбора отчетности по социально-экономическим показателям в отраслях экономики и социальной сфере, создание информационной системы, способной проводить анализ в режиме реального времени по поступающим показателям, информировать о проблемных ситуациях, а также управлять экономикой на основе динамической оптимизационной модели межотраслевого (межсекторного) баланса

Система контроля реализации и достижения стратегических государственных задач и целей предназначена для обеспечения постоянного и перекрестного контроля на всех уровнях управления за достижением поставленных задач. Система позволит внедрить модель детализированного и персонального контроля руководителей всех уровней за реализацией задач, поставленных исполнителям, а также обеспечит внешний контроль ответственных за реализацию национальных проектов исполнителей со стороны курирующих органов государственной власти.

Типовое автоматизированное рабочее место государственного служащего на базе «облачных» технологий (ТАРМ ГС) позволит обеспечить государственных

¹ Хайруллина А. Р. Цифровая инфраструктура как среда принятия управленческих решений в малом и среднем предпринимательстве // Экономика, предпринимательство и право. 2021. № 5. С. 1164.

² Там же. С. 1158–1160.

и муниципальных служащих полным комплектом средств взаимодействия и обработки информации для комфортной и эффективной работы. ТАРМ предусматривает создание программно-аппаратного комплекса российской разработки, соответствующего всем требованиям информационной безопасности и позволяющего эффективно и безопасно исполнять свои должностные обязанности из любого места при наличии доступа в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

Единая платформа разработки государственных информационных систем создается в целях объединения таких систем, а также предоставления органам государственной власти инструментария по созданию таких систем с минимальными затратами. Предусматривается создание и внедрение единого стандарта разработки государственных информационных систем, приведение к единообразию функциональных стандартов государственных информационных систем, сокращение срока их разработки, ввода в эксплуатацию, а также стоимости дальнейшего развития с помощью единой платформы государственных технологий.

Вторую группу составят: единая платформа исполнения функций по государственному и муниципальному контролю; единая система автоматизированного бюджетного процесса, контроля и учета; единая система предоставления государственных и муниципальных услуг.

Единая платформа исполнения функций по государственному и муниципальному контролю создается для снижения административной нагрузки на субъекты экономической деятельности. Предусматривается трансформация процесса государственного контроля в сторону дистанционного режима (до 90 % проверок проводятся в таком режиме к 2030 г.). Юридические лица получают от государства персонализированные обновления по обязательным требованиям. Данные о проверках из единой платформы исполнения функций по государственному и муниципальному контролю будут использоваться для составления рейтинга юридических лиц по уровню надежности.

Единая система автоматизированного бюджетного процесса, контроля и учета предназначена для автоматизации процессов бюджетного планирования, исполнения и контроля на всех уровнях государственной и муниципальной власти, контроль за доведением бюджетных выплат гражданам. Система обеспечит перевод в полностью электронный вид всех процессов, связанных с подготовкой, согласованием, исполнением бюджетов всех уровней, контроль за его исполнением, автоматическое формирование необходимой отчетности и аналитики на любом уровне в режиме реального времени и по одной кнопке, а также контроль за доведением бюджетных выплат гражданам через любой канал (банк, почта и др.).

Единая система предоставления государственных и муниципальных услуг должна обеспечить перевод на единую модель процесс предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в упреждающем (проактивном) режиме. Предусматривается создание общедоступной и бесплатной для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления платформы, позволяющей самостоятельно переводить в электронный вид существующие услуги, предоставляемые в бумажном виде.

В настоящее время принимаются активные действия по реализации перечисленных проектов. Для этого прежде всего приняты дополнительные меры по обеспечению унификации и стандартизации электронного документооборота в

органах публичного власти. Постановлением Правительства РФ от 15.02.2022 № 172 утверждено Положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение системы электронного документооборота»¹, которая призвана автоматизировать процессы внутреннего делопроизводства и документооборота, межведомственного документооборота государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, некоммерческих организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, не имеющих собственных систем электронного документооборота либо имеющих системы электронного документооборота, не позволяющие указанным органам и организациям эффективно осуществлять электронный документооборот.

На формирование единого информационного пространства в области документооборота, исключающего из процесса делопроизводства движение документов на бумажных носителях, с обеспечением автоматизированного контроля за исполнением поручений и оптимизацией процессов обработки документов направлено создание информационной системы обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, в том числе с использованием облачных сервисов². Эта система предназначена в первую очередь для автоматизации процессов Аппарата Правительства РФ с возможностью использования в качестве типового решения при автоматизации процессов органов публичной власти. Постановление Правительства РФ от 17.02.2022 № 198 предусматривает введение в эксплуатацию такой системы в срок до 31 декабря 2024 г. Информационная система создается в целях формирования единого информационного пространства в области внутриведомственного и межведомственного электронного документооборота органов государственной власти, используемого для реализации процессов государственного управления и построенного на общих принципах, единых технологических и методологических решениях с применением облачных сервисов мониторинга соблюдения регламентов межведомственного согласования документов и контроля исполнения поручений. Пользователями информационной системы станут органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Функционирование указанных систем предполагается на основе единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех» (платформа «ГосТех»), которая представляет собой экосистему создания, развития и эксплуатации государственных информационных систем, включающую в себя единую программно-аппаратную среду и методологию, поддерживающую взаимоотношения граждан, государственных органов и коммерческих организаций на базе современных информационных технологий.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 15.02.2022 № 172 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение системы электронного документооборота» (вместе с Положением о государственной информационной системе «Типовое облачное решение системы электронного документооборота») // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: постановление Правительства РФ от 17.02.2022 № 198 «Об утверждении Положения об информационной системе обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, в том числе с использованием облачных сервисов» // СПС «КонсультантПлюс».

Эксперимент по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» предусмотрен постановлением Правительства РФ от 12.10.2020 № 1674¹. Эксперимент планировалось провести с 1 ноября 2020 г. по 31 мая 2022 г., однако из-за воздействия санкций он продлен до 31 декабря 2022 г. Создание подобной цифровой платформы обусловлена несколькими причинами. На конец 2021 г. в стране функционировало 826 федеральных и 3303 региональных государственных информационных систем, которые, как правило, проектировались под запросы конкретных ведомств и разрабатывались с «нуля». По словам заместителя Председателя Правительства РФ Д. Н. Чернышенко, «каждый ГИС содержит до 80 % типового функционала, и ведомства «изобретают велосипед», тогда как необходимо сосредоточиться на создании быстрых и удобных сервисов для граждан и бизнеса, помогая решать им конкретные жизненные ситуации. Поэтому принято решение от разрозненных ГИС перейти к созданию домена на единой платформе «ГосТех»². Кроме того, необходимость создания единой государственной цифровой платформы продиктована проблемами обеспечения информационной безопасности и импортозамещения. Платформа «ГосТех» с 2024 г. должен стать обязательной для использования федеральными и региональными органами власти.

На указанной цифровой платформе планируется разместить еще один элемент цифровой инфраструктуры государственных управленческих решений. Пунктом 1.5 федерального проекта «Цифровое государственное управление» (май 2019 г.) предусмотрено внедрение до 31.12.2024 в органах государственной власти Типового автоматизированного рабочего места государственного служащего (ТАРМ) на базе отечественного программного обеспечения.

Типовое автоматизированное рабочее место государственного служащего (ТАРМ) — это аппаратные, программные и информационные средства, предназначенные для подготовки управленческих решений и выполнения управленческих, организационно-распорядительных и иных функций в сфере государственного управления³.

Постановлением Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114⁴ было предусмотрено проведение эксперимента с 30 августа 2019 по 30 декабря 2022 г. по переводу федеральных государственных информационных систем и информаци-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1674 (ред. от 19.10.2021) «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» // СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <https://platform.digital.gov.ru/events/23102021/>.

³ См.: приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: постановление Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных

онных ресурсов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением.

Летом 2021 г. Минцифры России провело социологическое исследование, по результатам которого было установлено, что государственные служащие в 83 % федеральных органов власти используют сервисы Microsoft для организации почты, 59 % не используют интеграцию с коммуникационными системами, 19 % не имеют комплементарных базовых сервисов (организация встреч, календари рабочего времени и пр.). Также отсутствует единый стандарт защиты и сохранности служебной информации. Кроме того, сотрудник органов власти в среднем использует три бесплатных облачных мессенджера в своей работе для переписки с коллегами, и 3 МБ служебной информации ежедневно отправляются им через незащищенные мессенджеры¹.

Во многом эти результаты повлекли активизацию работы по созданию автоматизированного рабочего места государственного служащего и обусловили разработку проекта соответствующего постановления Правительства РФ². По результатам конкурса систему «Автоматизированное рабочее место государственного служащего» (АРМ ГС) разработает группа VK «Цифровые технологии». АРМ ГС включает в себя мессенджер для обмена сообщениями и аудио-, видеозвонками, календарь для планирования, почту, облачное хранилище, предусмотрен новостной портал, информацию из которого будет доступна всем государственным гражданским служащим. Кроме того, система позволяет ставить задачи государственным служащим и отслеживать их выполнение. Для администратора предусмотрен расширенный функционал по управлению учетными записями и сервисами. АРМ ГС состоит из программного обеспечения и сервисов, построенных на базе отечественного программного обеспечения, включает в себя в том числе офисное программное обеспечение и программное обеспечение в сфере информационной безопасности и может быть развернуто или изменено в автоматическом режиме за несколько минут

По сути, АРМ ГС — это доступное для выполнения служебных обязанностей государственным гражданским служащим место как удаленно через интернет-браузер с использованием мобильных устройств, так и стационарных компьютеров.

АРМ ГС будет интегрировано в информационную систему внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поруче-

внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ URL: https://www.cnews.ru/news/top/2021-06-21_chinovniki_peresyadut_na_standartnye.

² См.: проект постановления Правительства РФ «О федеральной государственной информационной системе «Автоматизированное рабочее место государственного служащего» и внесении изменений в постановление Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=117045>.

ний, в том числе с использованием облачных сервисов (ГИС ГосЭДО), и другие элементы государственной единой облачной платформы «ГосТех».

Сегодняшняя ситуация актуализирует создание данной государственной информационной системы и всей цифровой инфраструктуры принятия государственных управленческих решений. Технологическая зависимость создает реальную угрозу функционированию органов государственной власти и всей системе национальной безопасности страны. Другой проблемой является нехватка профессионалов. Прежде всего IT-специалистов, знающих специфику принятия государственных решений, в том числе аналитиков больших данных. Важным барьером на пути цифровизации также является отсутствие необходимых компетенций у тех, кто отвечает за непосредственное внедрение цифровых технологий в системе государственного управления как у руководителей, так и отдельных государственных служащих.

Таким образом, процесс принятия государственных управленческих решений в условиях цифровизации неизбежно подвержен изменениям, которые, по нашему мнению, будут заключаться не только в создании специальной цифровой инфраструктуры, обеспечивающей создание, внедрение и использование различных цифровых продуктов, но и охватывать соответствующее нормативное регулирование, кадры и информационную безопасность. При этом цифровая инфраструктура объективно становится основой процесса принятия управленческих решений. Причем уровень развития цифровой инфраструктуры определяет эффективность всего процесса управления¹.

Кислухин В. А.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин Волго-
Вятского института (филиала) Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРОБЛЕМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ ДИПФЕЙКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ГОСУДАРСТВ СОЮЗА БЕНИЛЮКС

Рост числа преступлений, совершаемых по всему миру в сфере высоких технологий, сегодня выступает в качестве одной из актуальнейших проблем, возникших перед человечеством. Киберпреступность, как способ быстрого и относительно безопасного вида противоправной деятельности, становится процветающим бизнесом, приносящим многомиллиардные доходы, полученные в результате похищений денежных средств путем краж, мошенничества, вымогательства как у частных лиц, так и крупных транснациональных корпораций. Расширяющаяся онлайн-среда, рост числа пользователей в информационно-коммуникационном пространстве являются питательным субстратом для разного рода злоумышленников, которые, обладая профессиональными знаниями в сфере высоких техно-

¹ Хайруллина А. Р. Цифровая инфраструктура как среда принятия управленческих решений в малом и среднем предпринимательстве // Экономика, предпринимательство и право. 2021. № 5. С. 1151–1166.

логий, своими преступными действиями наносят вред каждому современному государству в отдельности и мировому сообществу в целом. Ежегодно в мире совершается от полутора до двух миллионов компьютерных преступлений¹.

Несмотря на то что правительства передовых государств мира принимают необходимые меры по расширению международного сотрудничества в сфере онлайн-безопасности, разрабатывают современные средства борьбы с отдельными видами преступных деяний, число нераскрытых киберпреступлений продолжает ежегодно увеличиваться в геометрической прогрессии. В этой связи исключительно важной задачей для правоохранительных органов всего мира выступает решение проблемы по активному применению тех новаций в области науки и техники, которые преступные элементы — хакеры используют для достижения своих корыстных целей.

Одной из таких передовых новаций, перенацеленных полицией с разрушительной деятельности на созидательную, является технология создания дипфейков.

Технология дипфейков зародилась еще накануне Второй Мировой войны и в первоначальном виде представляла примитивные манипуляции с фотоизображениями европейских диктаторов с целью создания у подвластного населения впечатления могущества и неукротимости наделенного властными полномочиями лидера нации.

Сам термин «deepfakes» впервые был использован в 2017 г. создателем поддельных порнографических видео роликов, выступавшим в компьютерных сетях под псевдонимом «Reddit»².

Это понятие сложилось из таких слов английской речи, как «deep learning», в переводе означающее «глубинное обучение нейросетей», и «fake» — «подделка». Дипфейки создаются путем переноса как бы живой маски с лица одного человека с его реальной мимикой, на другое лицо — модель. С этой целью берется видео с настоящим человеком, на внешности которого обучается нейросеть, и снимается видео ролик с участием актера, на лицо которого переносится эта как бы живая маска, снятая с лица другого человека.

Производство дипфейков растет в планетарном масштабе. Сегодня даже школьник, используя сложные компьютерные программы с высоким потенциалом информационного зрения, может путем визуализации наборов данных и анализа используемой модели создать неплохой дипфейк, а после глубокого обучения используемых программ способен выполнить и более совершенное изображение. Дипфейки являются продуктом достижений науки в области искусственного интеллекта, а общедоступность больших баз данных фотоизображений и видео материалов дают возможность злоумышленникам создавать качественный дипфейковый контент в форме сверхреалистичных симуляций изображений людей путем замены одного лица другим или голоса одного человека на голос другого.

Такие дипфейки создаются различными способами: например, путем реконструкции движений тела, состаривания или омоложения лица, синтеза раз-

¹ Seker E. Cyber Crime Categories and Types // URL: <https://medium.com/digital-diplomacy/cyber-crime-categories-and-types-4a2e2b0415f> (дата обращения: 10.05.2022).

² Deepfakes, ou la subjectivité du reel // URL: <https://www.affiches-parisiennes.com/deepfakes-ou-la-subjectivite-du-reel-9812.html> (дата обращения: 10.05.2022).

личных приемов, при использовании которых получается совершенно новое изображение.

В результате различных манипуляций над объектом дипфейка злоумышленник удается воспроизвести образ популярной в народе личности, например, известного журналиста, политика, правозащитника. С целью дискредитации или шантажа злодеи могут вложить в уста человека любые слова, которых он никогда не произносил, или создать видео ролик с компрометирующим эту личность содержанием¹.

Сегодня технологию дипфейков хакеры активно применяют в самых различных сферах жизнедеятельности. Например, используют с целью вымогательства денежных средств, совершения мошеннических действий, подделки документов, фальсификации личности человека, унижения человеческого достоинства путем размещения его изображения в сети Интернет в неподобающем для общества состоянии, фабрикация доказательств по делам административного, гражданского и уголовного судопроизводства. В политике дипфейки служат для распространения дезинформации, которой граждане склонны верить без наличия или предъявления каких-либо доказательств. В результате просмотра подобных видео роликов в сознании подавляющего числа людей возникают негативные эмоции, направленные против изображаемого дипфейком лица. Именно такие ощущения испытали некоторые граждане США в результате просмотра дипфейка с участием образа президента страны Джозефа Байдена, который, якобы, в силу его преклонного возраста оказался неспособным определить место своего нахождения на территории штата, и поэтому воспользовался расставленными повсюду табличками с указанием названий населенных пунктов².

Во Франции мошенники, используя технологию аудиодипфейка, умудряются похищать из бюджета коммерческих компаний до полумиллиона евро ежегодно. При совершении преступных деяний злоумышленники обычно голосом руководителя фирмы или главного менеджера дают по телефону устное указание сотруднику компании о необходимости перевода крупной суммы на определенный банковский счет, после чего мошенники снимают деньги со счета и с ними скрываются³.

Значительный интерес у исследователей и правоприменителей вызывает опыт борьбы полиции с производителями дипфейков в государствах Союза Бенилюкс, а также использование этой технологии в целях пресечения и раскрытия противоправных деяний.

Так, в Бельгии борьбу с видеомонтажами в форме дипфейков полицейские ведут, опираясь на сотрудничество с операторами различных цифровых платформ, например, Твиттера. Операторы в своей работе используют программное обеспечение, которое позволяет автоматически удалять фальсифицированный или вредоносный контент из компьютерных сетей. Однако в этом процессе

¹ Les deepfakes peuvent tromper la reconnaissance faciale // URL: <https://www.lebigdata.fr/deepfakes-trompent-reconnaissance-faciale> (дата обращения: 10.05.2022).

² Les deepfakes peuvent tromper la reconnaissance faciale // URL: <https://www.lebigdata.fr/deepfakes-trompent-reconnaissance-faciale> (дата обращения: 10.05.2022).

³ La loi française permet-elle déjà de lutter contre les deepfakes? // URL: <https://www.numerama.com/politique/561713-le-gouvernement-considere-que-la-loi-permet-deja-de-lutter-efficacement-contre-les-deepfakes.html> (дата обращения: 10.05.2022).

встречаются и определенные трудности, поскольку дипфейки и другая ложная информация поступают к бельгийским пользователям главным образом из-за пределов Королевства, и при этом не все дипфейки могут быть подвержены автоматическому удалению. Поэтому распознавание и удаление самых качественных «произведенных» в форме дипфейков производится специалистами-аналитиками в основном путем использования трудоемкого ручного метода¹.

В полиции Королевства Нидерландов технологию дипфейков научились использовать в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий по установлению лиц, причастных к совершению нераскрытых преступлений прошлых лет.

Так, по делу об убийстве гражданина, совершенного много лет назад, голландская полиция вышла на след подозреваемого в этом преступлении лица путем сравнения его ДНК с ДНК человека, оставившего свой головной убор на земле неподалеку от места совершения противоправного деяния. Стало известно, что подозреваемый является членом крупной преступной группировки, занимающейся поставками синтетических наркотиков в Нидерланды. С целью разоблачения подозреваемого полицией был использован дипфейк, имитирующий в сети Интернет изображение главаря преступной организации. «Большой босс» сообщал члену группировки о том, что полиции стало известно о причастности этого лица к убийству жертвы. «Большой босс» задал вопрос о роли подозреваемого в этом деле и обещал гарантировать его безопасность в составе группировки, если подозреваемый действительно причастен к убийству. Подозреваемый, полагая, что ему лучше признаться «большому боссу» в совершении преступления и обеспечить свою безопасность, чтобы не оказаться в руках полиции, рассказал «боссу» о деталях совершенного им убийства и попросил обеспечить гарантии его безопасности. Все переговоры между подозреваемым и «большим боссом», роль которого выполнял дипфейк, были задокументированы полицией и послужили основанием для привлечения виновного лица к уголовной ответственности.

Однако в экспертной среде данный метод раскрытия преступлений вызывает споры о законности его применения. Так, вызывает сомнение в юридической ценности признаний, полученных в результате общения подозреваемого лица с дипфейком. Известно, что подобные признания не могут дать полные гарантии от совершения ошибок, которые возможны со стороны органов полиции и суда. В определенных ситуациях и невиновное в совершении преступления лицо при стечении неблагоприятных обстоятельств и оказываемом на него давлении может признаться в том, чего он не совершал. При этом у такого лица будут отсутствовать те юридические гарантии, которыми он может воспользоваться при официальном допросе, например, использовать право хранить молчание. Поэтому в последнее время судебные органы Нидерландов ужесточили требования к результатам проведения оперативно-разыскных мероприятий с применением технологий дипфейков с тем, чтобы обеспечить права и свободы человека в соответствии с Конституцией Королевства².

В Люксембурге Великогерцогская полиция использует технологию дипфейков в борьбе с такими опасными для общества и государства социальными явлениями,

¹ Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée // URL: <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-de-la-lutte-contre-la-criminalite-grave-et> (дата обращения: 10.05.2022).

² URL: <https://www.politie.nl/> (дата обращения: 10.05.2022).

как насильственный экстремизм, терроризм, торговля людьми, незаконный оборот наркотиков. Данная технология заключается в запуске в компьютерную сеть мнимого изображения какого-либо известного в преступном мире лица, который начинает «развивать» в глобальной сети активную противоправную деятельность. Действия в информационном пространстве криминального авторитета постепенно привлекают внимание других преступных элементов, спрятавшихся от правосудия в различных точках земного шара. Разыскиваемые правоохранительными органами лица делают попытки выйти на связь с известным воротилой преступного мира. Подобная активность злодеев не остается без внимания люксембургской полиции. Специалисты в области кибертехнологий, состоящие на полицейской службе, устраивают видео «встречи» в виртуальном пространстве дипфейка с изображением преступного авторитета с его респондентами, фиксируя места нахождения разыскиваемых лиц и связываясь по ведомственным каналам со службами полиции тех государств мира, в которых обнаружены следы пребывания респондентов. После проведения необходимых оперативно-разыскных и следственных действий сотрудники полиции решают процессуальные вопросы международного права по задержанию разыскиваемых лиц и привлечению их к юридической ответственности. В Великом Герцогстве применяемый полицией метод поимки преступных элементов на дипфейк поддерживается большинством депутатов люксембургского парламента. Некоторые из числа народных избранников предлагают опробовать данную технологию и в отношении педофилов, использующих информационно-коммуникационные сети для поиска контактов с несовершеннолетними лицами с целью совершения над ними незаконных действий сексуального характера. Однако другая часть депутатского корпуса резко возражает против применения технологии дипфейков в отношении этой категории граждан, усматривая данный метод как провокацию, направленную на нарушение прав и свобод человека. Либеральные парламентарии при этом заявляют, что законы Люксембурга, предусматривающие за занятие педофилией уголовную ответственность в виде штрафа в 50 тыс. евро и лишение свободы на срок до трех лет, является вполне достаточным наказанием для подобной категории преступников. Поэтому вопрос о внесении изменений в полицейское законодательство Люксембурга, предусматривающее возможность применения технологии дипфейков в отношении педофилов, пока остается открытым¹.

В настоящее время, как показывает практика, у полицейских формирований государств Союза Бенилюкс не имеется в достаточном объеме материальных ресурсов и физических возможностей для ведения эффективной борьбы с производителями дипфейков, которые, благодаря стремительно совершенствующимся технологиям, становятся основным инструментом в руках организованных преступных группировок для совершения хищений чужих денежных средств, мошеннических действий, торговли людьми, незаконного оборота наркотиков и оружия. Поэтому борьба с преступным использованием этой новой цифровой технологии для полиции государств Союза Бенилюкс остается приоритетной задачей².

¹ Grand_Ducal_Police // URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Grand_Ducal_Police (дата обращения: 10.05.2022).

² Кислухин В. А. Полиция государств Союза Бенилюкс и ее правовая миссия в деятельности по обеспечению безопасности и борьбе с коррупцией на федеральном, провинциальном и

В Российской Федерации технологию дипфейков мошенники используют пока не очень активно. Гораздо чаще хакеры похищают деньги у российских граждан и организаций путем использования телефонных звонков, сделанных, якобы, с телефонов «служб безопасности» кредитных организаций, или путем создания поддельных интернет-ресурсов, имитирующих сайты поддельных банков или интернет-магазинов. Однако, как показывает опыт борьбы с новыми видами киберпреступности, опасность использования технологии дипфейков в преступных целях будет только возрастать. Поэтому сотрудникам российской полиции, занятой борьбой с преступлениями, совершаемыми в киберпространстве, следует уже сейчас совершенствовать свои знания в этом направлении и творчески использовать тот позитивный опыт, который накоплен у их коллег в государствах Союза Бенилюкса¹.

*Кузнецов И. И.,
старший преподаватель кафедры правовых
дисциплин Алтайского института экономики
(филиала) Санкт-Петербургского университета
технологий управления и экономики, соискатель
кафедры конституционного и муниципального
права Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Современный мир невозможно представить без цифровых технологий. Процесс цифровизации в развитых государствах берет свое начало в XXI в. Постепенные шаги по внедрению цифровых технологий в государственное управление и функционирование значительно упростило многие бюрократические моменты, разгрузила государственный аппарат и в следствии чего повысила эффективность работы как государственных органов, так и реализацию законодательства. Республика Казахстан как современное цивилизованное, демократическое, светское, правовое и социальное государство не является исключением.

Впервые упоминание о цифровизации в Республике Казахстан началось в 2004 г. Затронуло оно как изменения в законодательстве, так и порядок проведения электронного голосования. Электронное голосование в Казахстане впервые было применено в 2004 г. на парламентских выборах. С того момента избирателю предоставляется, наряду с традиционной формой голосования согласно Конституции Республики Казахстан, а именно статьи 33, альтернатива,

муниципальном уровнях // Неволинские чтения — 2020. Правовые основы устойчивого развития муниципальных образований : сборник докладов Международной научно-практической конференции, г. Киров, 12 марта 2020 г. / Волго-Вятский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Киров : Аверс, 2020. С. 85–94.

¹ Петров И. Призраки обмана. МВД объявило тендер на IT-разработку по распознаванию новой угрозы — видео с замененными лицами // URL: <https://rg.ru/2021/02/11/mvd-obiavilo-konkurs-na-razrabotku-sistemy-dlia-vyivleniia-dipfejkov.html> (дата обращения: 10.05.2022).

а именно право голосовать с помощью специальных электронных устройств. Важно подчеркнуть, что электронное голосование — это не принудительная мера. Гражданин согласно Конституции вправе добровольно принимать участие в голосовании. Конституция устанавливает право граждан вовсе не принимать участие в голосовании. Однако необходимо отметить, что для граждан, желающих реализовать свое активное избирательное право путем голосования вправе выбирать наиболее удобную форму голосования для себя. Конституционное право гражданина воспользоваться электронным голосованием либо традиционным в общем порядке. Право выбора — это и есть одна из главных особенностей демократии и является ее непосредственным проявлением.

Среди государств электронное голосование началось применяться уже довольно давно. В Бельгии оно используется с 1991 г., в Бразилии — с 2000 г., в Канаде, Австралии — с 1990 г., в Эстонии — с 2001 г., в Индии — с 1990 г., в Швейцарии — с 2000 г., в Ирландии — с 2004 г.

Говоря про электронное голосование в Казахстане, целесообразно сравнить с партнером и союзником в рамках ОДКБ — Российской Федерацией. В России с 2020 г. функционирует Дистанционное электронное голосование. Дистанционное электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг. На первый взгляд определения Электронного и Дистанционного электронного голосования похожи. Однако в Республике Казахстан реализовано лишь электронное голосование т.е. голосование без использования бюллетеня с использованием автоматизированной информационной системы АИС Сайлау. Конституционным законом Республики Казахстан от 14.04.2004 были внесены дополнения в Закон «О выборах в Республике Казахстан», регламентирующие особенности проведения выборов с использованием электронной избирательной системы. Автоматизированная информационная система «Сайлау» (далее — АИС «Сайлау») — представляет собой набор функциональных комплексов задач, автоматизирующих учет избирателей, процессы подготовки, регистрации и голосования, подведение итогов голосования, подготовку и отображение результатов голосования, сведения о кандидатах, баллотирующихся на должность Президента Республики Казахстан или в депутаты Парламента Республики Казахстан. То есть в отличие от РФ в РК существует цифровизация проведения выборов, однако дистанционный формат отсутствует. Однако Дистанционный формат зарекомендовал себя хорошо как в РФ, так и в других странах. В РФ после эксперимента в Москве, в дальнейшем эта возможность была добавлена для проведения и в субъектах РФ. Понимания это, действующий президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев в своем послании президенту от 16.03.2022 отметил необходимость рассмотреть внедрение единой электронной базы избирателей для возможного внедрения дистанционного электронного голосования.

Также необходимо отметить и послание экс-президента РК Нурсултана Назарбаева от 10.01.2018. Послание содержало в себе важный пункт про Цифровизацию законодательства и государственности. Назарбаев отметил, что Цифровизация государственности — это будущее всех цивилизованных и развитых стран. Наряду с этим, необходимо отметить 2 масштабных государственных программы Казахстана 2050 и Цифровой Казахстан 2018–2022 — включающие вопросы

Цифровизации. В 2018 г. была принята государственная программа «Цифровой Казахстан» на 2018–2022 годы. В рамках этой программы Казахстан планирует стать полностью Цифровым государством. Согласно программе, Цифровое государство — преобразование инфраструктуры государства для предоставления услуг населению и бизнесу, прозрачные и удобные возможности для граждан и бизнеса, доступные онлайн и в любое время. По состоянию на 2022 г. доля государственных услуг, полученных в электронном виде, повысилась более чем на 80 %, произошел частичный переход административного и уголовного производства в электронный формат что привело к значительным трансформациям в законодательстве. Однако повысила эффективность государственных услуг, проведения выборов, упростила процедуру правосудия и делопроизводства.

Важным моментом цифровизации законодательства стало электронное правосудие. Электронное правосудие в Республике Казахстан составляет целый ряд составляющих. Сервис «Судебный кабинет», и форум «Талдау», который формируется на основе Единого классификатора категорий дел и материалов, это и новая автоматизированная информационно-аналитическая система «Төрелік», единая система судов Республики Казахстан, это и система видеоконференц связи между судами республики. Действующий в настоящее время электронный сервис «Судебный кабинет» заработал в 2014 г., посредством сервиса можно подать различные электронные заявления, жалобы, различные ходатайства в судебные органы по гражданским и уголовным делам, получив там же электронное подтверждение об этом. Информационно-аналитическая система «Төрелік» судебных органов направлена на ведение автоматизированного учета и контроля соблюдения процессуальных сроков, формирование статистических и аналитических отчетов, упрощение делопроизводства и судопроизводства. Таким образом, развитие «электронное правосудия» в Казахстане это уже не ожидание, а реальность нашего времени, которая позволяет упрощать судопроизводство и снимать бюрократические барьеры, позволяет достичь прозрачность и доступность судебной системы для рядовых граждан страны. Председатель Верховного суда Кайрат Мами отметил, что Реализуемые Верховным судом информационные проекты достигли высоких показателей. Так, на сегодняшний день доля заявлений, поданных в электронном виде, составляет 91 %. В свою очередь, создание вышеупомянутых систем и альтернативные электронные сервисы осуществления правосудия привели и к реформированию законодательства с дополнениями касаясь применений цифровых технологий в судебном процессе.

В апреле 2022 г. министр цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Казахстана Багдат Мусин подвел итоги программы Цифровой Казахстан включающая в себя цифровизацию законодательства. Мусин сообщил что результаты программы по цифровизации законодательства Республики Казахстан успешно достигнуты и продолжается работа в направлении цифровизации страны.

Исходя из вышеперечисленного необходимо отметить, что цифровизация не прошла мимо Законодательства Республики Казахстан. Идет активный процесс цифровизации который, на мой взгляд, положительно влияет на эффективность реализации своих конституционных прав гражданами. Наряду с этим, государство за счет цифровизации улучшает работу государственных органов власти, повышает эффективность, позволяет решить большое количество задач и минимизировать ошибки. Рассматривая осложнения последних двух лет от

пандемии, дистанционное электронное голосование можно рассматривать и как необходимую меру. Помимо удобства, цифровизация и дистанционные возможности диалога общества и власти представляются необходимыми и полностью обоснованными.

Лусина Н. С.,

*аспирант Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Осуществление общественного контроля в настоящее время и его развитие в будущем сопряжено с цифровизацией, оказывающей на него существенное влияние. Многогранность общественного контроля и глобальность цифровизации предопределяют регулирование использования цифровых технологий в общественном контроле одновременно несколькими отраслями права, в том числе административным, конституционным и информационным правом. Данная особенность выражается в перечне разнообразных нормативных правовых актов — от нормативных правовых актов, регулирующих организацию и осуществление собственно общественного контроля до документов стратегического планирования в области использования цифровых технологий. Перечень таких актов достаточно велик, поэтому в настоящем исследовании остановимся на некоторых из них, определяющих цифровую трансформацию отдельных элементов системы общественного контроля.

В первую очередь обратимся к Федеральному закону от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об общественном контроле), который закрепляет легальное определение общественного контроля, определяет основные элементы системы общественного контроля, в частности, устанавливает перечни объектов и субъектов общественного контроля, определяет его формы и порядок их осуществления. Однако Закон об общественном контроле сложно определить как нормативный правовой акт, определяющий основные положения, характеризующие цифровую трансформацию общественного контроля. Закон об общественном контроле содержит ограниченное число норм, регулирующих использование цифровых технологий в общественном контроле, и разрешает только вопросы об обеспечении доступности информации об общественном контроле в сети «Интернет», а также регламентируют использование цифровых технологий при осуществлении некоторых форм общественного контроля — общественного мониторинга и общественного обсуждения. Более детальное регулирование использования цифровых технологий в общественном контроле может находить свое отражение в иных законодательных и подзаконных актах.

Говоря о законодательстве, определяющем правовой статус субъектов общественного контроля, следует отметить, что, например, в Федеральном законе

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹, а также в Регламенте Общественной палаты Российской Федерации² положений, закрепляющих организационные и правовые основы использования цифровых технологий в общественном контроле, практически нет. В указанных актах к этим нормам можно отнести только регламентацию обеспечения доступа к информации о деятельности Общественной палаты Российской Федерации в сети «Интернет» и возможности удаленного участия членов Общественной палаты Российской Федерации и других граждан с использованием электронных или иных технических средств в проводимых Общественной палатой Российской Федерации гражданских форумах, общественных слушаниях и иных мероприятиях по общественно важным проблемам. Положения, определяющие необходимость размещения информации о деятельности другого субъекта общественного контроля — общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (далее — общественный совет) в сети «Интернет» и возможности участия членов общественного совета в заседаниях общественного совета посредством аудио-видеосвязи, закреплены и в Стандарте деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение)³. Однако интерес вызывает положение указанного Стандарта, предусматривающее возможность общественных советов на собственных сайтах в сети «Интернет» предоставлять так называемые онлайн-услуги: интернет-трансляции заседаний общественного совета, открытие дискуссионных модерлируемых площадок (форумов), личных кабинетов членов общественного совета и т.п.

Очевидно, что в настоящее время возможности Общественной палаты Российской Федерации и общественных советов для эффективного использования цифровых технологий в общественном контроле не достаточны. Помочь в решении этой проблемы могут разработка программы цифровой трансформации Общественной палаты Российской Федерации, включающей мероприятия по внедрению и использованию цифровых технологий при реализации Общественной палатой Российской Федерации форм общественного контроля, а также обеспечение условий для участия общественных советов в ведомственных программах цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти⁴, при которых созданы общественные советы.

Видится весьма закономерным, что большинство положений, определяющих использование цифровых технологий в общественном контроле, находит

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

² Регламент Общественной палаты Российской Федерации (утв. решением Общественной палаты Российской Федерации, протокол от 21.12.2015 № 126-П) // URL: <https://files.oprf.ru/storage/corruption/reglament-oprf11042022.pdf> (дата обращения: 30.04.2022).

³ Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 05.07.2018 № 55-С) // URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/jH6b1VL7tkBbz2eq1609253486.pdf> (дата обращения: 30.04.2022).

⁴ Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6612.

свое закрепление в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок организации и осуществления отдельных форм общественного контроля. Цифровые технологии используются при реализации в том числе следующих форм общественного контроля: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественные (публичные) обсуждения, общественные (публичные) слушания, общественные инициативы, опросы, голосования, оценка эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, размещение сообщений о нарушениях законодательства, направление обращений и запросов. Вместе с тем полнота нормативного закрепления использования цифровых технологий при реализации указанных форм общественного контроля неодинакова.

Хорошим примером регламентации использования цифровых технологий в общественном контроле является указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»¹, определяющий реализацию такой формы общественного контроля, как общественные инициативы. Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», утвержденными приведенным указом, предусмотрено, что направление общественных инициатив, размещение и проведение голосования по ним происходит с использованием интернет-ресурса. Кроме того, с использованием интернет-ресурса возможно ознакомление с размещаемыми на нем общественными инициативами, итогами голосования, принятыми решениями, а также получение информации о ходе и результатах реализации общественной инициативы.

Цифровой технологией общественного контроля является федеральный портал проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru), использование которого при реализации таких форм общественного контроля, как общественная экспертиза и общественные (публичные) обсуждения регламентировано в постановлениях Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»³ и от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты

¹ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

³ Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

Правительства Российской Федерации»¹. Приведенными нормативными правовыми актами предусмотрено размещение на портале проектов нормативных правовых актов для проведения соответственно независимой антикоррупционной экспертизы и общественных (публичных) обсуждений, однако порядок реализации указанных форм общественного контроля на портале в целом не регламентирован. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусмотрено направление заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы как на бумажном носителе, так и в форме электронного документа. Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318, указывают на возможность проведения в рамках публичных обсуждений публичных консультаций с заинтересованными органами и организациями, среди которых есть субъекты общественного контроля, на сайте regulation.gov.ru. Вместе с тем регламентация проведения публичных консультаций на сайте regulation.gov.ru в указанных Правилах ограничивается лишь указанием на возможность извещения соответствующих органов и организаций с использованием программных средств сайта regulation.gov.ru.

Как было указано выше, наряду с актами, регламентирующими организацию и осуществление общественного контроля, заслуживают внимание и документы стратегического планирования в области использования цифровых технологий, положения которых прямо или косвенно влияют на развитие общественного контроля. В первую очередь к ним можно отнести указы Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»² и от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»³, национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴ и входящий в его состав федеральный проект «Цифровое

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

² Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁴ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) // СПС «КонсультантПлюс».

государственное управление»¹, некоторые выводы по итогам анализа которых нами были сформулированы ранее².

Основой правового регулирования использования цифровых технологий в общественном контроле могут быть принципы Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е гг.³: обеспечение прав граждан на доступ к информации; обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией; сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг; приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий; обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях; обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

Анализ правовой базы, определяющей использование цифровых технологий в общественном контроле, выявил различные подходы в закреплении соответствующих положений в актах. Проведенное исследование может стать основой формирования представления о развитии общественного контроля в условиях цифровизации.

*Паукова Ю. В.,
кандидат юридических наук,
специалист по вопросам миграции*

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Совершение иностранными гражданами и лицами без гражданства (далее — иностранные граждане, иностранцы, мигранты) резонансных преступлений и правонарушений вызывает обеспокоенность и тревогу российского общества. Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Н. П. Патрушев 18 февраля 2022 г. в режиме видео-конференц-связи провел совещание по актуальным вопросам обеспечения национальной безопасности в регионах Уральского федерального округа⁴, в ходе которого сообщил, что «негативное влияние на

¹ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // СПС «КонсультантПлюс».

² См. подробнее: Лисина Н. С. Цифровые технологии общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти // Актуальные проблемы развития юридической науки в условиях правовой интеграции : монография. К 90-летию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М., 2021. С. 351–361.

³ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

⁴ Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Николай Патрушев в режиме видео-конференц-связи провел совещание по актуальным вопросам обеспечения национальной

ситуацию в миграционной сфере оказывает стремление работодателей в погоне за прибылью минимизировать собственные издержки путем найма иностранных рабочих без официального трудоустройства»¹. Предоставление нелегальных услуг по легализации и обустройству трудовых мигрантов, «серый» рынок труда, осуществление трудовой деятельности в теневом секторе экономики препятствует адаптации и интеграции иностранцев и влечет негативное отношение российского общества к мигрантам.

Работодателей и заказчиков работ (услуг) (далее — работодатель), принимающих на работу иностранных граждан без разрешительных документов не останавливает размер штрафа, установленный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее — КОАП РФ) за привлечение к трудовой деятельности мигранта при отсутствии разрешения на работу или патента либо несоблюдение порядка привлечения иностранцев к трудовой деятельности. На юридическое лицо может быть наложен административный штраф от 250 000 до 800 000 руб. либо административное приостановление деятельности на срок от 14 до 90 суток. Штраф достигает миллиона рублей при совершении административного правонарушения в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях³.

В России иностранные граждане осуществляют трудовую деятельность:

- на основании разрешений на работу, оформленных по квоте (недостатком является установленная процедура выделения квоты) и вне квоты (например, для высококвалифицированных специалистов);
- на основании патентов, которые вправе оформлять иностранные граждане, въезжающие в Россию в безвизовом порядке (обладатель патента вправе трудиться, как у физических, так и юридических лиц);
- без оформления документов (например, иностранные граждане, проживающие в России, граждане стран ЕАЭС)⁴. Так, в рамках евразийских интеграционных процессов устранены ключевые барьеры, ограничивающие доступ граждан стран — членов ЕАЭС на национальные рынки труда. В дальнейшем представляется важным «объединение существующих цифровых и информационных систем пяти стран ЕАЭС, содержащих информацию о свободных рабочих местах и соискателях вакансий, в целях создания единой электронной биржи труда»⁵.

безопасности в регионах Уральского федерального округа // Совет Безопасности Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3190/> (дата обращения: 10.04.2022).

¹ Патрушев заявил о напряженной ситуации на Урале из-за масштабного миграционного потока // Информационное агентство ТАСС : сайт. URL: <https://tass.ru/politika/13756157> (дата обращения: 10.04.2022).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: ст. 18.15 КоАП РФ.

⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Иванов Д. В., Левина М. М. О правовых возможностях ограничения трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза: от теории к практике в условиях пандемии COVID-19 // ДЕМИС. Демографические исследования. 2021. Т. 1. № 2. С. 84.

Существующий порядок оформления разрешений на работу для лиц, въезжающих в визовом порядке, подвергается критике: «Система квотирования не отражает реальной потребности национального рынка труда, а служит лишь преградой для законного привлечения иностранных граждан»¹. Тогда как для мигрантов, прибывающих в Россию в порядке, не требующем оформления визы, предусмотрен упрощенный порядок получения документов для трудовой деятельности. Для оформления патента иностранцу необходимо предоставить: заявление, паспорт, миграционную карту (с целью визита «работа»), документ о постановке на миграционный учет, документ, подтверждающий владение русским языком, знание истории и основ законодательства России, сертификат об отсутствии ВИЧ-инфекции, документы, подтверждающие отсутствие заболевания наркоманией и опасными инфекционными заболеваниями, полис добровольного медицинского страхования. Также необходимо пройти дактилоскопирование и фотографирование. Процедура снятия отпечатков пальцев важна, т.к. получаемая информация «позволяет устанавливать иностранных граждан, не имеющих документов, использующих не свои установочные данные, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, а также находящихся в розыске»².

По общему правилу работодатель обязан получить «разрешение на привлечение и использование иностранных работников». От получения такого разрешения освобождены работодатели, например, в случае привлечения к работе иностранцев, имеющих патенты или документы, разрешающие проживание в России.

Однако о заключении (расторжении) трудового или гражданско-правового договора с лицом, обладающим патентом, работодатель обязан в течение 3 дней подать уведомление. Для чего на портале Госуслуг функционирует сервис «Уведомления по трудовым мигрантам», с помощью которого можно подать соответствующее электронное уведомление. Неисполнение обязанности может повлечь наложение административного штрафа в размере до 1 млн руб. (ч. 3 и ч. 4 ст. 18.15 КоАП РФ).

Иностранец, оформивший патент, обязан уплачивать «налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа» (далее — авансовый платеж), который исчисляется следующим образом: фиксированный авансовый платеж (1 200 руб.), умноженный на коэффициент-дефлятор, установленный на соответствующий календарный год (1 980 руб. в 2022 г.), умноженный на региональный коэффициент (отражает региональные особенности рынка труда), устанавливаемый на соответствующий календарный год законом субъекта Российской Федерации³. В 2022 г. ежемесячный авансовый платеж составляет, например: в Москве и Московской области — 5 900 руб., в Санкт-Петербурге и Ленинградской области — 4 200 руб., во Владимирской

¹ Дутов П. О. Современное состояние и основные направления совершенствования внешней трудовой миграции. Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 68.

² Дутов П. О. Указ. соч. С. 69.

³ Пункты 2–3 статьи 227.1 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Минэкономразвития России от 28.10.2021 № 654 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2022 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

области — 5 170 руб., в Нижегородской области — 5 465 руб., в Республике Татарстан — 4 752 руб., в Иркутской области — 6 810 руб., в Приморском крае 7 603 руб.¹

Согласно статистическим данным², в 2021 г. лидерами по числу лиц, поставленных в России на миграционный учет, являлись граждане Узбекистана, Таджикистана и Киргизии (рис. 1).

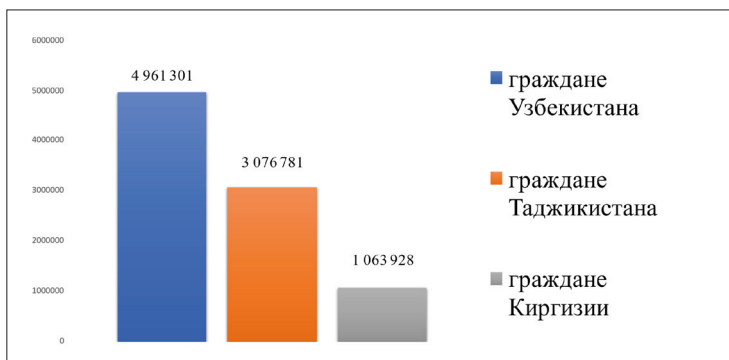


Рис. 1. Страны, из которых в 2021 г. въехало наибольшее количество иностранных граждан. Источник: составлено автором на основании статистических данных

Согласно статистике³, в 2021 г. патенты и разрешения на работу в подавляющем большинстве оформляли граждане Узбекистана и Таджикистана (рис. 2). Гражданам Киргизии не требовалось получение патента в связи с членством страны в ЕАЭС. Так, из почти 5 млн граждан Узбекистана, поставленных на миграционный учет, 4,5 млн заявили цель визита «работа», из которых 1,3 млн человек оформили патенты, а 298 иностранцев — разрешения на работу. Из 3 млн граждан Таджикистана, поставленных на миграционный учет, 2,4 млн человек заявили цель визита «работа», из которых почти 0,8 млн мигрантов оформили патенты, а 45 человек — разрешения на работу.

Данный факт подчеркивает, что, несмотря на доступность и относительную простоту оформления патента иностранцами, а также регулярные выездные проверки подразделений иммиграционного контроля и большие штрафы, налагаемые на работодателей, большая часть трудовых мигрантов не выходит из тени.

¹ Справочная информация: «Стоимость патента для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в субъектах Российской Федерации» (материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс) // СПС «КонсультантПлюс».

² Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь — декабрь 2021 г. с распределением по странам и регионам // МВД России : официальный сайт. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104344/> (дата обращения: 20.03.2022).

³ Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь — декабрь 2021 г. с распределением по странам и регионам.

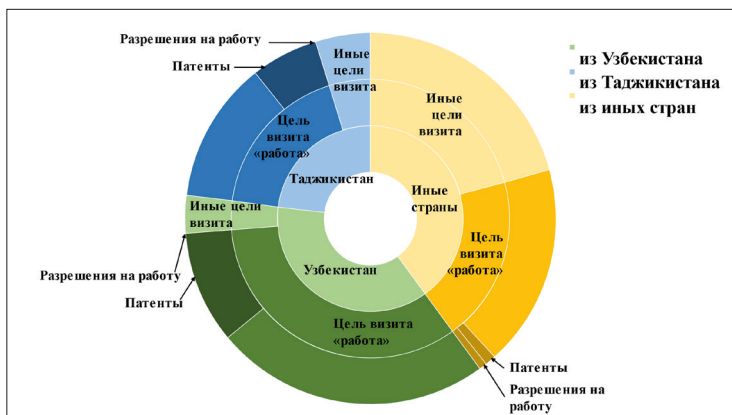


Рис. 2. Диаграмма оформления патентов и разрешений на работу иностранными гражданами в 2021 г. Источник: составлено автором на основании статистических данных

Совершенствованию миграционного законодательства и, в частности, порядка привлечения мигрантов к трудовой деятельности посвящены Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹, Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы². Во исполнение названных документов подготовлен проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»³ (далее — законопроект).

Согласно законопроекту планируется создание двух реестров: «Реестр иностранных работников» (далее — РИР) и «Электронный реестр работодателей, привлекающих иностранных работников» (далее — ЭРПИР)⁴. Включенные в реестр работодатели будут вправе привлекать и использовать иностранных работников без получения разрешений, но обязанность уведомления о заключении и прекращении (расторжении) с мигрантом трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение 3 рабочих дней сохранится.

¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

² Утвержден Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469 // Администрация Президента России : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 10.03.2022).

³ Паспорт проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов : официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=113698> (дата обращения: 20.02.2022).

⁴ Проект находится на стадии согласования перед направлением в Правительство России для внесения в Государственную Думу. Итоговые положения законопроекта могут отличаться от рассмотренных автором.

Законопроектом предусмотрено проведение цифровизации миграционной сферы. В частности, планируется осуществлять ведение реестров в электронном виде. Ведение ЭРРПИР будет осуществляться на базе единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России».

Кроме того, предусматривается возможность заключения в электронной форме трудового договора между работодателем и работником, включенных в соответствующие реестры, посредством подсистемы «Личный кабинет работодателя» единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России».

Для включения иностранного гражданина в РИР необходимо:

- оформить единый документ (ID-карту);
- подать заявление о включении в РИР (через «личный кабинет» на сайте «Госуслуги», через миграционный центр либо лично в миграционный орган);
- представить документы, подтверждающие отсутствие заболевания наркоманией и опасными инфекционными заболеваниями, сертификат об отсутствии заболевания, вызываемого ВИЧ.

Для оформления ID-карты по общему правилу необходимо:

- пройти медицинское освидетельствование;
- оформить полис добровольного или обязательного медицинского страхования;
- пройти обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и фотографирование;
- зарегистрировать личный кабинет на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций);
- уплатить государственную пошлину.

Планируется, что ID-карта будет содержать информацию о праве мигранта на осуществление трудовой деятельности в России. Кроме того, наличие такого документа обеспечит идентификацию и верификацию иностранца в режиме реального времени, авторизацию мобильного приложения, а также возможность генерации ключей усиленной квалифицированной электронной подписи совершения юридических операций в электронной среде, в том числе получения государственных, банковских и иных услуг¹.

Включенные в РИР иностранные работники будут вправе осуществлять трудовую деятельность в определенном субъекте Российской Федерации при условии уплаты авансового платежа.

В отличие от действующей системы выдачи патентов, оформляемых только иностранным гражданам, прибывшим из стран с безвизовым порядком въезда, включенные в РИР мигранты (вне зависимости от страны их происхождения и порядка въезда) получают право трудиться в России. Сохранение системы квотирования не предусмотрено.

Недостатком предлагаемой законопроектом процедуры является отсутствие необходимости подтверждать знание русского языка, основ истории и законодательства России. Незнание языка главным образом препятствует адаптации и последующей интеграции иностранных граждан в России².

¹ Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

² См. подробнее: Паукова Ю. В. Некоторые вопросы цифровизации механизма адаптации и интеграции иностранных граждан в России в условиях COVID-19 // Научное обозрение. Серия 1, Экономика и право. 2021. № 3. С. 111–122.

Таким образом, для предоставления иностранцам возможности осуществления трудовой деятельности законопроектом предусмотрены условия включения мигрантов в реестр с последующей оплатой ежемесячного авансового платежа, аналогичные условиям оформления патента. Однако приведенная диаграмма (рис. 2) демонстрирует, что патенты оформляет небольшое количество иностранцев. В этой связи без дополнительных мер, направленных на стимулирование осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами легально, вызывает сомнение эффективность предлагаемого законопроектом порядка.

Одним из способов стимулировать мигрантов законно осуществлять трудовую деятельность может стать предлагаемая автором «Система социального рейтинга иностранных граждан».

Во многих странах в той или иной степени действуют системы, основанные на рейтинге. Это, например, кредитные рейтинги¹, в рамках которых при вычислении индивидуального рейтинга предлагается использовать нейронные сети наравне с экспертными оценками².

В России при назначении страховой пенсии исчисляется «индивидуальный пенсионный коэффициент», который также именуют «пенсионными баллами»³.

Самой дискуссионной является «Социальная кредитная система», внедренная в Китае. Планируется на основе данных о финансовом и социальном поведении людей и организаций оценивать их поведение, после чего наказывать или поощрять их в соответствии с определенными стандартами надлежащего поведения⁴. Общественная поддержка этого проекта в Китае тем сильнее, чем понятнее и объективнее система оценки. Система социального кредита не создает новых данных о конкретном человеке, она систематизирует существующие данные. Исследователи отмечают, что подобные системы фактически вошли в нашу жизнь: уже давно в приложениях активно используются рейтинги и системы обратной связи, а люди предпочитают пользоваться услугами с хорошими отзывами⁵.

Внедрение «Системы социального рейтинга иностранных граждан» позволит стимулировать мигрантов законно трудиться и быть законопослушными. Баллы следует начислять иностранцам, например, при наличии образования, стажа работы по востребованной в России специальности, законного осуществления трудовой деятельности, знания русского языка, основ законодательства и истории России (в зависимости от уровня знаний), при отсутствии нарушений уголовного и административного законодательства. Штрафные баллы следует начислять, например, в случае совершения административных правонарушений, уголовных преступлений, наличия заболевания наркоманией и инфекционными

¹ Cantor R., Packer F. The Credit Rating Industry // The Journal of Fixed Income Summer. 1994. Vol. 1, № 26. P. 1–22.

² Rzaev R. R., Aliyev A. A., Kravets O. J. Credit rating of natural person by expert knowledge compilation in logic basis of neural networks // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2019. Vol. 537 042028. P. 1–6.

³ Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СПС «Консультант-Плюс».

⁴ Chorzempa M., Triolo P., Sacks S. (2018). China's social credit system: A mark of progress or a threat to privacy? // Peterson Institute for International Economics. 2018. Policy Briefs PB18-14, Vol. 1, № 11. P. 1.

⁵ Bayer J. P., Vasilyeva V. A., Vetrenko I. A. The Social Credit System of the People's Republic of China through the Eyes of Foreign Researchers // Administrative consulting. 2020. № 7. P. 26–29.

заболеваниями, которые представляют опасность для окружающих, невыполнение требования покинуть территорию страны в случае вынесения решения, предписывающего выехать, сообщение о себе ложных сведений, представление поддельных или подложных документов. Итоговый рейтинг иностранца должен влиять на разрешенный срок пребывания и проживания в России, а также на высылку и срок закрытия въезда в случае совершения противоправных проступков.

Итак, статистика показывает, что действующая система оформления документов для осуществления мигрантами трудовой деятельности неэффективна. Одновременно с этим цифровизации подвергается всё больше и больше сфер человеческой жизнедеятельности. Применение компьютерных технологий «набирает обороты» и в области миграции. Законопроектом, реформирующим всю миграционную сферу, в том числе с использованием цифровых технологий, предусматривается кардинальное изменение порядка выдачи иностранным гражданам разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности. Отмечая в целом позитивный характер предлагаемых законопроектом изменений, эффективность предлагаемых мер вызывает сомнение, в связи с чем проект требует доработки.

Поляков М. М.,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ¹

Противодействие коррупции включает в себя множество форм и методов, направленных на борьбу с коррупционными правонарушениями. Применение цифровых технологий относится к числу наиболее перспективных способов антикоррупционной деятельности в Российской Федерации. Уже сегодня можно констатировать, что цифровые информационные технологии позволили существенно снизить уровень коррупционных рисков. Этому во многом способствовала модернизация государственных услуг, которая обусловила:

- создание единого портала государственных и муниципальных услуг (Gosuslugi.ru);
 - межведомственное информационное взаимодействие в системе функционирования органов публичного управления;
 - внедрение электронной системы оценки качества государственных услуг и др.
- Единый портал государственных и муниципальных услуг* является федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме и

¹ Тезисы доклада подготовлены в рамках государственного задания «Трансформация российского права в условиях больших вызовов: теоретико-прикладные основы», номер темы — FSMW-2020-0030.

доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение соответственно реестров государственных и муниципальных услуг.

Межведомственное информационное взаимодействие — это осуществляемое в целях предоставления государственных и муниципальных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими государственные услуги, органами, предоставляющими муниципальные услуги, подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, иными государственными органами, органами местного самоуправления, органами государственных внебюджетных фондов, многофункциональными центрами.

В 2012 г. во исполнение постановления Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 Минэкономразвития России разработана и введена в эксплуатацию *информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг* (ИАС МКГУ)¹. Механизм оценки распространен на социально значимые и массовые федеральные государственные услуги МВД России, ФНС России, Росреестра, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Росгвардии, ФССП России, Росимущества и Роспотребнадзора, оказание которых осуществляется через территориальные органы ведомств и МФЦ.

Государственные услуги оцениваются по следующим каналам:

- личные мобильные телефоны (смс-опросы и телефонные опросы граждан, отрицательно оценивших качество предоставленных им государственных услуг);
- терминальные и иные устройства, расположенные в территориальных органах ведомств, а также в МФЦ;
- сеть Интернет (Единый портал госуслуг, официальные сайты органов государственной власти, сайт «Ваш контроль»).

Так, в частности, на сайте «Ваш контроль» (<https://vashkontrol.ru>) гражданину предоставлена возможность разместить отзыв о качестве предоставления государственной услуги.

Информационные технологии активно применяются в рамках антикоррупционного мониторинга, пропаганды, просвещения, планирования, прогнозирования, формирования официальной отчетности. В настоящее время информирование о формах и методах противодействия коррупции в обязательном порядке размещается на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Приказом Министерства труда и социальной

¹ Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 17.12.2012. № 51. Ст. 7219.

защиты Российской Федерации от 07.10.2013 № 530н утверждены Требования к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера¹. В пунктах 4–5 Требований отмечается, что на главной странице официального сайта министерства или ведомства должна быть размещена отдельная гиперссылка на подраздел, посвященный противодействию коррупции. При этом:

- количество переходов по гиперссылке должно составлять не более одного раза, в том числе на мобильной версии сайта;
- размещение указанной ссылки в выпадающих окнах не допускается.

В федеральных органах исполнительной власти используется Федерацией специальное программное обеспечение для предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии с подпунктом «в» пункта 17 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020-е гг.² с 1 января 2019 г. введено требование об использовании специального программного обеспечения «Справки БК» (далее также — СПО «Справки БК») всеми лицами, претендующими на замещение должностей или замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей, при заполнении справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера³.

Кроме того, можно выделить и достаточно специфические формы использования цифровых технологий в целях противодействия коррупции:

- использование компьютерных игр по тематике противодействия коррупции. В 2019 г. Генеральной прокуратурой РФ совместно с Министерством труда и социальной защиты РФ была разработана интерактивная компьютерная программа «Мы против коррупции»⁴;

¹ См.: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 07.10.2013 № 530н // Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/0> (дата обращения: 23.06.2022).

² Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020-е годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/DOCUMENT/VIEW/0001201806300002> (дата обращения: 23.06.2022).

³ См.: Указ Президента РФ 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020-е годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

⁴ См.: Компьютерная программа «Мы против коррупции» // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_77/activity/combatting-corruption/legal-education/we-are-against-corruption (дата обращения: 23.06.2022).

- онлайн-тестирование по вопросам, связанным с противодействием коррупции. Например, подобного рода тесты размещены на сайтах Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации¹ и Федерального архивного агентства Российской Федерации²;
- проведение социологических опросов с применением цифровых технологий (опыт Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной таможенной службы и Федеральной службы судебных приставов);
- использование искусственного интеллекта для противодействия коррупции (чат-бот Федеральной налоговой службы России³).

Таким образом, современные цифровые технологии самым активным образом применяются в отечественном механизме противодействия коррупции. И с каждым годом их использование только расширяется, позволяя раскрыть новые грани антикоррупционной деятельности.

Рахманкулов М.-А. Х.-А.,

*доктор экономических наук, профессор,
первый заместитель директора ИСМИ*

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ УЗБЕКИСТАНА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

Прошедшие пять лет стали для Узбекистана периодом глубоких преобразований системы государственной власти и управления.

Преобразования эти проводились на основе Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям социально-экономического, общественно-политического развития Узбекистана на 2017–2021 гг.

Без преувеличения, реализация этого документа, подготовленного на основе современных методологий стратегического планирования, определила важный этап в развитии национальной государственности.

Одним из важнейших приоритетов этой Стратегии стала демократическая модернизация судебно-правовой системы.

При этом важнейшей целью, смыслом проводимых в этой сфере реформ стали три важных идеологемы:

Первое, подчинение всей государственно-правовой системы, и прежде всего судебной власти, общим принципам права — верховенство закона, справед-

¹ Тест по знанию положений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Официальный сайт Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации. URL: <https://gfs.gov.ru/protivodejstvie-korruptcii/meropriyatija-po-protivodejstviju-korruptcii/test-v-sfere-protivodeystviya-korruptsii/> (дата обращения: 23.06.2022).

² Тест «Вопросы на знание основ законодательства о противодействии коррупции» // Официальный сайт Федерального архивного агентства Российской Федерации. URL: <https://archives.gov.ru/anticorruption/test.shtml> (дата обращения: 23.06.2022).

³ URL: <https://web-chat.nalog.ru/> (дата обращения: 23.06.2022).

ливость, честность, доступность, разумность и иным принципам, закрепленным в Конституции.

Второе, Независимая, сильная и общедоступная судебная система должна обеспечить реальное действие Конституции, которая должна стать Основным законом прямого действия.

Третье, Судебная власть, находящаяся в эпицентре всех процессов государственно-правового реформирования, должна стать не только инструментальной основой, но и важнейшим, в ходе реформ, объектом конституционализации.

В рамках судебно-правовой реформы за последние 5 лет принято более 40 системообразующих законов и подзаконных актов. Они обеспечили комплексность, системность преобразований сферы судоустройства, судопроизводства, правового положения судьи, исполнения судебных решений, управления судебно-правовым комплексом.

А. Прежде всего были приняты меры по совершенствованию конституционных основ формирования и функционирования системы судебных органов.

Судебные реформы в Узбекистане начались в 2017 г. с внесения поправок в Конституцию, направленных на реформирование деятельности, укрепление самостоятельности и независимости Конституционного суда Республики Узбекистан.

Конституционными поправками объединены Высший хозяйственный суд и Верховный суд Республики Узбекистан. Созданный на их основе единый Верховный суд Республики Узбекистан стал высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного, административного и экономического судопроизводства.

Хозяйственные суды были преобразованы в экономические суды.

Для обеспечения надежной судебной защиты прав, свобод, законных интересов граждан, реализации конституционной нормы по осуществлению административного судопроизводства впервые в стране были созданы административные суды.

Результатом институциональных преобразований количество судов увеличилось почти на 20 %, судей — более, чем на 30 %.

Самостоятельные прежде областные уголовные, гражданские, экономические суды теперь объединены в единые областные суды общей юрисдикции.

Эти и целый ряд других преобразований призваны способствовать оптимизации управления в системе организации деятельности судебных органов, и как следствие-дальнейшему расширению доступа граждан к правосудию, повышению его качества.

Б. Был реализован комплекс правовых, организационных мер, направленных на обеспечение независимости судов, укрепление статуса судей.

В соответствии с конституционной поправкой 2017 г. создан новый орган судейского сообщества — Высший судейский совет. На этот конституционный орган возложена функция по формированию судейского корпуса.

Раньше эту функцию выполняла Высшая квалификационная комиссия при Президенте Республики Узбекистан. Она образовывалась Указом Президента и состояла из числа представителей законодательной и исполнительной власти, а также правоохранительных органов.

В отличие от нее Высший судейский совет состоит судей, адвокатов, специалистов в области юриспруденции и видных представителей научных кругов. Формируется он на паритетных началах Сенатом и Главой государства. Часть членов Совета работает на постоянной основе.

В соответствии с Законом «О высшем судейском совете» он на основе конкурсного отбора назначает судей районного городского, областного судов. Это примерно 90 % судейского состава страны.

Раньше это было отнесено к компетенции Президента. Сегодня Глава государства назначает только председателей областных судов и их заместителей и то по представлению Высшего судейского совета.

Кроме того, Глава государства вносит в парламент для избрания кандидатуры судей Конституционного суда, Верховного суда, которые также рекомендуются Высшим судейским советом.

Совет в соответствии с законом выполняет целый ряд других функций, направленных на обеспечение законности в судебной деятельности, независимости, неприкосновенности судей.

В. Важнейшим требованием стала конституционализация законов, составляющих основу функционирования всей системы судебной власти, правосудия.

Законы, принятые в последние годы коренным образом, меняют сущность уголовного, административного, гражданского судопроизводства.

Защите прав законных интересов лиц и организаций, прежде всего конституционных прав и свобод становится главным приоритетом развития законодательства, правоприменительной практики.

В соответствии с принятыми в этот период законами:

- отменен институт возвращения судом уголовного дела на дополнительное расследование;
- значительно ужесточена ответственность за применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. За эти преступления предусмотрено наказание в виде лишения от 7 до 10 лет;
- в целях недопущения этих преступлений законодательно введен детально отработанный механизм обязательной фиксации видеозаписью практически всех основных процессуальных действий органов следствия, правоохранительных органов. Задержание лица, его отказ от защитника, личный обыск и выемка и т.д. видеофиксируется.

Г. В целях обеспечения широкого доступа к правосудию, обеспечению прозрачности и законности суда стали меры по цифровизации деятельности органов судебной власти. В Узбекистане в этих целях принята комплексная Программа действий.

Сегодня граждане могут направлять электронные обращения в суды через систему «Обращение». Эта система также позволяет гражданам отслеживать процесс рассмотрения их обращений в режиме онлайн и получать судебные решения в электронном виде.

- в судах первой инстанции полностью внедрено программное обеспечение, позволяющее автоматически равномерно распределять дела среди судей на основе принципов справедливости и беспристрастности. Ранее дела между судьями распределялись председателями судов.

- граждане имеют возможность участия в судебных заседаниях с использованием видео-конференц-связи, в том числе через мобильные устройства;
- между судами и учреждениями по исполнению наказания установлена система видео-конференц-связи, с внедрением которой пропала необходимость конвоирования подсудимых и заключенных, а также других лиц, участвующих в деле;
- продолжается поэтапное внедрение во всех судах система онлайн-трансляции судебных процессов, которая позволяет наблюдать за ходом рассмотрения дел в судах республики на официальном веб-сайте Верховного суда;
- действует система «Электронный прием», с помощью которой граждане и юридические лица имеют возможность осуществить онлайн-регистрацию на личный прием к руководству Верховного суда.
- введена практика систематического опубликования судебных решений, вступивших в законную силу через программу «Сборник решений». До настоящего времени благодаря этой программе опубликовано более 2,5 млн судебных решений.

Д. Законодательную, тщательную регламентацию получил институт Судебного контроля;

- предварительное слушание, в ходе которого осуществляется подготовка дела к судебному заседанию.

Широкое развитие получила система упрощенных процедур в области уголовного судопроизводства.

С 2021 в Уголовно-процессуальный кодекс также введен институт соглашения о признании вины, заключаемое с прокурором по не представляющим большой общественной опасности, менее тяжким и тяжким преступлениям.

Процессы демократизации, либерализации, декриминализации уголовного, Административного законодательства дают ощутимые результаты в деле обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Приведу только один пример — за последние 5 лет количество оправданных судами граждан составило около 3 тыс. Для сравнения, в 2007–2016 гг. то есть почти за 10 предыдущих лет общее число оправданных лиц составило всего 138.

Процессы демократизации законодательства, правоприменительной практики происходят в сфере частноправовых отношений.

В 2021 г. Гражданско-процессуальный кодекс дополнен главой 25.1 «**Упрощенное производство**».

Таковы лишь некоторые результаты судебно-правовой реформы осуществленной эти последние 5 лет.

В январе 2022 г. принята Стратегия развития Нового Узбекистана, рассчитанная на следующие пять лет.

В ней предусмотрены приоритетные цели дальнейшего углубления судебно-правовых реформ. В числе приоритетных задач:

- расширение области судебного контроля посредством совершенствования системы рассмотрения жалоб на решения должностных лиц в административных судах;
- широкое внедрение принципов судейского самоуправления;
- внедрение принципов выборности и подотчетности при назначении на руководящие должности в судебной системе и многое др.

Для реализации вышеуказанных задач, по мнению Главы государства, прежде всего необходимо дальнейшее развитие конституционных основ государственно-правовой деятельности, в том числе судебной системы.

Это, в частности то, над чем сегодня работают научное сообщество, государственные учреждения, гражданское общество нашей страны в ходе конституционной реформы.

В частности, широко обсуждается вопрос о коренном улучшении системы подготовки и переподготовки судейских кадров, способных эффективно работать в условиях новой системы управления судебно-правовым комплексом.

При этом в ходе дискуссий отмечается, что цементирующей основой полученных, преподаваемых профессиональных знаний должно стать формирование конституционного профессионального мировоззрения судей.

Речь идет о конституционализации юридического образования в целом.

В этом, в частности, видится возможность разрешения противоречия между требованиями об универсализации и специализации судей.

В Узбекистане в ходе предстоящей работы по углублению конституционной реформы предполагается проведение целого ряда мероприятий — конференций, круглых столов, семинаров — с привлечением в том числе видных зарубежных специалистов, ученых в различных областях права.

В этой связи хочу выразить надежду на дальнейшее конструктивное творческое взаимодействие с коллегами из МГЮА, участниками конференции в организации обсуждения наиболее важных, представляющих взаимный интерес проблем конституционной реформы.

Спасибо за внимание!

*Стандзень Л. В.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ТРАНСФОРМАЦИЯ ЛИЦЕНЗИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ COVID-19

Лицензирование отдельных видов деятельности является одним из насущных и перспективных направлений государственного регулирования экономической деятельности в Российской Федерации, осуществляемое органами публичной власти¹. Среди таких органов особое место занимают лицензионные органы. Особенность государственного управления и регулирования как ее части заключается в том, что оно включает в себя не только принятие управленческих решений, но и осуществление непосредственного государственно-управленческого воздействия на объект управления, то есть на исполнение принятого

¹ См., например: Разрешительная система в Российской Федерации : научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ. М. : Инфра-М, 2015. 928 с. ; Специальные административно-правовые режимы: уч. пособие / отв. ред. С. А. Старостин. М. : Проспект, 2021. 200 с. ; Стандзень Л. В. Лицензионно-разрешительная система : монография. М. : Проспект, 2021. 272 с.

управленческого решения. Поэтому следует согласиться с мнением Б. В. Россинского, Л. Л. Попова и других ученых о масштабности данной деятельности. Действительно, уполномоченные органы исполнительной власти осуществляют огромный объем полномочий, связанных с оказанием непосредственного воздействия на объекты управления при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности¹. Так, по официальным статистическим данным количество действующих лицензий, выданных федеральными лицензирующими органами и лицензирующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на конец 2020 г. составило 680 632 лицензии. COVID-19 внесло изменения во все сферы общественной жизни, в том числе и видоизменило некоторые правила лицензирования отдельных видов деятельности. Вместе с тем, несмотря на сложнейшие условия COVID-19, лицензирование является достаточно распространенной формой или методом управленческой деятельности². Так, например, за год с 2019 г. по 2020 г. прирост в данной сфере составил более чем 1,7 % в сравнении с аналогичным показателем на конец 2019 г. Наиболее массовыми сферами деятельности, которые подлежат лицензированию на протяжении последних, в том числе «ковидных» лет являются образовательная деятельность, медицинская деятельность, деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, фармацевтическая деятельность, а также деятельность по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и пр.³

Государственное регулирование в области лицензирования в настоящее время переживает новый виток своего развития, так называемую трансформацию, одной из причин которых, является COVID-19. Трансформация (лат. *transformatio* — изменение) — это преобразование структур, форм и способов, изменение целевой направленности деятельности⁴.

Остановимся более подробно на основных современных путях трансформации лицензионной деятельности в условиях COVID-19 в Российской Федерации.

1. Перевод документооборота в сфере лицензирования в электронный формат. За последние годы с начала пандемии COVID-19 он приобретает все больший охват в сфере лицензирования. Так, правом подачи заявлений в электронной форме в 2020 г. воспользовались более 32,8 тыс. соискателей лицензий и лицензиатов. А по результатам рассмотрения представленных в электронной форме заявлений лицензирующими органами было выдано более 18,5 тыс. электронных документов.

2. Также активно осуществляется электронное взаимодействие с заявителем. Некоторые лицензирующие органы осуществляли взаимодействие с заявителем в электронном виде с использованием Единого портала государствен-

¹ См., например: Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2021. С. 200–201 ; Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления. М. : Норма: Инфра-М, 2019.

² См. подробнее: Стандзень Л. В., Агапов А. Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти : учебное пособие для магистров. М. : Проспект, 2018. С. 72–73.

³ См.: Доклад о лицензировании отдельных видов деятельности за 2020 г. М. : Минэкономразвития, 2021.

⁴ См., например: Доклад о лицензировании отдельных видов деятельности за 2020 г. М. : Минэкономразвития, 2021.

ных и муниципальных услуг (ЕПГУ). Так, например, Роскомнадзором в рамках осуществления лицензирования деятельности по телевизионному вещанию и радиовещанию рассмотрено 32 заявления и иные материалы, поданные в электронном виде в рамках получения лицензии, 23 заявления в рамках переоформления лицензии.

3. Оказание мер государственной поддержки в условиях COVID-19, связанных с необходимостью экстренного реагирования на вызовы и угрозы распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. В качестве примера хотелось бы привести принятие решения об «автоматическом» продлении лицензий. В 2020 г. это коснулось более 41 тыс. лицензий. Правовой основой явилось постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 и 2021 годах» в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Данным постановлением Правительства № 440 продлено на 12 месяцев действие срочных лицензий, сроки действия которых истекали в период с 15 марта по 31 декабря 2020 г. Данный инструмент поддержки бизнеса «лицензии автоматом» на фоне ситуации с дальнейшим распространением коронавируса хорошо зарекомендовал себя, поэтому в 2021 г. принято новое постановление Правительства от 04.02.2021 № 109 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440», согласно которому продлевается срок действия этой меры в отношении отдельных лицензий еще на год. Эта мера поддержки коснулась лицензий на оказание услуг связи для целей эфирного телевизионного вещания и (или) радиовещания, телевизионное вещание и (или) радиовещание, на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания и т.д. В развитие предыдущих, подобное решение принято Правительством РФ и в 2022 г. Согласно постановлению Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в 2022 году» продлено на 12 месяцев действие срочных лицензий, сроки действия которых истекают в данный период по 31 декабря 2022 г. Эти меры коснулись еще большого перечня лицензий, например, к ним добавились лицензии на водопользование, на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения, осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси и пр.

4. Некоторые федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативного правового регулирования в отношении вида деятельности, являющегося предметом лицензии, и Госкорпорация «Роскосмос» получили возможность временно в «ковидное» время сократить перечень лицензионных требований. В качестве примера, приведем приказ Минцифры России от 15.06.2020 № 281 «О временном сокращении перечней лицензионных требований и условий в сфере телевизионного вещания и (или) радиовещания» (далее — приказ № 281). Согласно приказу № 281 до 31 декабря 2020 г. лицензиатам представлялась возможность: не осуществлять аналоговое телевизионное вещание и (или) радиовещание (трансляцию) в определенное, ночное время, сократить территорию, на которой осуществляется аналоговое телевизионное вещание и (или) радиовещание (трансляция), посредством понижения мощности передатчика; предоставлять в лицензирующий орган сведения об операторах связи, осуществляющих трансляцию телеканала или радиоканала по договору с вещателем таких телеканала или радиоканала, и о лицах, распространяющих

телеканал или радиоканал в неизменном виде по договору с вещателем таких телеканала или радиоканала и пр.

5. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19¹. Прежде всего это связано с реализацией положений Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², который предполагает внесение изменений в целях адаптации к новым подходам государственного контроля (надзора). Изменения направлены на систематизацию действующего отраслевого законодательства, предусматривающего осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением лицензионных требований, упрощение контрольно-надзорных процедур в сфере лицензирования.

Постановлениями Правительства РФ № 440, 353 оптимизирована процедура проведения выездных проверок соискателей лицензии, лицензиатов. Так, предусмотрено проведение в 2020–2022 гг. выездных проверок соискателей лицензии, лицензиатов, проведение которых является обязательным в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также выездных проверочных мероприятий, необходимых для получения, переоформления, продления действия разрешений, посредством использования дистанционных средств контроля, средств фото-, аудио и видеофиксации, видео-конференц-связи. Анализ правоприменительной практики указанной меры показал, что основными способами проведения дистанционных проверок стали системы видео-конференц-связи, такие как Zoom, True Conf, Skype, а также электронная почта. Кроме того, Росприроднадзором облет территорий лицензиатов осуществлялся с использованием квадрокоптеров. Организация дистанционного взаимодействия некоторых органов исполнительной власти, уполномоченных проводить лицензионный контроль осуществлялась так. Вначале издавался приказ о проведении проверки и уведомления проверяемой организации. Затем посредством телефонной связи происходила связь лицензиата и должностного лица лицензирующего органа, а также происходило подключение к цифровой платформе с назначением времени проведения проверочных мероприятий «онлайн». С помощью ПО и технических средств лицензиата уполномоченным должностным лицом, иногда с привлечением экспертов устанавливалось наличие у него зданий, строений, сооружений, помещений, материально-технического обеспечения, оборудования помещений и пр.

Вместе с тем при использовании дистанционных средств контроля некоторыми органами исполнительной власти, например, Рособрнадзором, Росприроднадзором, Ростехнадзором и Росалкогольрегулированием отмечено возникновение проблем технического характера, связанных с качеством видеозаписи и звука, обусловленные отсутствием у проверяемого лица стабильного высокоско-

¹ См., например: Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: уч. пособие / отв. ред. Зубарев. М. : Проспект, 2022. 176 с. ; Мартынов А. В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.

² См.: СЗ РФ. 2019. № 52. Ч. 1. Ст. 7796.

ростного интернет-соединения (мобильного Интернета или Wi-fi). Также встречалось плохое качество изображения при проведении видео-конференц-связи, что требует дальнейшей работы по усовершенствованию систем передачи связи.

В рамках, установленных постановлением Правительства РФ № 438 особенностей осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2020–2021–2022 г. был введен запрет на проведение плановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, а также прекращено проведение плановых проверок иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, за исключением объектов чрезвычайно высокого и высокого риска. В сфере лицензирования согласно представленным федеральными органами исполнительной власти и Госкорпорацией «Роскосмос» в 2020 г. отменено более 30 тыс. плановых лицензионных проверок. Необходимо отметить, что соответствующее снижение административной нагрузки на предпринимателей не повлекло резкого роста случаев причинения вреда жизни, здоровью и иным охраняемым ценностям. Данный опыт подтверждает правильность основных направлений реформы контрольной (надзорной) деятельности по снижению административной нагрузки на предпринимателей, переходу контрольных (надзорных) органов преимущественно к профилактической работе, а также использованию «бесконтактных» методов контроля.

В целом по итогам оценки рассмотренных положений, предусматривающих государственную поддержку субъектов предпринимательской деятельности можно отметить эффективность принимаемых Правительством РФ мер по минимизации последствий распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 в сфере лицензирования.

Указанные меры позволили сократить издержки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанные с получением, продлением, переоформлением лицензий, а также минимизировать контакты с лицензионными органами.

Представляется, что указанные изменения лицензионных правоотношений в совокупности позволят упростить процедуру лицензирования отдельных видов деятельности и сделать ее еще более доступной в условиях COVID-19¹.

Сыроежкин А. М.,

*аспирант кафедры административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАМКАХ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Цифровизация выступает одним из способов совершенствования государственного управления, при этом в процессе внедрения цифровых технологий, в том числе в сфере лицензирования, необходимо учитывать опыт зарубежных стран, включая Соединенные Штаты Америки.

¹ См., например: Вызовы пандемии и стратегическая повестка дня для общества и государства: социально-политическое положение и демографическая ситуация в 2021 г. / отв. ред. В. К. Левашов, Г. В. Осипов, С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская. М. : ФНИСЦ РАН, 2021. 558 с.

Система лицензирования США, как и вся правовая система этой страны, начинает формироваться в XVIII в. после войны за независимость под влиянием права Великобритании, однако с учетом особенностей созданного государства, таких как дифференциация в установлении правовых основ¹. В XIX в. происходит формирование профессиональных сообществ, расширение видов деятельности, подлежащих публичному санкционированию², а также увеличивается количество лицензирующих органов и схем лицензирования³.

В Соединенных Штатах Америки сформировались два вида лицензий: фискальные (revenue-raising), то есть лицензии направленные на получение прибыли публично-правовым образованием, в рамках которых фактически не предъявляются лицензионные требования, и регуляторные (regulatory), чьей целью выступает предотвращение вреда охраняемым интересам⁴.

В настоящий момент правоведа отмечают значительный рост числа регулируемых профессий⁵, в связи с чем ведется дискуссия о месте лицензирования в рамках регулирования экономической активности, и о целесообразности регламентации тех видов деятельности, которые фактически не ведут к риску причинения тяжких последствий для населения, общества и государства⁶.

К особенностям лицензирования следует относить дуализм федеральных и региональных норм⁷, при этом публичное санкционирование ограничено производится также на муниципальном уровне. В связи с этим в США актуальна проблема лицензионной мобильности (licensing mobility), под которой понима-

¹ Мельничук Г. В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2007. С. 24–25.

² A. S. McDaniel, *The Good, the Bad, and the Unqualified: The Public Interest and the Unregulated Practice of General Contracting in Oklahoma*, 29 *Tulsa L. J.* 799 (2013). URL: <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol29/iss3/10> (дата обращения: 21.02.2021).

³ Мельничук Г. В. Указ. соч. С. 27.

⁴ Bruce E. May, *The Character Component of Occupational Licensing Laws: A Continuing Barrier to the Ex-Felon's Employment Opportunities*, 71 *N.D. L. Rev.* 187 (1995) URL: [https://www.westlaw.com/Document/leaf0583164f011dbbe1cf2d29fe2afe6/View/FullText.html?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&VR=3.0&RS=cblt1.0](https://www.westlaw.com/Document/leaf0583164f011dbbe1cf2d29fe2afe6/View/FullText.html?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&VR=3.0&RS=cblt1.0) (дата обращения: 21.08.2021).

⁵ Thornton R, Timmons E, DeAntonio D. *Licensure or License?: Prospects for Occupational Deregulation*. *Labor Law Journal*. 2017 ;68(1):46-57. Accessed August 22, 2021. URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=121769968&lang=ru>.

⁶ Gray Jeffrey P. *In Defense of Occupational Licensing: A Legal Practitioner's Perspective* // *Campbell Law Review* 43, no. 3 (Spring 2021): 423–75. URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=150267855&lang=ru> (дата обращения: 21.08.2021) ; Douglas A. Wallace, *Occupational Licensing and Certification: Remedies for Denial* // 14 *Wm. & Mary L. Rev.* 46 (1972). URL: <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol14/iss1/3> (дата обращения: 21.02.2021) ; Gellhorn W. *The Abuse of Occupational Licensing* // *University of Chicago Law Review*, № 44, 1976. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Abuse-of-Occupational-Licensing-Gellhorn/92b87f092e17af9d547985f8f24092bb6d2cd566> (дата обращения: 21.02.2021).

⁷ Морозова О. В. *Административные процедуры в РФ, США, ФРГ* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2010. С. 113 ; Лещенков Ф. А. *Обзор отдельных видов разрешительной деятельности в Соединенных штатах Америки* // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2015. № 4 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-otdelnyh-vidov-razreshitelnoy-deyatelnosti-v-soedinennyh-shtatah-ameriki> (дата обращения: 21.02.2021).

ется возможность лицензиата осуществлять санкционированную деятельность в публично-правовом образовании отличным от выдавшего соответствующую лицензию, так как обычно лицензии, выданные штатом, распространяют свое действие на только его территории.

К способам по преодолению межрегиональных барьеров относят признание лицензий другого штата¹ через механизм соглашений штатов о признании лицензий², а также «универсальное лицензирование» (universal licensure), под которым понимается проведение процедур публичного санкционирования в упрощенном порядке, если лицензионные требования двух штатов совпадают по своему содержанию.

Таким образом, следует отметить, что к проблемным аспектам лицензирования в США следует отнести регламентацию большого числа видов экономической деятельности, в том числе не связанных со значительным риском для безопасности, а также значительный массив норм, регулирующих отношения по публичному санкционированию, обусловленный дуализмом федеральной и региональной регламентации.

Вышеуказанное приводит к высокой нагрузке на лицензирующие органы и сказывается на качестве реализации их полномочий. К способам преодоления этих проблем следует отнести внедрение цифровых технологий в государственное управление, в том числе в рамках трансформации электронного правительства США в цифровое правительство с целью формирования новых отношений между обществом и государством для повышения степени участия граждан в государственном управлении, конкурентоспособности страны, продуктивности при исполнении полномочий государственными органами³.

К одной из наиболее распространенных форм внедрения цифровых технологий в процесс лицензирования относится использование систем электронного документооборота на федеральном и региональном уровнях.

В рамках административных процедур лицензирования в сфере атомной энергетики⁴ действуют три такие системы.

Исходя из положений главы 1 титула 10 Электронного кодекса федеральных актов⁵ при внесудебном обжаловании решений документооборот между властными и невластными субъектами производится через электронную систему направления документов (E-Filing system) «Adjudicatory submissions». Эта система принимает, хранит и распределяет документы через веб-сайт, где размещены ссылки на соответствующие файлы.

¹ Мельничук Г. В. Указ. соч. С. 174–175.

² Hentze, Iris, and Zach Herman. State Efforts to Improve Occupational Licensing Mobility // NCSL Legisbrief, March 15, 2021, 1–2. URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=150369931&lang=ru> (дата обращения: 21.08.2021).

³ Дрожжинов В. И., Куприяновский В. П., Евтушенко С. Н., Намиот Д. Е. Стратегический подход к формированию цифрового правительства США // International Journal of Open Information Technologies. 2017. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskij-podhod-k-formirovaniyu-tsifrovogo-pravitelstva-ssha> (дата обращения: 10.04.2022).

⁴ Лицензирование в области атомной энергетики производится на федеральном уровне Комиссией по регулированию атомной энергетики (Nuclear Regulatory Commission).

⁵ Электронный кодекс федеральных актов (Electronic Code of Federal Regulations) // Сайт Code of Federal Regulations. URL: <https://ecfr.federalregister.gov/>.

В целях подтверждения личности используется цифровой сертификат удостоверения личности (digital ID certificate), представляющий собой хранящийся на компьютере участника административных процедур файл, содержащий его имя, адрес электронной почты, цифровую подпись и позволяющий осуществлять шифрование и расшифровку документов для их безопасной передачи через сеть Интернет. Сертификат выдается лицензирующим органом по запросу участников административных процедур.

Через указанную систему производится направление документов лицензирующему органу и другим участникам, получение документов. При этом возможна также выдача группового сертификата удостоверения личности (group ID certificate), действующего в отношении нескольких лиц, однако при его использовании возможно лишь получение документов, но не их подача.

Система электронного документооборота «General submissions» может быть использована лицензиатом для направления отчетов о годности работников к выполнению ими обязанностей (fitness for duty reports), а система «Criminal History» позволяет лицензиату направлять запросы на получение необходимой информации о его работниках и потенциальных сотрудниках (например, фактов привлечения к уголовной ответственности).

Несмотря на наличие вышеуказанных систем документооборот в административных процедурах лицензирования в сфере атомной энергетики не полностью переведен в электронный формат. Так, при внесудебном обжаловании решений предусмотрена возможность подачи документов невластными субъектами и в иной форме по усмотрению лицензирующего органа, а в рамках предоставления отчетности лицензиат сам выбирает способ коммуникации. При этом вместо единой системы документооборота в рамках лицензирования деятельности в области ядерной энергетики созданы три отдельные системы.

Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives), наделенное полномочиями лицензирующего органа федерального уровня, предоставляет возможность использования системы eForms невластными субъектами в качестве альтернативы подачи ими заявлений о выдаче лицензий и предоставления отчетности¹.

Штаты самостоятельно создают цифровые системы обмена данными. Так, в Техасе с 2017 г. в рамках лицензирования, осуществляемого Департаментом Техаса по автотранспорту (Texas Department of Motor Vehicles), внедрена система eLICENSING, при этом заявления о выдаче лицензии, подаваемые в других формах, больше не принимаются². В других субъектах США используются аналогичные системы. Например, в Калифорнии в рамках лицензирования в сфере оборота недвижимости применяется система электронного документооборота, также обозначаемая eLICENSING. Данная система позволяет соискателям подавать заявления о выдаче и переоформлении лицензии, о прохождении квалификационных экзаменов, а также запланировать дату их проведения³.

¹ Сайт Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives. URL: <https://www.atf.gov/> (дата обращения: 10.04.2022).

² Сайт Texas Department of Motor Vehicles. URL: <https://www.txdmv.gov/> (дата обращения: 10.04.2022).

³ Сайт California Department of Real Estate. URL: <https://www.dre.ca.gov/> (дата обращения: 10.04.2022).

Таким образом, тенденциями внедрения цифровых технологий в лицензировании, осуществляемом на территории США, выступают использование систем электронного документооборота при отсутствии в них единого элемента, объединяющего указанные системы даже на уровне одного публично-правового образования, а также отсутствие общего подхода к обязательности использования систем для невластных субъектов. При этом, несмотря на недостатки, вызванные отсутствием единой площадки документооборота, подход, применяемый в США, имеет очевидные плюсы, так как каждая из систем создается под нужды конкретного органа государственной власти с учетом специфики лицензируемого вида деятельности. Кроме того, наличие нескольких систем позволяет выявлять их положительные и отрицательные стороны, что облегчает их дальнейшее совершенствование.

Фадеева И. В.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Технологические достижения последних десятилетий внесли изменения в деятельность правоохранительных органов. Поскольку как преступная деятельность, так и взаимодействие полиции с обществом постепенно переходят в интерактив, старая модель реализации соответствующих направлений деятельности сама по себе уже не достаточна. В связи с этим правоохранители начали использовать цифровые технологии, ставшие ключевым фактором прогрессивного их развития, позволившие изменить методы работы полиции. Сегодня происходит переход от простого внедрения передовых технологий в отдельных структурах к комплексному построению цифровой системы в масштабах всей страны. Цифровизация правоохранительных структур прежде всего направлена на обеспечение полного и эффективного использования информации для оптимального решения задач в сфере обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Передовые технологии, внедряемые в деятельность полиции, оказывают на нее большое влияние. Поскольку полицейские силы по всему миру осваивают новые технологии, от искусственного интеллекта и дополненной реальности до дронов и прогнозной аналитики данных, обществу и правоохранителям будет легче общаться. Концепция цифровой полиции направлена на улучшение расследований, повышение эффективности, сокращение расходов и предоставление силовым структурам возможности реагировать на преступления еще до того, как они будут совершены.

Внедрение информационных (цифровых) технологий в сферу обеспечения безопасности способствует положительному развитию традиционных сфер человеческой деятельности, а значит, прогрессу общества в целом. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества на 2017–2030-е гг.,

утвержденной Указом Президента РФ в 2017 г.¹: информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Цифровые технологии, широко применяемые сегодня в правоохранительной деятельности, позволяют, во-первых, упростить работу и повысить ее оперативность, а во-вторых, способствуют обеспечению эффективной борьбы с преступностью. Эффективность этой борьбы напрямую зависит от уровня организации работы (оперативной, следственной и т.д.), проводимой правоохранительными органами, на результативность которой в том числе влияет уровень информационной поддержки и технического оснащения деятельности органов внутренних дел. Объясняется это тем, что сотрудникам приходится работать с огромным информационным потоком, в процессе чего генерируется, собирается и анализируется больше данных, чем когда-либо прежде. Справляться с таким огромным объемом информации, «перелопачивая» его привычными средствами структурирования и аналитики, без технических и программных средств практически невозможно.

Процесс извлечения практических идей из огромных объемов данных настолько трудоемок, что даже отдаленно неэффективен с точки зрения затрат, если его выполняют люди. Вот тут на помощь приходит искусственный интеллект (ИИ) и его подкатегория машинного обучения. ИИ используется для поддержки многих других полицейских технологий, таких как распознавание лиц и биометрия. Его также можно использовать для картирования преступности: обработки данных, которые можно использовать для гораздо более эффективного выявления регионов или районов с высоким уровнем преступности, в целях повышения уровня профилактических и предупредительных мер.

Искусственный интеллект также может использоваться для «прогнозирования преступлений». Используя так называемые алгоритмы «глубокого обучения», программисты могут обучать компьютеры анализировать данные из огромного количества источников и категорий, чтобы фактически предсказывать, когда и где могут произойти преступления, что позволит правоохранительным структурам правильно распределять ресурсы и повысит вероятность того, что полицейские окажутся в нужном месте в нужное время.

Следует отметить, что МВД России планирует в 2023 г. приступить к работам по созданию программного обеспечения, позволяющего в будущем осуществлять поиск серийных преступников, а также определять индивидуальные анатомические признаки человека, полученные из биологического материала с мест совершения преступлений. Кроме того, ИИ можно будет применять и в процессе нормотворческой деятельности, облегчая работу юристов при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы.

Одна из наиболее противоречивых полицейских технологий связана с использованием программного обеспечения для распознавания лиц людей и силуэтов автомобилей. Когда этот инструмент впервые попал в арсенал правоохранительных органов, многие эксперты были обеспокоены тем, что он будет использо-

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е годы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.04.2022).

ваться незэтично. Установка таких централизованных систем видеонаблюдения, с одной стороны, может стать мишенью для хакеров и увеличивает вероятность утечки данных. И в нынешних условиях это особенно актуально, поскольку персональные данные граждан защищены недостаточно, в силу чего постоянно происходит утечка этих данных, в том числе и в открытый доступ, они попадают в руки мошенников, недобросовестных распространителей рекламы, используются для шантажа, нарушения политических и иных прав. С другой стороны, использование видеонаблюдения является «грубым нарушением прав граждан». Сегодня в России действует закон о защите персональных данных, который направлен в первую очередь на их защиту, чтобы предотвратить утечку. Однако права самих граждан, чьи данные используются, никак не защищены. Безопасность биометрических данных в частной сфере пока не регулируется, но у властей с 2019 г. есть право использовать распознавание лиц без согласия граждан¹.

Вместе с тем использование систем «умного» видеонаблюдения, согласно исследованиям McKinsey Global Institute, позволит на 30–40 % снизить количество преступлений² и на 20–35 % сократить время аварийного реагирования³.

В дополнение к отпечаткам пальцев, используемым полицией более века, распознаванию лиц и ДНК, добавлен постоянно расширяющийся набор биометрических (и поведенческих) характеристик, к которым относятся распознавание голоса, отпечатки ладоней, распознавание радужной оболочки глаза, анализ походки и даже сердцебиения. Создание единого централизованного хранилища биометрической информации и возможность использования ее через мобильные биометрические устройства позволит сделать процесс идентификации подозреваемых в совершении преступлений более высокотехнологичным и ускорит процесс идентификации личности.

Еще одна технология, не так давно внедренная в деятельность правоохранительных органов, — персональный видеорегистратор. Основными целями его применения являются устранение различного рода инцидентов, возникающих в процессе взаимодействия сотрудников полиции с гражданами, а также предотвращение преступлений и правонарушений за счет оперативного реагирования на происходящие события. Кроме того, использование видеонаблюдения, как показывают результаты экспериментального исследования английских специалистов, увеличивает раскрываемость тяжких преступлений на 40 %⁴.

Надо отметить, что нательные камеры уже активно используются полицейскими некоторых зарубежных стран (в частности, США). Помимо того, что эти

¹ Как работает распознавание лиц и можно ли обмануть эту систему // РБК: URL: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/6050ac809a794712e5ef39b7> (дата обращения: 26.04.2022).

² По итогам коллегии по результатам служебной деятельности за 2021 г. в пресс-центре МВД России сообщили, что благодаря камерам видеонаблюдения в Москве сотрудниками полиции в 2021 г. раскрыто более 6,8 тыс. преступлений (см.: URL: https://tass.ru/obschestvo/13552205?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 27.04.2022)).

³ Опознать по бороде: МВД взяло на вооружение новую систему слежки // URL: https://www.gazeta.ru/auto/2021/06/24_a_13669364.shtml (дата обращения: 26.04.2022).

⁴ Видеонаблюдение в полиции. Информационные технологии XXI в. // URL: <https://faceter.cam/ru/blog/videonablyudenie-v-politsii-informatsionnye-tehnologii-21-veka/> (дата обращения: 26.04.2022).

камеры небольшие по размеру и более долговечны, они имеют более высокое разрешение, более чистый звук, более широкое поле зрения и повышенную устойчивость к условиям окружающей среды, таким как сильный холод, они также предназначены для лучшей интеграции с автомобильными системами в целях обеспечения синхронизированного видео события с несколькими точек обзора.

Несмотря на то что информационные технологии стали частью современных правоохранительных систем в области обеспечения безопасности и охраны правопорядка в государстве, с точки зрения цифровой трансформации МВД пока остается одним из проблемных органов. Внедрение новых информационных технологий позволит не только оперативно решать стоящие перед сотрудниками органов внутренних дел задачи, обеспечить прозрачность при принятии юридических решений, но и будет способствовать снижению коррупционных рисков, снижению трудозатрат за счет автоматизации отдельных рабочих процессов.

Черкасов К. В.,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сыктывкарского государственного университета имени Питирима Сорокина

Пиптюк А. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Российского государственного гуманитарного университета (филиал в г. Домодедово)

ПРИМЕНЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВЫМИ РЕСУРСАМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Человеческие ресурсы являются ценнейшим капиталом не только для любой организации, но и всего государства в целом. Именно люди, с их знаниями, умениями и навыками производят объекты материального мира, нематериальные ценности, реализуют государственную политику во всех сферах жизнедеятельности общества. Указанная причина определяет особую значимость эффективности государственного управления в сфере регулирования труда, которая во многом зависит от применения уполномоченными органами и работодателями современных цифровых технологий.

Рынок труда — категория, максимально чувствительная к любым экономическим колебаниям. Логика в данном случае совершенно проста: любой работодатель либо организатор работ всегда стремится к уменьшению себестоимости производственных процессов. В случаях падения спроса на товары, работы или услуги, указанная тенденция усиливается с высокой долей вероятности перехода к высвобождению работников в связи с отсутствием потребности в их рабочей

силе. Так, к примеру, в 2020 г. к концу июня, то есть за несколько месяцев действия ограничений, связанных с противодействием коронавирусной инфекции, согласно данным Министерства экономического развития РФ, по сокращению численности или штата было уволено 680 тыс. граждан¹.

В настоящее время серьезные потрясения российский рынок трудовых ресурсов испытывает в связи с фактической «экономической агрессией» иностранных государств против нашей страны. По прогнозным данным, в ближайшие несколько лет ожидается рост уровня безработицы до 6,4–6,5 % от численности экономически активного населения (с 4,4 % на конец марта 2022 г.). В качестве второго наиболее вероятного сценария приводится потеря экономикой к концу текущего года приблизительно 2 млн рабочих мест². Очевидно, что в складывающейся ситуации государству в лице уполномоченных органов необходимо приложить все усилия, направленные на стабилизацию дисбаланса в сфере труда. Эффект в данном случае будет во многом определяться скоростью принимаемых решений, зависящей, в свою очередь, от объема применения информационно-телекоммуникационных технологий. Нам видится, что цифровизация в сфере регулирования труда обладает рядом положительных аспектов, в качестве ключевых из которых могут быть обозначены следующие.

Детальная регламентация особенностей правового статуса дистанционных работников вкупе с предоставленной на законодательном уровне возможностью бездокументарного документооборота между сторонами трудовых правоотношений, свидетельствуют о *возможности существенного расширения рынка рабочей силы*. Иными словами, вступая в договорную связь, работник и работодатель могут находиться за тысячи километров друг от друга, не прибегая к очным встречам и общению. Важным, однако, является то, что реализация потенциала представленного варианта коммуникации сторон трудового договора должна осуществляться исключительно с использованием аккредитованных государством интернет-ресурсов, позволяющих, путем верификации пользователей, исключить варианты мошенничества и неправомерного использования персональных данных граждан. Иными словами, проходя процедуру онлайн-собеседования и направляя по электронной почте документы, необходимые для заключения трудового договора, человек должен быть уверен, что по другую сторону монитора компьютера находится выбранный для трудоустройства работодатель, а не злоумышленник, имеющий намерение воспользоваться полученными сведениями незаконным путем.

Применение сети Интернет в целях реализации государственной политики в сфере труда *повышает мобильность уполномоченных органов*, позволяя в сжатые сроки решать стоящие перед ними задачи. При этом, полагаем, в текущих реалиях объем действий, совершаемых уполномоченными лицами с использованием электронных каналов связи, должен увеличиваться, а сами действия — иметь более прозрачный, понятный и системный характер. Раскроем сформулированный тезис более подробно на следующем примере.

¹ Решетников назвал количество сокращенных работников в России во время пандемии // URL: <https://iz.ru/1029436/2020-06-29/reshetnikov-nazval-kolichestvo-sokrashchennykh-rabotnikov-v-rossii-vo-vremia-pandemii> (дата обращения: 25.04.2022).

² Мануйлова А. Безработица примеряется к росту // URL: https://www.kommersant.ru/doc/5281886?from=top_main_4 (дата обращения: 25.04.2022).

В начале марта 2022 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, положениями которого устанавливается комплекс мер по защите физических и юридических лиц от недружественных действий иностранных государств и международных организаций. Нормами данного нормативного акта Правительство РФ наделяется правом установления особенностей регламентации трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, а также отношений в области содействия занятости населения (п. 14 ч. 1 ст. 18 Федерального закона).

В целях реализации приведенного полномочия, в конце марта 2022 г. Правительством РФ было принято постановление «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в 2022 году»² (далее — Особенности). Документ предполагает возможность перевода работодателем работника с его согласия к другому работодателю в той же либо другой местности по направлению государственного учреждения службы занятости населения (п. 2 Особенности). Несмотря на то что рассматриваемый правовой акт вступил в законную силу в начале апреля 2022 г., на сегодняшний день остаются нерешенными ряд вопросов практического характера, что делает применение Особенности достаточно затруднительным.

Так, к примеру, не ясно, каким образом центру занятости станут известны данные работников, находящихся в простое: утвержденная форма³, представляемая работодателем в подобных случаях, такой информации не содержит⁴. Кроме того, со стороны уполномоченных органов отсутствуют какие-либо разъяснения относительно того, в какой форме (бумажной или электронной) и в каком порядке будет осуществляться взаимодействие между всеми участниками возникающих правоотношений (двумя работодателями, работниками и центрами занятости). По нашему мнению, предпочтительным может быть исключительно электронный обмен данными с использованием сервисов, доступных, безопасных и бесплатных для представителей негосударственного сектора (физических и юридических лиц).

Мобильность государственных органов в сфере регулирования занятости населения может играть положительную роль в организации социального обеспечения. Так, нам видится очень актуальной техническая организация возможности отслеживания в автоматизированном режиме соблюдения законодательства о квотировании рабочих мест для граждан с инвалидностью, что может

¹ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1596.

² Постановление Правительства РФ от 30.03.2022 № 511 «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2459.

³ Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 26.01.2022 № 24 «О проведении оперативного мониторинга в целях обеспечения занятости населения» // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2022 г. № 3.

⁴ Энциклопедия решений. Временный перевод к другому работодателю в случае приостановки деятельности организации в 2022 г. // URL: <https://internet.garant.ru/#/document/58072817/paragraph/40:0> (дата обращения: 25.04.2022).

стать возможным при условии взаимосвязанности сервисов Фонда социального страхования, Пенсионного фонда и органов службы занятости. В свете специальной военной операции на Украине вероятно увеличение количества указанной категории соискателей для занятия вакантных мест. На фоне общего снижения числа предложений на рынке рабочей силы в текущий момент, без постоянного государственного мониторинга с принятием по его результатам адекватных властных решений, обозначенные социально уязвимые группы населения могут попасть в ситуацию острой материальной нестабильности.

Подводя итог изложенному, обозначим, что формирование цифровой основы для управления трудовыми ресурсами потребует от законодателя разработки более разветвленной, но вместе с тем прозрачной системы правового регулирования. Кроме того, глубокое укоренение в государственном управлении информационных технологий нуждается в масштабном финансировании, привлечение большего количества трудовых ресурсов в сферу IT, повышении квалификации кадров в иных отраслях экономики. В силу указанных причин информатизация анализируемой сферы, по большей части, имеет публичный характер и реализуется в формате мер государственного регулирования, обладающих в случае качественного технического обеспечения потенциалом высокой степени мобильности, а также перспективой существенного расширения границ привлечения трудовых ресурсов.

*Шеншин В. М.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета ГПС
МЧС России, член Национальной ассоциации
административистов*

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСГВАРДИИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Применение должностными лицами Росгвардии мер административного принуждения граничит с ограничением прав и свобод граждан. Напомним, что предназначением войск является защита прав и свобод указанных субъектов. В данном контексте кроется, с одной стороны простота осуществления административно-юрисдикционного производства, поскольку такой вид деятельности строго регламентирован нормами административного права, а с другой, выявляется неоднозначность облакаемых в административно-процессуальную форму мер административного принуждения¹. Указанный подход раскрывается в том числе и через производство по делам об административных правонарушениях,

¹ Шевцов А. В., Шевцова Н. И. Соблюдение конституционных прав и свобод человека как основной критерий общественной оценки результатов административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 34–38.

являющегося структурным элементом административного процесса¹, осуществляемого должностными лицами Росгвардии в соответствии с административным законодательством².

Акцентируем внимание на неотъемлемых составляющих административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии, заключающихся в производстве по жалобам, а также привлечении в необходимых случаях должностных лиц к дисциплинарной ответственности в случае допущения ими дисциплинарных проступков в ходе такой деятельности (дисциплинарное производство).

Административно-юрисдикционную деятельность можно охарактеризовать как «вид административного производства»³; «производство, следующее за негативным последствием»⁴; «производство по обращениям и административно-деликтное производство»⁵; «рассмотрение и разрешение юридических конфликтов в досудебном порядке, правоохранительный потенциал которого кроется в защите прав и свобод граждан»⁶.

Высказанные позиции исследователей указывают на полномочия должностных лиц, связанные с разрешением правовых споров, возникающих в сфере государственного управления по оценке правомерности действий субъектов административно-правовых отношений⁷.

Выполняя задачу по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности должностные лица Росгвардии наделены специальной административной компетенцией, которая находит свое выражение в КоАП и иных подзаконных актах. Тем самым Росгвардия регулирует круг отношений, участниками которых выступают не подчиненные указанному государственному органу физические и юридические лица.

Государственная и общественная безопасность, как это вытекает из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁸, достигается в том числе повышением доверия граждан к правоохранительным органам, совершенство-

¹ Шевцов А. В. Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 21–26.

² Далее — КоАП.

³ Головкин В. В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 4–13.

⁴ Костеников М. В., Куракин А. В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции // Полицейская деятельность. 2013. № 3. С. 155–170.

⁵ Занина Т. М., Смольянинова М. С. Административно-юрисдикционная деятельность полиции как объект общественной оценки // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. : в 3 ч. СПб. : Издательство С.-Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 98–101.

⁶ Куракин А. В. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории // Административное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 259–271.

⁷ Шевцов А. В. Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 64–69.

⁸ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: www.pravo.gov.ru.

ванием системы общественного контроля при обеспечении указанных видов безопасности.

Указанный контекст в нашем случае является определяющим при оценке эффективности административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой должностными лицами.

Отсюда вытекает потребность общества в повышении уровня эффективности государственного управления. Одним из органов государственной власти как раз и является Росгвардия, доказавшая свое предназначение и эффективность за годы своего существования¹.

Т. М. Занина справедливо акцентирует внимание на целесообразности такого оценивания, доказывая это тем, что административно-юрисдикционная деятельность «воздействует на сферу прав и свобод граждан при применении государственного принуждения»².

И. А. Адмиралова, уточняет, что «применение государственными органами средств административной юрисдикции, должно приводить к гарантированию соблюдения и защиты прав и свобод, в отношении которых такое воздействие осуществлялось»³.

Общественная оценка, как один из элементов триады общественного контроля, находит свое отражение на федеральном уровне. Принципы такого контроля применимы и к деятельности войск национальной гвардии.

Деятельность властного органа подвергается общественной оценке, в основе которой лежат базовые критерии. Из указанного подхода следует, что ключевой оценке должны подвергаться только те действия должностных лиц, которые касаются прав и свобод, при применении мер административного принуждения.

Критериями являются:

- 1) эффективность осуществления административно-юрисдикционной деятельности, и в первую очередь производства по делам об административных правонарушениях и производство по жалобам.

Эффективность предопределена корреляцией функционального предназначения войск национальной гвардии и выполнением ими таких задач, как обеспечение государственной и общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина, предупреждение административных

¹ Генерал армии Виктор Золотов подвел итоги служебно-боевой деятельности Росгвардии // Росгвардия: Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. URL: <https://www.rosguard.gov.ru/ru/news/article/general-armii-viktor-zolotov-podvel-itogi-sluzhebno-boevoy-deyatelnosti-rosgvardii> (дата обращения: 15.03.2022) ; Генерал армии Виктор Золотов на расширенном заседании коллегии Росгвардии подвел итоги 2017 г. // Росгвардия: Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. URL: <https://www.rosguard.gov.ru/ru/news/article/general-armii-viktor-zolotov-podvel-itogi-ras-shirenogo-zasedaniya-kollegiirosgvardii> (дата обращения: 15.03.2022) ; Итоги подведены, цели поставлены: Росгвардия отчиталась о проделанной за год работе URL: https://www.youtube.com/watch?v=Z9bS1eyitVk&list=PLSkII_fjWZyU18T1-6AHEZFa30git1dxz (дата обращения: 18.11.2021) ; Директор Росгвардии открыл расширенное заседание коллегии ведомства URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Np6S52INGCc> (дата обращения: 15.03.2022).

² Занина Т. М., Смольянинова М. С. Указ. соч.

³ Адмиралова И. А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 798–805.

правонарушений. Производство по жалобам преследует цель объективного, всестороннего, своевременного рассмотрения заявлений субъектов административных правоотношений о восстановлении либо о защите нарушенных прав, свобод или законных интересов. Дисциплинарное производство направлено на создание условий качественного и эффективного выполнения должностными лицами Росгвардии своих служебных обязанностей¹.

У эффективности выделяют две составляющие: правоохранительную, которая необходима для целей выработки управленческого решения, и общественную, оцениваемую через количество возбужденных дел об административных правонарушениях, а также количество рассмотренных жалоб и сокращение рецидива обращений; качество обеспечения государственной и общественной безопасности;

- 2) критерий соблюдения дисциплины, профессиональной этики и законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности (чаще всего, в нашем случае это характерно для контрольно-надзорной деятельности Росгвардии).

Состояние дисциплины, профессиональной этики и законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности положительно будет оценено только лишь при условии недопущения нарушений основных принципов и правил служебного поведения, а также норм административно-процессуального законодательства;

- 3) удовлетворенность лиц, ставших субъектами административных правоотношений, восстановлением нарушенных прав и свобод.

Если в основе первых двух критериев лежат статистические показатели, то последний критерий рассматривается через призму учета мнения лиц, в отношении которых осуществляется административно-юрисдикционное производство.

Итак, каким бы критерием не измерялась эффективность административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии, он всегда должен соответствовать сути общественно полезной деятельности, выполняемой государственным органом. Выбор того или иного индикатора эффективности становится в зависимости от условий в которых властный орган осуществляет свои полномочия, предназначения субъекта обеспечения государственной и общественной безопасности.

Исследование официальных данных показывает, что Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации ежегодно с момента ее создания демонстрирует высокие показатели эффективности административно-юрисдикционной деятельности². Вместе с тем снижение эффективности осуществления такой деятельности будет сигнализировать о необходимости внесения изменений в нормативно-правовое регулирование и стратегию управления указанным органом. В данном случае потребуется переориентация на иные административные правонарушения и использование других ресурсов. При этом низкая адаптивность ведомства станет сигналом к угрозе ее функционирования. Поэтому Росгвардия должна способствовать претворению в жизнь стратегии

¹ Николаев А. Г. Дифференциация дисциплинарных проступков // Образование. Наука. Научные кадры. 2018. № 1. С. 57–59.

² rosgvard.ru.

по изменению баланса сил, направленных на обеспечение государственной и общественной безопасности.

Одним из элементов эффективности деятельности Росгвардии служит ее развитие, цель которой состоит в способности субъекта обеспечения государственной и общественной безопасности продолжать функционировать длительный период времени. Развитие технической и организационной реконструкции предусматривает программы обучения сотрудников государственного органа, однако важно расширять фактор времени, когда можно будет вести речь о кратко-, средне- и долгосрочной перспективе¹. Рассматривая особенности обеспечения войсками национальной гвардии государственной безопасности, автор уже неоднократно обращал внимание, на разбалансировку при ее обеспечении в сравнении с общественной безопасностью. Тем самым на законодательном уровне создана предпосылка к непродолжительному существованию указанного федерального органа исполнительной власти, хотя надежды возлагаются большие.

Таким образом, базовые критерии общественной оценки административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии послужат основой в выработке новых подходов при оценке правовой регламентации полномочий должностных лиц, что, конечно же, обеспечит более высокий уровень законности принимаемых решений.

¹ Сипок Р. П. Философско-правовое обоснование концепции государственной безопасности Российской Федерации // Глобальный научный потенциал. Юридические науки. 2012. № 7 (16). С. 85–89.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

*Россинский Б. В.,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
заслуженный юрист Российской Федерации*

РОЛЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ СФЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Известно, что одной из функций государственного управления является выработка государственной политики, т.е. создание концептуальных, основополагающих направлений совершенствования управления той или иной сферой государственной деятельности, отраслью хозяйства, процессами, направленными на решение принципиально важных для страны задач, и утверждение соответствующих мероприятий, последовательности и сроков их осуществления, необходимых для этого приоритетов, в том числе финансовых, в работе государственных органов и других структур. Всё это невозможно без стратегического планирования, под которым, исходя из положений Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», понимается прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития страны, ее регионов, муниципальных образований, отраслей экономики, сфер государственного и муниципального управления с целью их устойчивого социально-экономического развития.

В первой статье данного Закона особо подчеркивается, что стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне муниципальных образований, а его вторая глава целиком посвящена полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления при стратегическом планировании. С учетом этого и других обстоятельств в ст. 7 названного Закона говорится об организации и функционировании в стране системы стратегического планирования.

Системный подход к стратегическому планированию обуславливает необходимость его осуществления в соответствии с принципами и законами построения систем.

Между тем анализ недостатков функционирования органов исполнительной власти показывает, что во многом они обусловлены отсутствием должных связей

между ними и органами законодательной власти, другими государственными органами. Например, это особенно проявляется при взаимодействии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ с законодательными органами данных субъектов. Дело в том, что, к сожалению, далеко не всегда должным образом понимаются положения статьи 10 Конституции РФ, не учитывается диалектическое единство процессов дифференциации и интеграции государственных органов. Но, конечно, в наибольшей степени такие проблемы присущи взаимоотношениям государственных и муниципальных органов, которые нередко осложнены однобоким пониманием положения статьи 12 Конституции РФ, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Как показала многолетняя практика, бездумное восприятие данных конституционных положений привело к игнорированию в ряде регионов и муниципальных образований страны многих системных принципов, в частности принципа обратной связи. Неучет требований построения систем, потеря обратных системных связей, обуславливали значительное снижение управленческой устойчивости как муниципальных образований, так и всей государственной системы.

Данное обстоятельство, может быть, не очень заметное для подсистемы законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления), является принципиальным для подсистемы исполнительных органов, которая по своей управленческой природе является вертикальным, субординационным образованием. Нередко существовавший разрыв как прямых, так и обратных связей между органами исполнительной власти и исполнительными органами муниципальных образований имел значительные негативные последствия и для местного самоуправления, и для государственного управления в целом.

Так, отмечавшееся в 90-е гг. прошлого века несоответствие законодательства субъектов РФ федеральному законодательству, а во многих регионах даже — актов органов исполнительной власти законам субъектов, достигло такого уровня, что фактически началось расхождение всей системы государственного управления. Вспоминая события тех лет, должны изложить увиденное нами в реальной практике государственного управления. Постоянно выезжая в тот период по долгу службы в различные регионы страны и тесно общаясь там с руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ, мы ни раз были свидетелем отсутствия согласованности их позиций с позицией федерального центра. Иногда даже доходило до курьезов, когда, например, руководители краев и областей страны без согласования с МВД России напрямую давали указания начальникам региональных управлений внутренних дел, отменяющие директивы, поступившие из федерального министерства. А ведь это силовое ведомство! Что можно говорить о ситуациях, существовавших в сугубо гражданских органах исполнительной власти?

Но особо сложное отношение складывалось между руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ и главами органов местного самоуправления, муниципальных администраций. Причины этого понятны и имеют глубокие корни. Если обратиться к истории, то, очевидно, что в нашей стране в течение многих десятилетий ситуация была принципиально иной. Хорошо известно, что в систему государственной власти и государственного управления СССР

включались местные органы. В статьях VIII главы Конституции СССР 1936 г. «Местные органы государственной власти» предусматривались также образуемые этими органами и подотчетные им исполнительные и распорядительные органы. А 19 глава Конституции СССР 1977 г. прямо называлась «Местные органы государственной власти и управления». Другими словами, местные и советские, и исполнительные органы были элементами единой государственной властно-управленческой системы.

Однако, как уже отмечалось выше, в 1993 г. было определено, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Конечно, этот тезис является детализацией не вызывающего никаких возражений положения ст. 12 Конституции РФ о том, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Однако бездумное, одностороннее восприятие возможного характера взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, зачастую трактовалось как призыв к разрыву между ними. Нередко даже доходило до открытых скандалов между руководителями органов государственной, особенно исполнительной, власти субъектов РФ и главами органов местного самоуправления, муниципальных администраций, причем по инициативе и той, и другой сторон.

И если отношения между федеральными и региональными органами государственной власти начали исправляться после издания Указа Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», то вопрос с органами местного самоуправления во многом оставался открытым вплоть до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. Естественно, речь не могла идти о стратегическом планировании в стране в его полном объеме, требующем соответствующей координации на всех уровнях управления: федеральном, субъектов РФ и в муниципальных образованиях.

Для обеспечения эффективной реализации практически всех функций государственного управления, в том числе выработки государственной политики, что невозможно сделать без учета результатов стратегического планирования (как, кстати, и наоборот), роль введенной в 2020 г. третьей части статьи 132 Конституции РФ невозможно переоценить. Развитие нового конституционного положения о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», нашло отражение в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Это свидетельствует, что федеральные органы осуществляют свои полномочия на территориях субъектов РФ не только во взаимодействии с региональными государственными органами, но и — с действующими на этих территориях органами местного самоуправления.

Особенно это важно для деятельности исполнительных органов, ибо, во-первых, только они в отличие от иных управленческих структур реализуют весь спектр функций государственного управления, и, во-вторых, как отмечалось, совокупность этих органов по своей управленческой природе должна быть вертикальным, субординационным образованием. Существовавшее искусственное разъединение государственных органов и органов местного самоуправления негативно сказывалось прежде всего на функционирование системы исполни-

тельной власти. Определенные Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» полномочия региональных исполнительных органов, позволяющие увязывать свою работу с федеральными органами и органами местного самоуправления, дают основания надеяться на возможность эффективного применения всего набора функций государственного управления, реализуемых исполнительной властью.

Сказанное, безусловно, относится и к вопросам стратегического планирования, причем практически во всех отраслях хозяйства страны. Именно в этом состоит существенная роль образования публичной власти для совершенствования вопросов стратегического планирования сфер государственного управления.

*Агамагомедова С. А.,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Пензенского государственного
университета, кандидат юридических наук,
доцент*

ВЕДОМСТВЕННЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ В СОВРЕМЕННОМ РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ

Роль стратегического планирования в правоприменительной практике органов публичной власти трудно переоценить. Планирование традиционно представляется в качестве составляющей управленческого процесса.

А. П. Корнев к общим функциям социального управления относит планирование, под которым понимает определение направлений, целей управленческой деятельности и способов, средств их достижения¹. Близкую позицию отстаивают и иные ученые при характеристике планирования как основной функции государственного управления. Планирование определяется ими как определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех и иных процессов в системе государственного управления². Д. Н. Бахрах писал, что «управлять — это значит прогнозировать, планировать, контролировать и т.д.»³. Причем ученый относил планирование и прогнозирование к функции ориентирования системы⁴. Таким образом, планирование относится учеными к базовым функциям государственного управления. Особенность этой функции в том, что она воздействует на все иные функции, стадии и формы управленческого процесса, оказывает влияние на эффективность всей системы управления в целом.

Стратегическое планирование предполагает планирование глобального (ведомственного и надведомственного уровня), планирование, связанное с

¹ Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1. М. : МЮИ МВД России, 1996. С. 6.

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2005. С. 39.

³ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Бек, 1997. С. 74.

⁴ Там же.

установлением целей и ориентиров на будущее, утверждением определенной повестки, вектора развития. Стратегическое планирование сегодня выступает неотъемлемой частью управления всеми сферами общественной жизни. Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и реализуют стратегии развития, соотнесенные с общенациональными стратегическими целями развития государства в целом на определенный период времени. Не является в этом смысле исключением Федеральная таможенная служба, очередная Стратегия развития которой была принята и утверждена в 2020 г.¹ Стратегия развития таможенной службы РФ до 2030 г. (далее — Стратегия до 2030 г.) установила цели и приоритеты развития ведомства на ближайшее десятилетие. Данный документ коснулся всех институтов таможенного регулирования, включая таможенный контроль как основной инструмент деятельности таможенных органов. Рассмотрим ведомственные стратегические ориентиры в современном развитии института таможенного контроля, установленные данным документом.

Нами уже рассматривалась контрольная функция таможенных органов в соответствии с положениями Стратегии до 2030 г. и обращалось внимание на продолжающуюся тенденцию переноса акцентов контрольно-надзорного воздействия на таможенный контроль после выпуска товаров, дальнейшее углубление дифференциации контроля, признание различий в законодательстве и подходах к осуществлению таможенного контроля в условиях отсутствия границ между странами — членами ЕАЭС².

Применительно к таможенному контролю следует выделить несколько ведомственных стратегических ориентиров в развитии данного института, закрепленных в Стратегии до 2030 г. На наш взгляд, это: 1) цифровизация таможенного и иных видов государственного контроля и надзора, осуществляемых таможенными органами; 2) развитие таможенного контроля после выпуска товаров; 3) снижение контрольно-надзорного воздействия на граждан и организаций. Все эти целевые ориентиры неразрывно связаны между собой. Так, цифровизация таможенного контроля закономерно сокращает время совершения таможенных операций, а таможенные проверки постепенно переходят в цифровой формат. Остановимся на выделенных стратегических приоритетах подробнее.

Вопросы трансформации государственного контроля и надзора в условиях цифровизации экономики уже рассматривались нами в публикациях прошлых лет³. Следует отметить две тенденции таможенного контроля с точки зрения цифровизации. Во-первых, под воздействием развития информационных технологий контроль и надзора, осуществляемый таможенными органами формализуется и автоматизируется. Отражением данной тенденции может выступать, к примеру, положение о том, что на всех этапах реализации Стратегии до 2030 г. будет обеспечено в том числе развитие автоматизированных технологий по выбору объектов таможенного контроля после выпуска товаров. Необходимо обратить внимание на то, что, если сфера текущего таможенного контроля и

¹ Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3572.

² Агамагомедова С. А. Контрольная функция таможенных органов в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г. // Таможенное дело. 2020. № 3. С. 3–6.

³ Агамагомедова С. А. Государственный контроль и надзор в условиях цифровизации экономики // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2020. № 3. С. 79–85.

сфера государственных таможенных услуг уже достаточно давно и основательно подверглась воздействию «цифры», то контроль после выпуска товаров в этом смысле имеет статус аутсайдера.

Во-вторых, важной тенденцией реализации цифровой повестки в деятельности таможенных органов выступает процедурное обеспечение качественно новых трансграничных товаропотоков в рамках электронной коммерции. Доля трансгранично перемещаемых товаров по цифровым каналам стремительно растет, что требует создания эффективного механизма таможенного администрирования товаров, пересылаемых в рамках международной электронной торговли. Данный факт констатируется в Стратегии до 2030 г. и требует скорейшей реализации и административно-процедурного обеспечения. В противном случае мы можем говорить об «отстающем правотворчестве», а также о фрагментации правового регулирования. Ученые справедливо обращают внимание на то, что в эпоху цифровизации приобретает особую актуальность вопрос о гибкости и своевременности правового регулирования. Если правовое регулирование «запаздывает» или «отстает» от активного развития качественно новых институтов и процессов, регуляция приобретает фрагментарный характер. И в данном случае фрагментация в регулировании общественных отношений, возникающих в связи с процессами цифровизации, имеет объективную природу и не характеризуется как негативное явление, а скорее представляет собой временный, переходный этап в развитии правового регулирования таких отношений. В этой связи можно прогнозировать определенное расширение предмета правового регулирования, и в конечном итоге — преодоление сложившейся фрагментации¹.

Вторым важным трендом стратегического планирования в деятельности таможенных органов РФ является развитие таможенного контроля после выпуска товаров. Это далеко не новый вектор развития таможенного контроля. Смещение контрольно-надзорного воздействия с этапа таможенного декларирования (текущего контроля) на период после выпуска товаров инициируется в начале 2010-х гг. Данная тенденция нашла свое отражение и в предыдущем программном документе — Стратегии развития таможенной службы РФ до 2020 г. (далее — Стратегия до 2020 г.)². Таким образом совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров признается стратегическим приоритетом в обеих стратегиях. При этом проведенный анализ данных документов свидетельствует об изменении целевых индикаторах указанного направления развития контрольно-надзорной деятельности.

Так, Стратегия до 2020 г. устанавливала целевые индикаторы указанного направления развития таможенной службы РФ, связанные с долей объектов таможенного контроля после выпуска товаров, по которым проводятся проверочные мероприятия, направленные в том числе на профилактику правонарушений, от общего количества объектов таможенного контроля после выпуска товаров, в отношении которых возможно применение профилактических мер (с 20 % в 2017 г. до 35 % к 2020 г.); а также с результативностью проверок, проводимых на основе информации о наличии признаков нарушения таможенного

¹ Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20–29.

² Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 10.02.2018) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 109.

законодательства Таможенного союза и законодательства РФ о таможенном деле (с 72 % в 2012 г. до 85 % к 2020 г.). Причем первый показатель в подобной формулировке был установлен позже принятия Стратегии до 2020 г. в первоначальной редакции, в 2018 г.¹

В Стратегии до 2030 г. качественно новые подходы к организации и проведению таможенного контроля после выпуска товаров связываются с поиском оптимального баланса между тенденциями упрощения административных процедур (увеличение скорости их прохождения, сокращение перечня разрешительных документов при прохождении таможенного контроля и др.) и повышения эффективности проверочной деятельности после выпуска товаров.

Одним из принципов стратегического планирования признается принцип измеряемости целей, который означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования².

Применительно к таможенному контролю после выпуска товаров Стратегия до 2030 г. устанавливает целый ряд относительно новых контрольных показателей, среди которых, к примеру, доля объектов таможенного контроля после выпуска товаров, в отношении которых применен отбор с использованием информационных технологий, в общем количестве объектов таможенного контроля после выпуска товаров (планируемая к 2030 г. доля — 50 %).

Кроме того, представляют интерес такие показатели, как доля электронных дел таможенного контроля, по которым с подконтрольными лицами осуществлялся обмен документами и сведениями в электронном виде, в общем количестве электронных дел таможенного контроля (планируемая к 2030 г. доля — 80 %); доля лицензируемых товаров, контроль за перемещением которых осуществляется в автоматическом режиме (планируемая к 2030 г. доля — 90 %). Все они свидетельствуют об активной цифровизации таможенного контроля в целом, а также его «постконтрольной» составляющей.

Стратегические ориентиры, связанные с цифровизацией и оптимизацией таможенного контроля после выпуска товаров, взаимосвязаны. Так, отражением внедрения «цифры» в рассматриваемое направление таможенного контроля выступают:

- оптимизация проверочной деятельности на основе системы управления рисками посредством автоматического выбора объектов таможенного контроля после выпуска товаров и реализации электронного документооборота между невластными субъектами и таможенными органами;
- реализация системы прослеживаемости движения трансгранично перемещаемых товаров;
- появление и развитие понятий «электронной таможенной проверки», «электронных дел таможенного контроля» и др.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.02.2018 № 207-р «О внесении изменений в Стратегию развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р» // СЗ РФ. 2018 № 8. Ст. 1254.

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

Оптимизация таможенного контроля после выпуска товаров обусловила поиск новых и совершенствование существующих инструментов таможенного контроля. Так, согласно положениям Стратегии до 2030 г. планируется внедрение и развитие институтов таможенного мониторинга и таможенного аудита, призванных оптимизировать и дополнить инструментальное обеспечение проверочной деятельности таможенных органов. Полагаем, что в данном случае уместно говорить о тенденциях внедрения в правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности таможенных органов элементов сорегулирования (таможенный аудит) и саморегулирования (таможенный мониторинг). Последний имеет административно-процедурный аналог в форме налогового мониторинга, используемого на протяжении последних лет в качестве формы налогового контроля. Есть основания предположить, что таможенный мониторинг дополнит систему мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, и будет иметь преимущественно фискальный характер (направленность на своевременную и полную уплату таможенных платежей).

Что касается таможенного аудита, то ученые справедливо различают аудиторский финансовый контроль как разновидность инициативного контроля и использование аудита как методики проведения финансового контроля. При этом в таможенных отношениях аудит нередко признают формой контроля, проводимого как таможенными органами, так и иными субъектами (независимыми аудиторами)¹.

Снижение контрольно-надзорного воздействия на граждан и организаций выступает вектором развития контрольно-надзорной деятельности таможенных органов на протяжении последних двух десятилетий. Данная тенденция связана как с формированием единого евразийского экономического пространства, так и с требованиями реформы системы государственного контроля и надзора, важной частью которой выступает таможенный контроль. Постепенное снижение административных барьеров различного типа при прохождении таможенного контроля становится актуальным трендом развития таможенного законодательства как национального, так и интеграционного уровня².

При этом если в предыдущий период развития преодоление административных барьеров связывалось со сроками, процедурными формальностями, получением привилегированных статусов, то теперь речь идет всё больше об активной роли самого невластного субъекта контрольно-надзорного взаимодействия, что в конечном итоге снижает «барьерное» восприятие административно-процедурных формальностей, обязательных при прохождении таможенного контроля. В качестве примеров можно привести реализацию возможности для плательщика самостоятельно без участия должностных лиц таможенных органов управлять своими денежными средствами, информация о которых отражена на его едином лицевом счете, осуществляя операции по уплате, зачету, возврату, погашению задолженности и контролю движения таможенных пошлин, налогов и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, и

¹ Бакаева О. Ю., Покачалова Е. В. Мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных правоотношениях // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. № 4. С. 616–643.

² Агамагомедова С. А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля: понятие, виды и способы преодоления // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 79–87.

обеспечения их уплаты; развитие интерактивных цифровых сервисов для самых различных категорий участников таможенных отношений (система личных кабинетов на официальном сайте ФТС России); популяризация применения участками внешнеэкономической деятельности добровольных систем оценок соответствия таможенному законодательству и др.

Все выделенные тенденции, с одной стороны, оптимизируют административные процедуры таможенного контроля и способствуют повышению его эффективности, с другой — несут новые риски во взаимодействии таможенных органов как представителей публичной власти с гражданами и организациями.

В целях минимизации проявления негативных факторов в современном контрольно-надзорном взаимодействии ученые предлагают следующие категории мер: периодическое обучение сотрудников контрольно-надзорных органов работе с электронными системами, повышение их квалификации в данном направлении; совершенствование синхронизации данных в различных государственных информационных системах; сведение к минимуму бумажного документооборота; развитие электронного взаимодействия с подконтрольными субъектами (применение защищенных каналов связи, расширение использования личных кабинетов)¹.

Таким образом, Стратегия развития таможенной службы РФ до 2030 г. устанавливает ведомственные стратегические ориентиры в современном развитии института таможенного контроля. Они связаны с цифровизацией административных процедур таможенного контроля, с доминированием контроля после выпуска товаров в системе таможенного контроля в целом, дальнейшим сокращением административных барьеров при прохождении контрольно-надзорных процедур. Все выделенные тенденции тесно связаны, взаимообусловлены, влияют друг на друга. В конечном итоге они имеют общий вектор: повышение эффективности таможенного контроля при одновременном снижении управленческого воздействия на невластных субъектов. Все это в конечном итоге позволит достичь цели реализации Стратегии до 2030 г.: формирование «умной» таможенной службы, незаметной для добросовестного бизнеса и результативной для государства.

¹ Мартынов А. В., Ширеева Е. В., Логинова А. Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики (исследование, проведенное на основе опроса должностных лиц органов государственного контроля и надзора) // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 132.

Андрюхина Э. П.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Яцкевич Д. А.,
студент Института публичного права
и управления Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

РОЛЬ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАЗВИТИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Цифровизация затрагивает в настоящее время, если не всё, то наибольшую часть государственного управления. Стратегическое планирование не стало исключением. Цифровая трансформация государственного управления позволяет расширить спектр возможностей для стратегического планирования: появление новых моделей управления рисками, проведение всестороннего анализа данных, используя предиктивную аналитику, в целом обеспечение систематизации данных. Отдельно стоит отметить, что процесс цифровизации в государственном секторе происходит менее интенсивно и всесторонне, нежели в частном. Причиной тому — неготовность к изменениям самих государственных структур, тогда как отдельные предприятия активно уже довольно длительное время применяют цифровые технологии в рамках стратегического планирования¹.

Начиная с 2019 г. запланированные мероприятия по информационному обеспечению стратегического планирования были объединены в единый проект «Цифровое стратегическое планирование»².

В свою очередь, реализация данного проекта предполагает создание среды, в рамках которой может быть обеспечено взаимодействие участников процесса стратегического планирования и реализация стратегических документов. Применение подобной среды позволит повысить эффективность самой системы стратегического планирования, что, в свою очередь, обеспечит переход от «среды документов» к «среде данных» посредством формирования автоматизированной платформы поддержки принятия управленческих решений в сфере стратегического управления с применением инструментов искусственного интеллекта, больших данных и блокчейн.

В отношении развития и внедрения цифровых технологий государство выполняет две важные функции. Во-первых, государство выступает в роли регулятора, деятельность которого направлена на установление таких условий, которые бы способствовали всестороннему развитию технологий, одновременно обеспечивая безопасность прав граждан и защиту данных, которыми он обладает, являясь крупнейшим оператором такой информации. Во-вторых, государство является

¹ Талкотт Д. Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / пер. с англ. И. Дубинского ; под ред. С. Писарева. Киев : INT Пресс; М. : Релф бук, 1999.

² Цифровое стратегическое планирование // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/cifrovoe_stratplanirovanie/ (дата обращения: 14.02.2022).

потребителем новых технологий и данных, необходимых для модернизации собственных структур. Подобная ситуация обязывает государство действовать на оба фронта, находя баланс с обеих сторон.

Важность данных подтверждается тем фактом, что в настоящее время крупные IT-компании монетизируют именно работу с информацией, с данными. Подобное применимо и в государственном управлении, когда деятельность государства переходит в цифровую среду, а данные становятся главным инструментом. Как отмечалось ранее, государство выполняет две функции в регулировании технологий, подобное применимо и к данным, которыми государство владеет и которые предоставляет.

Работа с данными и информацией в настоящее время в рамках стратегического планирования основывается как минимум на следующих технологиях:

- большие данные, как основа для развития управления, основанного на больших данных;
- искусственный интеллект, выступающий инструментом работы с большими данными;
- системы распределенного реестра (блокчейн).

Роль данных в государственном секторе в первую очередь заключается в обеспечении принятия решения, оценки последствий и установления причинной связи между первыми двумя. Массивы информации позволяют применять большие данные. Применение больших данных в деятельности государственных органов, особенно стратегическом планировании, позволяет проводить качественный анализ, а в дальнейшем повысить качество прогнозирования. Как указано в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, стратегическое планирование представляет собой деятельность участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития <...>. Прогнозирование в рамках стратегического планирования занимает важную роль, как первичный элемент всего процесса планирования.

Применение технологий искусственного интеллекта (ИИ) напрямую связано с большими данными. ИИ выполняет свои функции как на этапе прогнозирования, так и на этапе планирования.

Возвращаясь к прогнозированию, как важному элементу стратегического планирования, стоит отметить, что необходимость анализа данных заключается еще и в учете так называемых исторических массивов, необходимых для выстраивания более полного представления, выявления закономерностей. Прогнозирование будет успешным тогда, когда при его осуществлении во внимание берется как можно больше факторов, способных повлиять на развитие той или иной ситуации.

Актуальность применения технологий искусственного интеллекта в рамках стратегического планирования обуславливается возможностью самообучения на основе информации, которая им предоставляется. Первоначально технологии будут способствовать более качественному анализу информации, которым ранее занимался человек. В последствии возможно более успешное решение следующих задач. Например, агрегирования и трансформации данных за счет как раз

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

таки машинного обучения, проведения санации на предмет наличия ошибок в системе, выявление, фиксация и предупреждение о их наличии. Представляется, что именно на этапе планирования применение технологий искусственного интеллекта будет способствовать проработке наиболее успешного сценария на основе анализа рисков, которые могли быть выявлены ранее.

Помимо обработки данных, технологии ИИ могут способствовать решению проблемы разрозненности документов стратегического планирования¹ в ходе проведения санации системы посредством проведения их анализа и сопоставления друг с другом.

Одной из цифровых технологий, которая уже довольно долгое время успешно применяется в государственном управлении, является система распределенных реестров, иначе — блокчейн. Положительное значение данной технологии заключается в обеспечении безопасности данных, которые хранятся разрозненно, что затрудняет их уничтожение. По сути, каждый из блоков информации представляет собой отдельное, самостоятельное звено цепи. Как подчеркивают многие авторы², блокчейн в государственном управлении позволяет обеспечить прозрачную систему бюджетного процесса, удобную процедуру получения государственных услуг, в рамках которой взаимодействие между гражданами и государством становится максимально упрощенным.

Система распределенных реестров особенно тесно связана с большими данными, которые в совокупности позволяют обеспечить централизованный доступ к необходимому набору данных, к детализированной информации, что, в свою очередь, позволит на основе уже них принимать важные стратегические решения.

Наличие огромных массивов данных, на которых уже не раз акцентировалось внимание, требует обеспечения их постоянного и бесперебойного транслирования и передачи. Для реализации подобной потребности необходимо наличие каналов связи с высокой пропускной способностью. Подобное может быть обеспечено при использовании мобильной связи пятого поколения (5G)³.

Стремительное развитие цифровых технологий позволяет использовать все вышеперечисленные также и в ходе анализа реализации документов стратегического планирования. В настоящее время Минэкономразвития Российской Федерации предложен проект цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления. Создание платформы предусмотрено в рамках реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление»⁴. Функционал платформы предполагает наличие таких элементов, которые по-

¹ См.: Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 24–28.

² Понянин А. В., Головина Т. А. Возможности цифровых технологий «Big Data» и «блокчейн» в государственном стратегическом управлении // Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления : сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 11 апреля 2019 г. / под ред. С. Н. Сильвестрова. М. : Когито-Центр, 2019. С. 100–107.

³ Саркенов М. Б. Влияние развития пандемии COVID-19 на IT-технологии в мире // StudNet. 2020. Т. 3. № 4. С. 180–184.

⁴ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных

зволят как раз таки проводить аналитические процессы, выявлять дисбаланс в ходе формирования сценариев и т.д. Представляется, что реализация целей, поставленных при использовании такой платформы, возможно при применении цифровых технологий, о которых говорилось ранее.

Применение цифровых технологий в системе стратегического планирования позволит оптимизировать широкий спектр задач, многие из которых решались исключительно человеком. Конечно, в первую очередь подобное позволит сформировать новую модель управления данными, когда во внимание будут браться не только ретроспективные показатели, но и данные, получаемые в динамике. Таким образом, проведение аналитической работы и учета станет автоматизированным, позволит повысить точность прогнозирования за счет исключения субъективных человеческих факторов. Однако перетекание человеческого капитала возможно в сферу обслуживания тех решений, которые в перспективе могут быть введены для планирования и прогнозирования.

Анисифоров Т. С.,

*кандидат юридических наук, заместитель
декана по научной работе, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Московского государственного областного
университета (МГОУ)*

Анисифорова М. В.,

*кандидат юридических наук, ведущий научный
сотрудник НИЦ № 4 ВНИИ МВД России, старший
преподаватель кафедры административного
права и процесса Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Стратегирование является неотъемлемой частью государственной деятельности и сопутствует принятию всех важнейших управленческих решений. Другими словами, в современное время о стратегиях можно услышать не только в бизнес-повестках (хоть такой вариант наиболее традиционный, поскольку сам термин «стратегическое управление» появился впервые в бизнесе), но и применительно к организации и обеспечению государственно-управленческой деятельности. И этому можно дать положительную оценку, поскольку стало видаться не только жизненное, но и большое.

Иллюстрировать первую гипотезу нам помогают многочисленные примеры из практики деятельности государственных органов, и прежде всего органов исполнительной власти, вовлеченных в реализацию основных направлений и целей стратегических документов. Это и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, и Стратегия государственной национальной политики

технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации до 2025 г., и Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 г., и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., и Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., и Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 г., и Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 г. и многие другие¹, счет которых измеряется десятками. При этом в решение задач, предусмотренных указанными документами стратегического планирования, и осуществление планов мероприятий, разработанных для целей их реализации, втянуты самые различные органы исполнительной власти и часто они действуют не единолично, а совместно, в компании с другими публично-властными органами и, более того, во взаимодействии с общественными, научными организациями в области стратегического планирования.

Сегодня *планирование* как обязательный атрибут государственно-управленческой деятельности (по сути, тот элемент в государственном управлении, что позволяет с большой вероятностью решать проблемы удовлетворения потребностей и интересов людей) существенно изменилось из-за нового обретенного контекста — его преобразования в *стратегическое планирование*. Эти два явления не тождественны. Стратегические качества планирование приобрело благодаря определенной степени детализации плана, и теперь стратегирование в государственном управлении рассматривается в качестве инструмента для формирования более долгосрочных преимуществ. Такая «отложенная польза» основывается на деятельности по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, отраслей экономики и областей публичного управления, которая направлена на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности страны². Получается, что его (стратегического планирования) конечным результатом является достигнутое состояние в определенной социальной или экономической сфере. Поэтому одними из базовых для постановки новых стратегических задач оснований являются те конкретные обстоятельства или вызовы, что при не лучших сценарных развитиях могут перерасти в угрозы безопасности.

При таком подходе главной предпосылкой к использованию в государственном управлении методов стратегического планирования можно считать любые современные проблемы развития общества, которые могут иметь диапазон от «материальных» до «духовных». С одной стороны, государство стратегически выстраивает работу своего государственного аппарата, состоящего в организационном плане из государственных органов, а в кадровом — из государственных служащих, для того, чтобы преодолеть нищету, голод, обеспечить хорошее здоровье населения и качественную медицину для них, а с другой — предлагает инновации, новую инфраструктуру не только для экономического, но и духовного обогащения. Этим хочется сказать, что никакая из сфер жизни людей не

¹ Актуальные тексты документов стратегического планирования размещены в СПС «КонсультантПлюс».

² См.: ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

может быть обделена вниманием, а значит, и государственно-управленческая деятельность в них требует того, чтобы строиться в соответствии с рациональным подходом и приемами стратегирования.

Во многом причиной к появлению базового в сфере стратегического планирования закона, который, стоит заметить, был принят позже первых документов стратегического характера, послужила звучащая из-за рубежа в позитивном контексте идея моделирования параметров будущего развития. Ее структурированное и позитивное воплощение в жизнь привело к новой государственно-управленческой «повестке» в нашей стране. Но, как известно, не переживая свой «субъективный опыт», нельзя сразу переместиться в то идеальное состояние, которое не будет сопровождаться управленческими «ошибками» и «потерями». Некоторые из них описываются в научной литературе, так, в основном проблемы видятся в отсутствии «управленческой практики культуры стратегического планирования»¹, недостаточности методологических разработок по анализу и оценке реализации документов стратегического планирования, пробелах законодательства², развертывании стратегического планирования в условиях «нарастающих дисфункций государственного управления»³ и т.д. Все эти выводы, а главное — приводимые в их обоснование аргументы, звучат весьма резонно. При этом пройденный до сегодняшнего дня нашей страной немалый путь стратегирования различных сфер и областей государственного управления позволяет нам добавить к ним еще несколько наблюдений и рассчитывать на то, что они также принесут пользу в условиях совершенствования системы стратегического планирования.

В первую очередь следует обратить внимание на то, что довольно часто *разработка стратегических документов происходит без точного понимания картины будущего*. Иначе говоря, стратегирование состоятельно тогда, когда оно основывается на конкретном прогнозе — видении того, как будет или как мы хотим, чтобы было. В противном случае любые «потуги» в этом направлении напрасны. Поэтому формулировки в «генеральных» документах, от которых зависит благополучие людей в конкретной области, должны быть настолько общими, насколько это не помешает однозначному и правильному пониманию потенциала их исполнимости. Ну, например, следовало бы избегать таких словосочетаний, как «ускорение темпов», «снижение масштабов», «сокращение различий», «увеличение потенциала», «повышение устойчивости» и т.д. (все они взяты из действующих редакций стратегических актов), которые стали уже традиционными для документов стратегического планирования. Куда эффективнее было бы указывать на конкретные «варианты» таких изменений, допустим, снизить до уровня «...» либо повысить на «...» процентов.

Во-вторых, многие из ошибок объясняются *неконкретностью распределения задач между участниками стратегического планирования*, что может быть связано и с отсутствием конкретных планов мероприятий по их реализации.

¹ Афиногенов Д. А., Кочемасова Е. Ю., Сильвестров С. Н. Стратегическое планирование: проблема и решения // Экономическая политика. 2019. № 9. С. 25–26.

² Староверова К. О. Актуальные проблемы стратегического планирования в таможенных органах России // Таможенное дело. 2017. № 3. С. 36.

³ Евстафьева Ю. В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 48–66.

В действительности, практике известны случаи, когда планы реализации мероприятий, необходимых для целей обеспечения положений документов стратегического планирования, так и не принимались, а «участники» стратегической деятельности вовсе не участвовали в обеспечении стратегических направлений развития государственного управления по предметам собственного ведения.

И наконец, частым явлением стало *принятие стратегических документов без инвентаризации имеющихся инструментов государственного управления*. Здесь речь идет еще об одной проблеме, когда формально не хватает средств к обеспечению реализации документов стратегического планирования. Но это обстоятельство преодолимо — правильными, объективными прогнозами.

Итого, представляется, что, следуя предлагаемому пути, можно получить ответы на главные вопросы: «что?» (или, расшифровывая, что мы хотим получить в результате), «кто?» (или, продолжая, кто конкретно будет практически осуществлять план мероприятий по реализации документа стратегического планирования) и «как?» (или какие инструменты для этих целей будут применены участниками стратегического планирования). По-нашему, методологически верное движение по указанной траектории наконец способствует тому, что развитие идей стратегирования в государственном управлении не будет напоминать движение по лабиринту, в котором отсутствуют выходы.

Бананова М. П.,

старший научный сотрудник ВНИИ МВД России

К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ КАК СРЕДСТВЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Стратегия национальной безопасности является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Как указывается в Стратегии, организация незаконной миграции является одной из основных угроз государственной и общественной безопасности.

Достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем стратегического планирования реализации задач по противодействию незаконной миграции, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

При этом достижение целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации осуществляется путем решения задач по совершенствованию системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодоление тенденции концентрации населения в столичных агломерациях, устранения диспропорций на рынке труда, установления принципа приоритетности трудоустройства российских граждан¹.

¹ См.: пункты 47, 67 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400).

Таким образом, стратегическое планирование в сфере миграции, в целях обеспечения национальной безопасности предполагает проведение оценки миграционной ситуации с подготовкой прогнозов ее развития не только в иммиграционной сфере, но и в области внутренних миграций.

Вопросы стратегического планирования в сфере национальной безопасности, требующие предварительного анализа миграционной ситуации можно сгруппировать по следующим приоритетным направлениям деятельности:

- выявление лиц незаконно находящихся на территории Российской Федерации;
- социальная и культурная адаптация и интеграция иммигрантов;
- расселение различных этнических групп иммигрантов по территории страны исходя из интересов принимающего сообщества муниципальных образований и демографической ситуации в регионах вселения;
- оптимизация внутренних миграционных процессов в целях преодоления диспропорций на рынке труда, снижения концентрации населения в столичных агломерациях;
- интеграция вынужденных мигрантов в Российской Федерации;
- привлечение иностранных трудящихся в Российскую Федерацию исходя из необходимости обеспечения экономики страны в целом и отдельных регионов трудовыми ресурсами, обеспечения сбалансированности национального рынка труда с учетом принципа преимущественного трудоустройства российских граждан.

В этой связи стратегическое планирование в сфере миграции должно основываться на соблюдении единых принципов и использовании единой методологии организации и функционирования системы стратегического планирования в сфере национальной безопасности.

При этом, безусловно, подлежащим соблюдению является принцип разграничения полномочий, в который заложены идеи разграничения полномочий, установленных законодательством Российской Федерации между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований.

Именно в пределах соответствующих полномочий участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач. Этот принцип имеет ключевое значение при определении уровней стратегического планирования в сфере миграции.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции, является МВД России.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации¹ МВД России формирует основные направления государственной политики миграционных процессов на основе анализа и прогнозирования.

¹ См.: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 19.02.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о террито-

Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики осуществляет Правительственная комиссия по миграционной политике¹.

В задачи данного координационного органа также входит:

- осуществление взаимодействия с заинтересованными организациями и общественными объединениями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере миграции;
- разработка основных направлений совершенствования правового регулирования в сфере миграции;
- выработка согласованных решений и действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики, в том числе координация действий по регулированию миграционных процессов;
- рассмотрение и подготовка согласованных предложений по приоритетным вопросам внешней и внутренней миграции с учетом развития этих процессов в Российской Федерации и иностранных государствах.

Особая значимость деятельности Правительственной комиссии по миграционной политике обусловлена обязательным характером ее решений, которые обязательны для всех органов исполнительной власти, представленных в Комиссии.

Федеральные органы исполнительной власти обладают широким кругом полномочий в обеспечении государственной миграционной политики. Значительный объем регулятивных полномочий в этой сфере закреплен за Правительством РФ; полномочия по оперативному исполнению законодательства, контролю и надзору — за федеральными органами исполнительной власти.

Субъекты Российской Федерации регулируют миграционные процессы весьма ограниченно. Так, они осуществляют законодательную регуляцию отдельных вопросов в сфере миграции, среди которых:

- нормативные правовые акты о проводимой субъектом Российской Федерации государственной политике по оказанию содействия соотечественникам, прибывшим для проживания на его территорию;
- о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере миграции;
- о региональной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций при осуществлении ими деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- об адаптации и интеграции мигрантов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (в рамках закона с более широким предметом регулирования) и др.

Помимо законов в субъектах Российской Федерации достаточно распространены способ воздействия на общественные отношения, возникающие в

риальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

¹ См.: постановление Правительства РФ от 26.05.2009 № 450 (ред. от 17.08.2020) «О Правительственной комиссии по миграционной политике» (вместе с Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике).

сфере миграции, является принятие актов концептуального и программно-целевого характера, документов стратегического планирования.

В концепциях миграционной политики субъектов Российской Федерации, дается общий анализ миграционной ситуации в субъектах Российской Федерации, оцениваются состояния демографической составляющей миграционной политики, определяются основные направления деятельности региональных органов государственной власти в сфере регулирования миграции, исследуются прогнозы в связи с реализацией миграционных программ.

В субъектах Российской Федерации имеют место следующие основные подходы к регулированию миграционных процессов посредством методов программно-целевого регулирования:

- принятие региональной концепции миграционной политики, а также плана по ее реализации;
- принятие плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики;
- включение мероприятий в сфере миграции в программы демографического развития, в планы и программы по реализации национальной политики, в программно-целевые документы, направленные на содействие занятости, и др. (самостоятельные специальные комплексные программы в сфере миграции отсутствуют);
- принятие программно-целевых актов, направленных на регулирование отдельных аспектов в сфере миграции, в частности программ, направленных на оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом¹.

Следует отметить, что концептуальные и программно-целевые акты утверждаются нормативными правовыми актами различной юридической силы. Отсутствие единообразия форм правового регулирования миграционных процессов в субъектах Российской Федерации в значительной части обусловлено рассредоточенностью задач и направлений государственной политики в различных нормативных правовых актах федерального уровня.

Вместе с тем оценивая согласованность программно-целевых актов субъектов Российской Федерации со стратегическими задачами государственной миграционной политики Российской Федерации, следует отметить, что в большинстве случаев расхождений не имеется отчасти потому, что используются весьма широкие формулировки при постановке задач и определении направлений регулирования. Как правило, таковые дублируют положения актов федерального уровня, в частности, закрепляются такие задачи, как «противодействие незаконной миграции», «содействие адаптации и интеграции мигрантов», «содействие развитию внутренней миграции».

Однако зачастую выбор задач государственной политики в сфере миграции, а также плановых мероприятий по их реализации весьма ограничен, имеющийся на региональном уровне потенциал задействуется не полностью, что объясняется в первую очередь отсутствием необходимых финансовых ресурсов.

¹ Хабриева Т. Я. Миграционное право: Сравнительно-правовое исследование : монография. М. : ИздСП при Правительстве РФ: Юриспруденция, 2020. 400 с.

Биткова Л. А.,
кандидат юридических наук, доцент, и. о.
заведующего кафедрой правоведения
Российского государственного аграрного
университета — МСХА имени К. А. Тимирязева

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Обеспечение продовольственной безопасности обозначено в качестве одной из первоочередных стратегических задач, поставленных перед российским государством и обществом: «продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в долгосрочном периоде, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей социально-экономической политики, а также необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения»¹.

Реализация указанной задачи традиционно связана с отраслью сельского хозяйства, которое «с 2000-х гг. является одной из наиболее активно и успешно развивающихся отраслей российской экономики. Вопреки распространенным мифам, сельское хозяйство в стране не только крайне выгодно и рентабельно, но и практически полностью обеспечивает продовольственную безопасность России, а также позволяет экспортировать значительные объемы сельхозпродукции за рубеж»².

Исходя из текста Конституции России (п. «д» ст. 72 относит сельское хозяйство к предметам совместного ведения России и ее субъектов³), а также общеконцептуальных положений о деятельности по стратегическому планированию, содержащихся в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ⁴, следует определить, что стратегическое планирование в сфере сельского хозяйства осуществляется на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

На федеральном уровне деятельность по стратегическому планированию в сфере сельского хозяйства реализуется на основании норм Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 № 264-ФЗ⁵ (далее —

¹ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ 21.01.2020 № 20 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/564161398> (дата обращения: 15.02.2022).

² Биткова Л. А. К вопросу об административно-правовом регулировании отношений в сфере сельского хозяйства // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса : сборник научных статей. 2018. С. 182.

³ Конституция Российской Федерации // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁵ Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

Федеральный закон № 264), закрепившего понятие, цели, принципы, основные направления аграрной политики и меры по ее реализации, включая государственную поддержку и программный подход в развитии сельского хозяйства. При этом конкретным документом стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом № 264 выступает государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, определяющая цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования указанных рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий (ст. 8).

Отдельная правовая норма (ст. 9) посвящена субъектам и порядку реализации данной государственной программы: она реализуется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, а таковым является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации¹ (далее — Минсельхоз России), уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации посредством осуществления целевых программ, иных мероприятий в области развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Важно отметить, что использование программно-целевых инструментов в сфере сельского хозяйства началось практически сразу, с момента закрепления такой нормы в законе. Так, в 2007 г. Правительством РФ была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.² (далее — Государственная программа), которую впоследствии заменила действующая Государственная программа, утвержденная постановлением Правительства РФ от 14.07.2012 № 717³ и рассчитанная на 2013–2020-е гг. Постановлением Правительства РФ от 08.02.2019 № 98⁴ срок действия данной Государственной программы был продлен до 31 декабря 2025 г.

Представляется необходимым сделать акцент на целях данной Государственной программы, отражающих состояние отрасли сельского хозяйства, перспективы и ее значение для экономики страны: обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности; ускоренное импортозамещение в отношении мяса (свинины, птицы, крупного рогатого скота), молока, овощей открытого и закрытого грунта, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции; повышение конкуренто-

¹ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

² Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

³ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 71 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ Постановление Правительства РФ от 08.02.2019 № 98 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717» // URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

способности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках. Как показало время, достижение поставленных целей способствовало формированию устойчивого и поступательного развития сельского хозяйства на протяжении последних лет.

Можно отметить признак комплексности стратегического планирования в сфере сельского хозяйства, поскольку данные документы принимались параллельно с другими программными документами по вопросам, неразрывно связанными с развитием отрасли сельского хозяйства. К таковым можно отнести утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹, от 30.11.2010 № 2136-р Концепцию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г.², от 17.04.2012 № 559-р Стратегию развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.³, постановлением Правительства РФ федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 года»⁴.

В дальнейшем, по итогам совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике в апреле 2014 г. Правительство РФ утвердило новую Стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г.⁵, которой было предусмотрено создание благоприятных социально-экономических условий, стабилизация численности сельского населения, а также повышение эффективности сельскохозяйственного производства. В целях комплексного решения существующих проблем научного обеспечения сельскохозяйственного производства, а также для передачи научных результатов в производство и последующего их вовлечения в экономический оборот также была разработана и утверждена Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы⁶.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

² Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации» // URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁶ Постановление Правительства РФ от 25.08.2017 № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы» // URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

На уровне субъектов РФ деятельность по стратегическому планированию в области сельского хозяйства осуществляется на основании уже проанализированных документов, а также в соответствии с нормативными актами, принимаемыми самими субъектами РФ. Кроме того, на стратегическое планирование влияет место сельского хозяйства в экономике региона в целом, его потенциал, при планировании учитываются риски и опасности, свойственные для экономических отношений конкретного субъекта РФ, а также другие индивидуальные характеристики (например, приграничное расположение территории Республики Карелия позволяет ориентироваться на возможный экспорт продукции АПК и создавать собственный региональный проект на основе федерального приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК»¹ или развитию экономической сферы региона способствует реализация государственной программы Рязанской области «Развитие агропромышленного комплекса»².

Таким образом, на основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, аграрный сектор, являясь одним из ключевых секторов российской экономики, нуждается в стратегически опосредованном государственном воздействии в целях определения основных направлений его развития. Без государственной поддержки на федеральном и региональном уровнях российским аграриям невозможно будет решить целый комплекс вопросов, зависящих от различных внутренних и внешних факторов. Например, в 2020–2021 гг. наблюдалось затажное снижение потребительского спроса и платежеспособности населения, вызванные пандемией COVID-19, при этом большим спросом стали пользоваться продукты с более длительным сроком хранения. Реакция государства на подобные «вызовы» всегда связана с финансовой поддержкой сельскохозяйственных товаропроизводителей, что находит свое отражение в отчетной документации и аналитических материалах³.

Во-вторых, в условиях постоянно вводимых экономических санкций со стороны стран Запада развитие сельского хозяйства России приобретает новые векторы, связанные с разработкой и внедрением отечественных цифровых и иных инновационных технологий, робототехники в сельскохозяйственное производство, расширением спектра самой сельскохозяйственной продукции, сырья, удобрений и т.п., необходимых для ее производства и реализации. Следовательно, при стратегическом планировании необходимо прогнозировать и анализировать возможные риски, угрозы, опасности, характерные для отрасли сельского хозяйства в «санкционных» условиях.

¹ «Паспорт приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.11.2016 № 11) // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

² Постановление Правительства Рязанской области от 13.10.2013 № 357 «Об утверждении государственной программы Рязанской области «Развитие агропромышленного комплекса» // URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

³ О ходе реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (к «правительственному часу» 502-го заседания Федерального Собрания Российской Федерации 31 марта 2021 г.). Аналитический вестник. 2021. № 9 (769) // URL: <http://council.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

В-третьих, остается острым вопрос подготовки кадров для аграрной сферы экономических отношений, специалистов государственного и муниципального управления, способных реализовать поставленные государственные задачи и обеспечить продовольственную безопасность страны на ближайшие десятилетия.

Винокуров А. Ю.,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры Университета прокуратуры
Российской Федерации

К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОКУРОРАМИ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ)¹ является важнейшим законодательным актом, формирующим алгоритм принятия значимых для функционирования российского государства, его субъектов и муниципальных образований решений, подготовка и реализация которых в большей степени возлагается на органы исполнительной власти, которые (кроме Правительства РФ) в силу пункта 2 статьи 1 и статей 21 и 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)² являются поднадзорными для органов прокуратуры, и эта тенденция сохраняется уже на протяжении столетия с учетом возрождения института прокуратуры на территории нашей страны постановлением ВЦИК РСФСР от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре»³.

Следует отметить, что несмотря на очевидную значимость различных аспектов стратегического планирования для решения поставленных перед органами прокуратуры целей и решаемых при этом задач по укреплению законности в стране, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов государства и общества, в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации этот аспект фактически не оговаривается, а единственная отсылка к стратегическому планированию содержится во введении утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 г.⁴, где перечисляются несколько стратегий, доктрин и концепций, на которых основана идеология данной Концепции. Проведенный нами анализ доступных источников, к сожалению, не выявил сколько-нибудь значимых целевых исследований вопросов, связанных с ролью прокуратуры в обеспечении законности в сфере стратегического планирования.

Вместе с тем было бы неправильным говорить о том, что роль и место прокуратуры в сфере реализации документов стратегического планирования не

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378 (с посл. изм.).

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

³ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

⁴ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.02.2022).

определена. Например, еще до принятия Закона № 172-ФЗ главой государства утверждались национальные планы противодействия коррупции, в которых закреплялись адресные поручения прокуратуре Российской Федерации. Так, в утвержденном поручением¹ Президента РФ от 31.07.2008 № Пр-1568 Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 гг.² Генеральной прокуратуре Российской Федерации предписывалось осуществлять как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими органами публичной власти вполне конкретные мероприятия надзорного, аналитического и иного характера с отчетом о выполнении поставленных задач к конкретному сроку. Для достижения эффективного результата этой деятельности Генеральным прокурором Российской Федерации в свое время оперативно был издан приказ от 13.08.2008 № 160 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции»³, которым утверждался План первоочередных мер по реализации органами прокуратуры Национального плана противодействия коррупции и предусматривалась подготовка ведомственного Комплексного плана мероприятий по противодействию коррупции на 2008–2010-е гг., а прокурорам областного звена предписывалось разработать и принять долгосрочные планы мероприятий по противодействию коррупции.

Еще одной актуальной в первую очередь для надзорной деятельности прокуроров во второй половине 2000-х — первой половине 2010-х гг. сферой явилась реализация приоритетных национальных проектов («Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», «Образование» и «Здоровье»), для надлежащего решения поставленных задач в которой был издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» и даже на определенном этапе введена форма статистического наблюдения ПНП «Сведения о работе прокурора в сфере реализации приоритетных национальных проектов» (применялась с 2011 по 2013 г.).

В настоящее время указанные стратегические направления также находятся в сфере повышенного внимания прокуроров. В целях обеспечения реализации предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁴ двенадцати приоритетных национальных проектов издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» (далее — приказ № 192)⁵, дающий общие для всех национальных проектов установки и конкретизирующий с разной степенью детализации, обусловленной спецификой сферы правоотношений и допустимостью вмешательства в нее прокуроров, целевые задачи для каждого

¹ Такая форма документа (поручение) с учетом конституционных правомочий главы государства и значимости утвержденного им приложения (Национального плана) представляется неоднозначной и в последующем подобные подходы уже не практиковались.

² Российская газета. 2008. 5 ноября. № 164.

³ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.02.2022).

⁴ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817 (с посл. изм.).

⁵ Законность. 2019. № 5 (с посл. изм.).

отдельно взятого проекта. Также с 2020 г. введена ведомственная форма статистического наблюдения НП «Надзор за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»¹.

Безусловно, здесь необходимо со ссылкой на часть 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации и статью 21 Закона о прокуратуре сделать оговорку, что прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, то есть понятие «законодательство», нередко применяемое в названиях и в текстах организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а равно в названиях структурных подразделений органов прокуратуры², нельзя рассматривать широко (как совокупность собственно законодательных и подзаконных правовых актов). То есть роль прокуроров в обеспечении законности при реализации национальных проектов выражается в проверке исполнения поднадзорными им органами и лицами положений федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, охватываемые паспортами соответствующих документов стратегического планирования. В 2021 г. по линии непосредственно национальных проектов выявлено 61 115 нарушений законов (в 2020 г. — 45 562), причем, как и годом ранее, первую пятерку в той же последовательности по результатам надзорной деятельности составили такие проекты, как «Жилье и городская среда», «Демография», «Образование», «Здравоохранение» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги»³, что позволяет сделать предположение о формирующейся тенденции, хотя объективный вывод можно будет сформулировать лишь по окончании шестилетнего цикла реализации указанных проектов.

Конечно же без отечественной прокуратуры в качестве исполнителя в рамках установленной законом компетенции не могли обойтись и в ныне действующем утвержденном Указом Президента РФ от 16.08.2021 № 478 Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг.⁴, где в девяти из шестнадцати разделов непосредственно перед Генеральной прокуратурой Российской Федерации поставлены конкретные задачи мониторингового, аналитического, правотворческого и иного характера с конкретным сроком исполнения, что, в свою очередь, обусловило необходимость издания очередного (с учетом поста-

¹ См.: приказ Генерального прокурора РФ от 14.02.2020 № 70.

² Например, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации основным исполнителем указанного приказа является Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, в котором, исходя из закрепленных задач, все национальные проекты распределены между профильными управлениями и отделами. При этом следует отметить, что под национальные проекты в 2019 г. во исполнение приказа № 192 непосредственно в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создана рабочая группа для рассмотрения актуальных вопросов организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, а также экспертные рабочие группы по надзорному сопровождению каждого национального проекта, а в аппаратах прокуратур регионального (областного) звена сформированы межведомственные рабочие группы в целях координации деятельности правоохранительных и иных уполномоченных органов по противодействию правонарушениям при реализации национальных проектов.

³ В совокупности на них пришлось 80,2 % всех выявленных нарушений законов, касающихся вопросов реализации национальных проектов (в 2020 г. — 80,5 %).

⁴ СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

новки новых задач в рассматриваемой сфере) приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.09.2021 № 532 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы»¹, которым утвержден Комплексный план мероприятий по противодействию коррупции на 2021–2025 гг. При этом следует отметить, что в рассматриваемой сфере на постоянной основе прокурорам выполняются задачи, определенные приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»² и 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»³, с учетом координирующей роли на этом важном участке прокурорской деятельности управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации и замыкающихся на него профильных отделов (специально уполномоченных прокурорских работников) в прокуратурах регионального (областного) звена.

Выше были приведены два наиболее наглядных примера «встраивания» органов прокуратуры в механизм реализации отдельных направлений стратегического планирования как исполнителей конкретно поставленных перед прокурорской системой задач (в сфере противодействия коррупции), так и с позиции надлежащей организации надзора за исполнением законов (сферы противодействия коррупции и реализации национальных проектов).

Вместе с тем указанными примерами деятельности прокуроров по обеспечению законности в сфере стратегического планирования отнюдь не ограничивается, и здесь в первую очередь необходимо обратить внимание на нормативную составляющую, сопровождающую этот процесс. Законом № 172-ФЗ четко обозначены требования к стратегическому планированию на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в силу чего прокуроры, наделенные соответствующей компетенцией, с самого начала реализации этого законодательного акта имели и имеют возможность отслеживать своевременность и законность принятия (издания) соответствующих правовых актов прежде всего в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В регионах приняты законодательные акты, раскрывающие основные подходы к стратегическому планированию на региональном уровне, например, Закон Московской области от 26.02.2015 № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области»⁴ и Областной закон Ленинградской области от 27.07.2015 № 82-оз «О стратегическом планировании в Ленинградской области»⁵. В свою очередь, в правовом поле каждого субъекта Российской Федерации действует немало целевых законодательных актов, имеющих важное в стратегическом плане значение, к примеру, Закон Республики Адыгея от 06.08.2015 № 448 «О регулировании некоторых вопро-

¹ Законность. 2021. № 11.

² Законность. 2014. № 12 (с посл. изм.).

³ Законность. 2010. № 4 (с посл. изм.).

⁴ Интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

сов в сфере промышленной политики»¹, Закон Республики Крым от 02.07.2019 № 624-ЗРК/2019 «Об инвестиционной политике и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Крым»², Закон города Москвы от 15.12.2021 № 36 «О молодежной политике в городе Москве»³.

Уже на стадии обсуждения проектов такого рода актов прокуроры оценивают их как с точки зрения соответствия Закону № 172-ФЗ и другим федеральным законам, так и с позиции наличия/отсутствия в них коррупциогенных факторов, и при установлении противоречий их положений требованиям Закона № 172-ФЗ и/или Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон об антикоррупционной экспертизе)⁴, часть 2 статьи 3 которого определяет сферы общественных отношений, правовое регулирование в рамках которых может подвергаться соответствующей проверке со стороны органов прокуратуры, принимаются апробированные практикой меры.

Дело в том, что действующее законодательство о прокуратуре (непосредственно Закон о прокуратуре и Закон об антикоррупционной экспертизе) не предусматривает осуществления надзора за законностью проектов правовых актов, в том числе и с позиции соответствия их антикоррупционным требованиям. В силу этого является невозможным применение в случае выявления тех или иных дефектов как в законопроектах, так и в проектах иных правовых нормативных актов традиционных мер прокурорского реагирования, носящих властный характер, игнорирование сформулированных требований в которых может влечь за собой установленную законом ответственность. Поэтому в подобных случаях в надлежющий орган публичной власти либо соответствующему должностному лицу направляется информация, в которой аргументированно излагается позиция прокурора относительно имеющих место недостатков с предложением об их устранении. При этом вплоть до принятия (издания) обратившего на себя внимание прокурора законопроекта (проекта иного нормативного правового акта) на всех стадиях правотворческого (нормотворческого) процесса проводится отслеживание ситуации. Для этих целей еще в 2007 г. в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации введены должности старших помощников по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления⁵.

И лишь в случаях, когда превентивные меры не дают требуемого результата, прокурор при сохранении своей позиции незыблемой решает вопрос о при-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

³ Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 (с посл. изм.).

⁵ См.: приказ Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

несении в порядке статьи 23 Закона о прокуратуре протеста на незаконный правовой акт (если речь идет о несоответствии правового акта закону, в том числе и закону субъекта Российской Федерации), внесении на основании статьи 9.1 Закона о прокуратуре требования об изменении нормативного правового акта либо об обращении с заявлением о признании дефектного нормативного правового акта недействующим полностью или в части в рамках административного судопроизводства.

Говоря о своевременности принятия (издания) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях правовых актов стратегического планирования, следует подчеркнуть, что основанием для вмешательства прокуроров путем внесения представления об устранении нарушений законов в порядке статьи 24 Закона о прокуратуре является факт непринятия органом публичной власти (должностным лицом) соответствующего документа к установленному законом сроку либо неоправданно длительный период законотворческого (нормотворческого) бездействия в части подготовки законодательно предусмотренного правового акта, для которого четко не установлены сроки его принятия (издания).

В определенной степени возможности прокуроров по повышению эффективности право- и нормотворческой деятельности соответствующих органов и должностных лиц следует рассматривать и через призму наличия в настоящее время у большинства (83 из 85) прокуроров субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы, которое с 1 июля 2022 г. получит свою надлежащую легализацию¹ в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»², а также наделяния многих прокуроров районного звена в уставах соответствующих муниципальных образований правом нормотворческой инициативы. В целом основой для подобного рода деятельности является статья 9 Закона о прокуратуре, предусматривающая право прокурорам участвовать в правотворческой деятельности, что выражается в возможности *вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего уровня предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов*³.

Конечно же основной объем надзорной деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере стратегического планирования, как и в любой другой обозначенной руководящими указаниями вышестоящих прокуроров приоритетной сфере, приходится на проверку непосредственного исполнения поднадзорными уполномоченными на то органами публичной власти, их должностными лицами, а в определенных случаях органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих структур требований федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, что собственно проиллюстрировано нами выше на примере обеспечения реализации как нацио-

¹ До настоящего времени это право предоставляется только конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, в том время как статья 129 Конституции Российской Федерации и статья 3 Закона о прокуратуре четко устанавливают, что вопросы, связанные с порядком деятельности прокуратуры, должны определяться федеральным законом.

² СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

нальных проектов, так и Национального плана противодействия коррупции на текущий период.

Результаты рассматриваемой деятельности прокуроров выражаются не только в надзорном реагировании либо инициативах в рамках участия в право-нормотворческой деятельности. В необходимых случаях прокуроры направляют иски (заявления, административные заявления) в суды общей юрисдикции и арбитражные суды, осуществляют административное преследование лиц, нарушивших те или иные нормы законодательства о стратегическом планировании. По постановлениям прокуроров, вынесенным в порядке статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, органами дознания и предварительного следствия возбуждаются и расследуются уголовные дела, обвинение по которым в судах в последующем поддерживают прокуроры.

Таким образом, резюмируя сказанное, подчеркнем, что многофункциональный характер деятельности современной отечественной прокуратуры позволяет ей оказывать в рамках установленной компетенции комплексное влияние на состояние законности в сфере стратегического планирования.

Грищенко Л. Л.,

*доктор юридических наук, профессор, профессор
Академии управления МВД России*

ПЛАНИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Как известно, административное правоприменение есть организационно-правовая форма государственной деятельности, направленная на реализацию административных правовых предписаний в жизнь. Это властная, организующая деятельность компетентных субъектов по реализации требований норм административного права путем конкретизации общих предписаний для индивидуального случая.

В обычных условиях, правоприменение как способ реализации норм административного права структурно складывается из четырех взаимосвязанных элементов:

- во-первых, определение конкретных (фактических) обстоятельств (к примеру, изучение составленного протокола об административном правонарушении);
- во-вторых, юридическая квалификация совершенного административного правонарушения, которая представляет собой установление юридической основы рассматриваемого дела, подбор и анализ норм административного права, подлежащих к применению в рассматриваемой ситуации;
- в-третьих, подготовка и издание соответствующего акта применения нормы административного права, в котором полно и мотивированно излагается решение по конкретной ситуации (к примеру, принятие постановления по делу об административном правонарушении)¹;

¹ В статье 29.10 КоАП РФ (ч. 1) определены обязательные требования к содержанию постановления по делу об административном правонарушении. В данном постановлении, в частности, должны быть указаны: должность, фамилия, имя отчество судьи, должностного лица,

в-четвертых, исполнение принятого решения. При этом оно необязательно должно исполняться лицом, его принявшим. Как правило, исполнение решения возлагается на уполномоченные органы исполнительной власти и их должностных лиц. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел после вынесения такого постановления.

Следует заметить, что законодатель не счел необходимым разграничить реализацию административного правоприменения при различных внешних факторах, а именно в особых условиях¹. Хотя именно особые условия являются в наибольшей степени угрожающими для личности, общества и государства в целом, что требует принятия более быстрых, эффективных, а нередко, жестких мер административного правоприменения. При этом, как показывает практика, в настоящее время вопросы планирования и реализации административного правоприменения в особых условиях требуют постоянного внимания.

Необходимо признать, что вопросы реализации административного правоприменения в особых условиях во многом зависят от содержания административно-правовых норм. В частности, в КоАП РФ в главе 20 (Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность) имеет место ряд статей, которые предусматривают административную ответственность, в частности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны, нарушение правового режима контртеррористической операции и др. Данные нормы непосредственно регулируют административную ответственность в определенных обстоятельствах чрезвычайного характера, что существенно ограничивает силовые структуры государства в иных особых условиях. Таковыми, например, являются террористические атаки с применением вооруженного насилия, либо чрезвычайные обстоятельства социального характера, негативное развитие которых в ряде государств привело к «цветным революциям».

Показательным примером могут служить события в Казахстане в январе 2022 г., где под экономическими лозунгами были развернуты противоправные действия, которые носили элементы террористической атаки. Необходимо отметить, что у правоохранительных органов Казахстана был существенно ограничен административный инструментарий по сдерживанию такого рода

наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление; дата и место рассмотрения дела; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело; обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу; мотивированное решение по делу; срок и порядок обжалования постановления.

¹ Особые условия — это обстановка возникающая при угрозе или с началом войны, при чрезвычайных ситуациях природного, техногенного или социального характера, в случаях массового заболевания людей и животных (эпидемии, эпизоотии) требующая от органов власти принятия экстренных мер по защите граждан, общества и самого государства с использованием силового и специального аппарата через введения на части или всей территории государства особых правовых режимов.

негативных проявлений, что способствовало лавинообразному развитию негативной обстановки.

Следует признать, что и в Российской Федерации нормы административной ответственности и методология их реализации в особых условиях оставляет желать лучшего. Предусмотренная нормами уголовного законодательства ответственность за подобного рода преступления хотя и является в достаточной степени сдерживающим фактором, однако не включает всего спектра правонарушений в исследуемых особых условиях.

Возвращаясь к событиям в Казахстане следует подчеркнуть, что имевшие место противоправные действия со стороны большей части гражданского населения не носили агрессивной, корыстной формы и не должны быть квалифицированы, как уголовные преступления. В то же время имевшие место административные правонарушения при участии в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, которые в последствии переросли в массовые беспорядки, должны уже квалифицироваться с учетом негативных последствий и включать в себя более жесткие меры административной ответственности.

Существенные поправки следует внести в КоАП РФ в отношении юридических лиц, которые готовят, организуют, стимулируют, сопровождают и обеспечивают противозаконные действия населения в особых условиях. Практика показывает, что именно этап подготовки к противоправным действиям является ключевым и несет в себе основной потенциал будущего негатива. Само участие юридического лица в противоправных действиях, как правило, остается за пределами юридической ответственности. Более того, юридическое лицо как субъект правоотношения не может быть привлечено к уголовной ответственности. Все это предполагает совершенствования в вопросах планирования и реализации административного правоприменения в отношении юридических лиц в особых условиях.

Полагаем, что нормы административной ответственности за нарушения норм административного права в особых условиях следует уточнить и четко прописать в Кодексе. При этом уровень административной ответственности в особых условиях следует ужесточить, а реализацию административного правоприменения усовершенствовать, предоставив сотрудникам соответствующих служб принимать решения в случаях не терпящих отлагательств.

*Давлетшина Л. Х.,
старший юрисконсульт правового направления
филиала ВИПК МВД России
(г. Набережные Челны)*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ПОощРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

Задача кадровой политики любой современной организации, стремящейся к эффективному функционированию, должна быть направлена на оптимизацию профессионального труда сотрудников. Работа с кадрами в системе МВД Российской Федерации обусловлена вызовами современной ситуацией в стране.

Существующие противоречия между задачами наращивать производительность труда и одновременной необходимостью гуманизировать этот труд, определяют современную кадровую политику.

Сотрудники ОВД, в связи с особой спецификой их деятельности, довольно часто попадают в поле зрения разных слоев общественности. Действующее федеральное законодательство регулирует степень взаимодействия органов внутренних дел и граждан. Деятельность регламентирована «Законом о службе в органах ОВД», основными положениями которого выступают добросовестное осуществление своей служебной деятельности, направленной на завоевание общественного доверия к себе, с последующей поддержкой населения.

Справедливо отметим, что последней тенденцией в деятельности ОВД явилось повышение ее результативности и профессиональной дисциплины, но при этом всё же наблюдается определенный отток кадров из системы ОВД России. Это обусловлено различной степенью неудовлетворенности существующей кадровой политикой, направленной на социальную защиту и поощрительную составляющую служебной деятельности кадрового состава ОВД.

Как справедливо отмечают М. В. Костенников, А. В. Куракин, И. А. Адмиралова «поощрения и награды являются частью дисциплинарной практики» и коллаборация в данном направлении даст взаимовыгодные результаты кадровой политике.

Говоря об особом значении взаимодействия органов внутренних дел и граждан, необходимо принимать во внимание правовой инструментарий стимулирующего воздействия, направленный на мотивацию сотрудников ОВД к добросовестному и качественному выполнению своих должностных обязанностей.

Таким инструментом, на наш взгляд, является правовой стимул. Его можно рассматривать в качестве побудительного. Тем самым деяние, не идущее в разрез с законом, послужит удовлетворению собственных интересов сотрудника ОВД, «создав ему режим благоприятствования».

В качестве стимулирующего фактора в системе ОВД рассмотрим моральный и материальный инструментарий. Здесь на первый план, как одна их стимулирующих составляющих, выходит поощрение, «направленное на активизацию правомерного, добросовестного, профессионального и результативного служебного поведения сотрудников».

Как отмечено в «Решении коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30.06.2021 № 3км», в Министерстве активно реализуется взвешенная и целенаправленная наградная политика. В настоящее время обширный перечень поощрений и награждений сотрудников ОВД регламентирован соответствующими нормативными правовыми актами.

Условная классификация поощрений может быть разделена на моральную с приставкой «Заслуженный» или «Почетный»; материальную — включающую в себя меры стимулирующего (финансового, ценного, наградного) характера; смешанную, где находят свое сочетание моральное с материальным. Кроме того, сто́ит отметить, воздействие наград на человека, это укоренившееся влияние исторически сложившихся традиций и субъективной ассоциаций наград с достижением успеха.

При наличии полного Перечня поощрений, содержащегося в ст. 48 «Закона о службе ОВД», действующее законодательно не закрепляет перечень принципов, которыми должны подкрепляться поощрительные меры.

С целью придания поощрительным мерам положительного эффекта, лица, ответственные за формирование приказных документов о наградах и поощрениях личного состава ОВД, должны неукоснительно придерживаться определен-

ных принципов. Принципы, регулирующие кадровую политику в ОВД, нашли свое закрепление в «Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 г.)» (далее — Концепция).

Что же касательно принципов, регулирующих саму систему поощрений, то, на сегодняшний день они не до конца концептуализированы в действующем российском законодательстве.

Следует согласиться с мнением Е. А. Тульской «...поощрения, как средство обеспечения дисциплины, должны опираться на принципы своевременности и адекватности поступку и заслугам поощряемого лица».

Считаем, что данные принципы должны найти свое закрепление в действующем законодательстве.

В практике поощрений ОВД зачастую можно наблюдать нерациональное распределение наградного и премиального фонда; отсутствие слаженной системы в этом распределении негативно сказывается на мотивации кадрового состава ОВД. Это влечет за собой полную демотивацию, сопряженную с неудовлетворенностью сотрудников, приводящую к потере инициативы и ответственности.

Нормативно-правовое регулирование порядка применения мер поощрения сотрудников ОВД закреплено в гл. 5 Дисциплинарного устава, правовое закрепление самих принципов поощрения на сегодняшний день не нашло своего отражения в действующем законодательстве. Как отмечал автор в предыдущих исследованиях, поощрительная практика в ОВД с его функциональными возможностями, безусловно, требует развития.

Поэтому, в рамках данной статьи считаем целесообразным дополнить «Концепцию» такими принципами, регулирующими «поощрение», как: законность, соразмерность, справедливость, разнообразие, прозрачность.

Законность. Все поощрительные акции в организациях системы ОВД не должны выходить за рамки трудового законодательства и локальных нормативных актов. Поэтому, во избежание возможных нарушений, поощрительный процесс должен сопровождаться документальным оформлением с тем, чтобы достоверность премирования, награждения сотрудников и выделенные им льготы не вызывали сомнения.

Соразмерность. Здесь следует акцентировать внимание на степень вклада сотрудника ОВД в государственную службу и организационный результат. Данное правило должно распространяться на весь состав ОВД. Недопустимы незаслуженные выплаты премиальных и распределение поощрений, поскольку это может сказаться на недовольстве сотрудников и вызвать недоверие к подобным шагам руководства.

Справедливость. Данный принцип характеризуется объективностью и непредвзятостью принятых руководством решений в отношении выбора поощрительных критериев, не позволяющих вызвать сомнения в их правильности у сотрудников. Поэтому, положительный эффект привнесут не однозначные формулировки («за успешное несение службы в рядах...»), а критериальная конкретизация личных достижений сотрудника ОВД, что является показателем обоснованного поощрения.

Разнообразие. От разнообразия поощрительной деятельности зависит ее воздействие на мотивационные аспекты сотрудников и эффективная вовлеченность в выполнение служебных обязанностей. Премирование следует сочетать с нема-

териальной стимуляцией сотрудника. В этом случае законным является применение любого вида стимуляции в поощрительной форме, что предусмотрено как федеральным трудовым законодательством (основные виды поощрения), так и локальной нормативной документацией (дополнительные виды поощрения).

Прозрачность. Система поощрения, входящая в компетенцию руководства, должна быть максимально прозрачной, особенно если речь идет о крупных денежных премиях. Каждый работник должен знать, что он должен сделать, чтобы получить премию, и какими критериями руководствуется начальство, когда принимает решение о премировании. Все эти нюансы необходимо прописать в нормативных документах.

Резюмируя изложенное, отметим актуальность необходимости совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей принципы поощрения сотрудников ОВД. В современных условиях это невозможно без учета стимулирующего фактора в процессе принятия решения о поощрении того или иного сотрудника, относящегося добросовестно к своим обязанностям.

*Джафарова Н. Т.,
кандидат юридических наук, преподаватель
кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сущность государственного управления является предметом изучения многих представителей науки юриспруденции, в том числе и административистов. Вопросы государственного управления и его сущности исследовали такие ученые, как И. Л. Бачило, Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, Ю. А. Тихомиров и многие другие.

Само определение государственного управления является предметом научных дискуссий. Так, например, Ю. А. Тихомиров определяет государственное управление как целенаправленное воздействие государства и его институтов на различные сферы жизни общества для приведения их в соответствие с целями государственной политики¹.

Ряд ученых придерживается мнения о том, что государственное управление представляет собой властное воздействие государства в лице его органов и уполномоченных должностных лиц на поведение людей, находящихся в юрисдикции государства, в целях воплощения основных направлений государственной политики².

По нашему мнению, с учетом приведенных точек зрения государственное управление в современной России можно определить, как скоординированное воздействие элементов государственной власти на различные группы обще-

¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 44–45.

² Гамалей А. А. Государственное управление как разновидность социального управления // Образование и право. 2018. № 3. С. 204–210.

ственных отношений в соответствии с основными направлениями реализации государственной политики.

При этом государственное управление осуществляется посредством определенных инструментов, под которыми понимаются средства практической реализации управленческого решения. В качестве таковых выступают, например, правовые нормы, выраженные в законодательных актах. К экономическим инструментам относятся, в частности, установленные государством налоги, ставка рефинансирования Центробанка России. Политическими инструментами служат технологии проведения выборов, опросы общественного мнения.

Среди инструментов государственного управления в особенности следует выделить стратегическое планирование. Так, представляется, что государственное управление невозможно без проведения мероприятий по долгосрочному, стратегическому целеполаганию.

Не случайно и правоведами, и политиками отмечается, что вся, без исключений, управленческая деятельность государства осуществляется по определенной, логически выстроенной схеме, включающей в себя такие элементы, как осознание задач и целей управления, определение метода управления, разработку и внедрение инструментов управления.

О важности и целесообразности стратегического планирования говорят в том числе и депутаты Государственной Думы Российской Федерации¹. В частности, отмечается, что долгосрочный стратегический характер реализуемой государством политики представляет собой выполнение определенных индикативных показателей развития страны.

По мнению ряда исследователей, стратегическое планирование в современных условиях, связанных с процессами глобализации и урбанизации, с ростом конкуренции за привлечение инвестиций и интеллектуальных ресурсов является наиболее адекватным инструментом, способным консолидировать усилия власти и общества в решении проблем социально-экономического характера².

Стратегическое планирование было признано государством в качестве действенного инструмента построения государственной политики посредством принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³.

В частности, указанный Федеральный закон закрепляет правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

¹ Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития. Сборник аналитических материалов фракции политической партии Справедливая Россия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. 2020. 80 с.

² Берман С. С., Воробьев А. А. Стратегическое государственное управление : учеб. пособие. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2018. 172 с.

³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

При этом непосредственно само стратегическое планирование определяется как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Необходимо отметить, что одной из форм выражения стратегического планирования является принятие соответствующих актов, обладающих юридической силой. В частности, это различные концепции развития российского государства, дорожные карты развития тех или иных сфер общественной жизни.

Интересно отметить, что одним из способов долгосрочного планирования, активно применяемым в последние десятилетия, стало сценарное планирование¹.

Сценарное планирование можно представить как один из эффективных инструментов стратегического анализа, в ходе которого разработка, планирование и внедрение сценариев используются вместо стандартного планирования при построении стратегических прогнозов и планов.

Следует сказать о том, что долгосрочное стратегическое планирование основано на аксиоме о том, что тенденции, закономерности и связи, имевшие место в прошлом, будут продолжаться и в будущем. Таким образом, в рамках планирования предпринимаются попытки предсказать будущие социальные явления и процессы путем анализа фактов, сформировавшихся на предыдущих этапах развития государства.

Поводя итоги изложенному, подчеркнем, что внедрение стратегических планов в современном государственном управлении способствует не только повышению эффективности и качества государственного управления, но и позволяет оценить перспективы развития, определить цели государственного управления и те задачи, посредством решения которых она будет достигнута. Стратегическое планирование позволяет спрогнозировать как краткосрочные результаты, так и долгосрочные, которые будут достигнуты по итогам реализации отдельных направлений государственной политики.

¹ Кистанов В. В. Региональная экономика России : учебник / В. В. Кистанов, Н. В. Копылов. М. : Финансы и статистика, 2011.

*Евсикова Е. В.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного и финансового
права — начальник отдела по организации
научной и редакционно-издательской
деятельности Крымского филиала РГУП,
заслуженный юрист Республики Крым*

СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЕЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ

На сегодняшний день вопросы нормативно-правового урегулирования стратегического планирования в Российской Федерации и его усовершенствования являются актуальными и востребованными и привлекают к себе всё больше и внимания, как со стороны ученых, так юристов-практиков.

Как справедливо отмечают Е. В. Литвиненко, И. А. Устюжанина и М. С. Литвиненко, стратегическое планирование и стратегическое прогнозирование выступают наиболее востребованными категориями в практике государственного управления, начиная от самого Президента РФ, который определяет задачи развития страны и обеспечения национальной безопасности на долгосрочный период¹.

При этом достаточно долгое время правовые основы стратегического планирования были регламентированы лишь на уровне указов Президента РФ². Однако единого программного документа, регламентировавшего правовые основы и порядок осуществления стратегического планирования в Российской Федерации достаточно долгое время существовало.

На практике, как отмечают ученые-административисты, постоянно прослеживался разрыв между содержанием и параметрами долгосрочных документов планирования — концепциями, доктринами, стратегиями и среднесрочными документами, а сама система документов, последовательность их разработки и преемственность не реализовывались надлежащим образом. А отсутствие системного подхода к вопросам планирования на уровне государства сказывается отрицательно на темпах экономического развития страны в целом³.

Таким образом, достаточно долгое время ученые настаивали на целесообразности разработки комплекса правовых предписаний, регулирующих плановую деятельность государства и образующих конституционно-правовой институт стратегического планирования и оценки существования экономики и общества.

¹ Литвиненко Е. В. Развитие системы государственного стратегического планирования РФ / Е. В. Литвиненко, И. А. Устюжанина, М. С. Литвиненко // Актуальные проблемы экономики и управления. 2017. № 3 (15). С. 45–48.

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» // URL: <https://crystalbook.ru/wp-content/uploads/2021/06/Указ-президента-Об-основах-стратегического-планирования-в-рф.pdf>.

³ Смирнова О. О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Законодательная экспертиза. Вып. 2. 2012. С. 106–1113.

При этом приоритетное значение должна иметь разработка категории «система стратегического планирования» и ее элементов, а именно: система прогнозно-плановой работы, мониторинг, индикативное планирование, стратегия развития и ряд других.

Следует отметить, что определение категории «стратегическое планирование» раскрыто в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ¹, который определяет стратегическое планирование в качестве деятельности участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

При этом «стратегическое планирование» рассматривается также сквозь призму категории «система», т.е. законодатель определяет понятие «система стратегического планирования», под которой понимает механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Глава 3 Федерального закона № 172-ФЗ «Система стратегического планирования» предусматривает, что она включает в себя следующие разделы: принципы стратегического планирования; задачи; участники стратегического планирования и их полномочия; документы стратегического планирования; государственная регистрация документов стратегического планирования; общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования; информационное обеспечение стратегического планирования.

Анализ положений Федерального закона № 172-ФЗ показывает, что к принципам стратегического планирования относятся: принципы единства и целостности (предполагает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования), разграничения полномочий (осуществление полномочий федерального, регионального и местного уровня, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития, а также пути достижения этих целей и задач), преемственности и непрерывности (означает учет результатов ранее принятых документов стратегического планирования), сбалансированности системы стратегического планирования (согласованность и сбалансированность документов стратегического планирова-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

ния по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации), результативности и эффективности стратегического планирования (достижение заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования), ответственности участников стратегического планирования (предусматривает, что ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации), прозрачности (открытости) стратегического планирования (означает официальное опубликование документов стратегического планирования кроме ряда исключений), реалистичности (достижение целей и решение задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков), ресурсной обеспеченности (четкое определение источников финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий), измеряемости целей (обеспечение возможности оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки), соответствия показателей целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и программно-целевой принцип (определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации).

Реализация указанных принципов в ходе стратегического планирования призвано обеспечить качество и эффективность государственной политики в данной сфере и взаимодействие различных уровней публичной власти, что, позволит, в свою очередь, преобразовать процесс долгосрочного планирования в более управляемый и направленный на конкретные, измеримые, количественные индексы.

Кроме того, важным элементом системы стратегического планирования являются участники стратегического планирования, которые представлены: федеральным, региональным и муниципальным уровнем.

Так, к участникам стратегического планирования федерального уровня относятся: 1) Президент Российской Федерации; 2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума); 3) Правительство Российской Федерации; 4) Совет Безопасности Российской Федерации; 5) Счетная палата Российской Федерации; 6) Центральный банк Российской Федерации; 7) федеральные органы исполнительной власти; 8) иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

При этом к участникам стратегического планирования регионального уровня относятся: 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; 2) высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); 3) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; 4) исполнительные органы государственной власти субъекта РФ; 5) контрольно-счетный орган субъекта РФ; 6) иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

В свою очередь, к участникам стратегического планирования местного уровня относятся органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Как показывает анализ действующего законодательства, полномочия каждого из участников стратегического планирования четко определены Федеральным законом № 172-ФЗ.

Таким образом, в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном, региональном и местном уровне разрабатываются документы стратегического планирования.

При этом Федеральный закон № 172-ФЗ определяет каждый вид документа стратегического планирования в зависимости от уровня участника и целей.

Так, к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:

- 1) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, к которым относятся: а) ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; г) стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;
- 2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, к которым относятся: а) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; б) стратегия пространственного развития Российской Федерации; в) стратегии социально-экономического развития макрорегионов;
- 3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся: а) прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; б) стратегический прогноз Российской Федерации; в) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период; г) бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период; д) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- 4) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся: а) основные направления деятельности Правительства Российской Федерации; б) государственные программы Российской Федерации; в) государственная программа вооружения; г) схемы территориального планирования Российской Федерации; д) планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что документами стратегического планирования регионального уровня являются:

- 1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, — стратегия социально-экономического развития субъекта РФ;
- 2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся: а) прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период; б) бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; в) прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся: а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ; б) государственные программы субъекта РФ; в) схема территориального планирования двух и более субъектов РФ, схема территориального планирования субъекта РФ.

В свою очередь, документами стратегического планирования местного уровня являются:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальные программы.

При этом ученые-административисты отмечают, что в Российской Федерации стратегическое планирование развивается в основном на уровне регионов и муниципалитетов, что вызывает определенные проблемы из-за отсутствия необходимых документов на федеральном уровне, надлежащего методического обеспечения и всесторонней информационной базы, что, в свою очередь, требует разработки системного подхода для решения обозначенных проблем в стратегическом планировании и позволит стабилизировать уже принятые стратегические документы на соответствующих уровнях публичной власти, а также сформировать необходимую информационную базу¹, предусмотренную Федеральным законом № 172-ФЗ и входящую систему стратегического планирования.

Так, в целях информационного обеспечения стратегического планирования должна быть создана обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

При этом целями использования Федеральной информационной системы стратегического планирования являются: 1) государственная регистрация документов стратегического планирования; 2) ведение федерального государственного реестра документов стратегического планирования; 3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования; 4) мониторинг и контроль показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; 5) мониторинг эффективности деятельности участников стратегического планирования; 6) доступ участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации; 7) разработка, общественное обсуждение и согласование проектов документов стратегического планирования.

¹ Краснюкова М. Б. Система стратегического планирования в Российской Федерации // E-Scio. 2019.

рования; 8) информационно-аналитическое обеспечение участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

В то же время приоритетной задачей всех сфер жизнедеятельности общества и государства остается формирование системы стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровне.

Однако М. Н. Бубин и В. С. Гвоздкова отмечают, что на сегодняшний день стратегическое планирование представляет собой сложный процесс, охватывающий все уровни управления, все бизнес-процессы, все подразделения, планы и проекты. При этом усложнение экономической конъюнктуры на основе структурных изменений в экономике и способах общественного производства вынуждает искать новые подходы к стратегическому управлению, которые должны разрабатываться с учетом всех достижений науки управления и точного понимания сложившейся ситуации¹.

Именно такой подход призван решить такие основные проблемы стратегического планирования в РФ, как:

- наличие номинального, сугубо декларативного характера многих стратегических планов и их неподкреплённость частными нормативно правовыми актами и конкретными источниками финансирования;
- проблема недостаточности мониторинга реализации стратегических планов;
- простое копирование инструментария разработки и реализации стратегического планирования, которое хорошо зарекомендовало себя в зарубежных государствах, без учета национальной российской специфики;
- отсутствие согласованности стратегических планов государства и частного сектора экономики при явном дефиците математического моделирования стратегий².

При этом для решения обозначенных проблем стратегического планирования необходим комплексный подход с учетом обеспечения эффективного взаимодействия всех элементов системы стратегического планирования в Российской Федерации.

¹ Гвоздкова В. С. Современный подход к стратегическому планированию / В. С. Гвоздкова, М. Н. Бубин // Современные исследования. 2018. № 1 (05). С. 10–12.

² Краснюкова М. Б. Система стратегического планирования в Российской Федерации // E-Scio. 2019.

*Ивакин В. И.,
доцент кафедры «Административное право,
экологическое право, информационное право»
Юридического института Российского
университета транспорта (РУТ/МИИТ),
кандидат юридических наук*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Важное место в теории административного права занимает такая категория, как административная ответственность. Последняя, наряду с иными видами юридической ответственности, играет заметную роль в области охраны окружающей среды. В связи с этим в науке административного права постоянно ведутся исследования, посвященные указанному вопросу. Этого требует и практика применения норм. Вместе с тем еще много проблем, требующих своего решения. В связи с этим я с вами поделюсь идеями, своими мыслями, да затеями. Для примера обратимся к следующей ситуации. Так, административные санкции за загрязнение, засорение, истощение, порчу земель установлены в главе 8 Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также иных нормах данного закона. Среди них статья 8.6, которая называется «Порча земель». Часть первая данной статьи предусматривает санкции за «самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы». За указанное правонарушение установлены санкции в виде административного штрафа.

Так, на граждан предусмотрен административный штраф в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей. На должностных лиц — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. На юридических лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. Данная норма цитируется в редакции Федерального закона от 02.04.2014 № 61-ФЗ. В части 2 анализируемой статьи установлены санкции за уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. Указанное правонарушение в этих случаях влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей. На должностных лиц — от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица — от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. На юридических лиц — от сорока тысяч до восьмидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. Данная редакция также дана в соответствии с Федеральным законом от 02.04.2014. И до настоящего времени, то есть до 17 февраля 2022 г. в ст. 8.6, как не парадоксально, но изменения пока больше не вносились. Налagать указанные санкции за деяния, установленные статьей 8.6 КоАП РФ вправе федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственный

земельный надзор. Указанные субъекты вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002. Этот закон имеет № 101-ФЗ и связан с оборотом земель сельхоз назначения. Указанные дела рассматривают также территориальные органы этих структур в части административных правонарушений, относящихся к самовольному снятию или перемещению почвы, уничтожению плодородного слоя почвы земель данной категории, оборот которых регулируется названным Федеральным законом № 101-ФЗ. Кроме того, обозначенные субъекты вправе также рассматривать дела о ряде других дел, регулирующих отношения с землей. В частности, указанные субъекты вправе рассматривать дела о правонарушениях, установленных частями 1 и 2 ст. 8.7, но в части деяний, совершенных в отношении земель сельскохозяйственного назначения, связанных с их рекультивацией, оборот которых также регулируется законом № 101-ФЗ, включая мелиорированные земли. Об этом гласит ст. 23.15 КоАП РФ, последние изменения в которые были внесены 17 июня 2019 г. В свою очередь, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях от имени названных органов вправе:

- 1) заместители руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственный земельный надзор. Ими рассматриваются дела в отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется вышеназванным Федеральным законом № 101-ФЗ;
- 2) руководители структурных подразделений указанного федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного карантинного фитосанитарного надзора, государственного надзора в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственного земельного надзора, а также их заместители. Только в отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется указанным Федеральным законом;
- 3) руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственный земельный надзор, а также их заместители. Также в отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002;
- 4) руководители структурных подразделений указанных территориальных органов, уполномоченные на осуществление федерального государственного карантинного фитосанитарного надзора, государственного надзора в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственного земельного надзора, а также их заместители. В отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется указанным Федеральным законом № 101-ФЗ.

Заметим, что и в субъектах РФ принимались и принимаются законы, регулирующие применение административной ответственности за земельные право-

нарушения. Так, в свое время в соответствии со ст. 7.4 Закона от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях Краснодарского края» были установлены санкции за нарушения либо не исполнение требований по использованию земельного участка. Но позже данная норма была отменена. Все это свидетельствует о том, что административное законодательство в данной и иных сферах весьма изменчиво и постоянно нуждается в совершенствовании. За порчу земель, кроме того, также отметим, установлена ответственность и зарубежным законодательством.

В то же время предполагаем, что кроме обозначенных наказаний, за указанные правонарушения могут применяться и иные санкции. Но уже не административного характера, а непосредственно экологические санкции, например, тот же экологический штраф. Эта санкция может быть установлена Экологическим кодексом РФ. Хотя такой кодифицированный акт не действует и не принят в РФ. Тем не менее в настоящее время, право достаточно гибкий инструмент, однако сейчас, как и, например, практически во времена Русской Правды существует только четыре вида юридической ответственности. Среди них уголовная, гражданская, административная, дисциплинарная формы ответственности. В то же время за порчу земель, например, сельскохозяйственного назначения, могут быть предусмотрены, как говорилось и иные санкции, в частности, например, административное приостановление деятельности, о чем записано в части 2 статьи 8.6 КоАП. Однако это могут быть также «исправительно-экологические работы» или «обязательно-экологические работы», либо «экологическое предупреждение».

Но все указанные экологические санкции также должны быть зафиксированы в Экологическом кодексе страны. Какова будет сущность последних, это уже другой вопрос. Но, конечно, немногие из юристов согласится с таким подходом. В то же время следует сказать, что и административная ответственность в отечественном праве применялась не всегда, по большому счету маловероятно до 1861 г., когда произошла судебная реформа. А вообще в России первый Кодекс об административных правонарушениях был принят только в 1984 г., то есть всего сорок лет назад, где была установлена и административная ответственность, например, за порчу земель. Об этом гласила ст. 51 КоАП РСФСР, которая так и называлась «Порча сельскохозяйственных и других земель». В указанной норме был установлен штраф, например, в размере 100 руб. А ныне действующий КоАП был принят в 2001 г. Конечно, и до 1984 г. действовали соответствующие нормы, где была предусмотрена ответственность за административные правонарушения. Но такие акты были разрозненны, как и сама ответственность в данной сфере отношений. И естественно, названные экологические санкции должны применяться также в определенном процессуальном порядке, например на основании Экологического процессуального кодекса РФ. Однако в настоящее время, если совершенно правонарушение, предусмотренное ст. 8.6 КоАП «Порча земель», то возможно одновременное наступление только трех видов ответственности: административной, гражданской и дисциплинарной. Так, административная наступает по ст. 8.6 КоАП РФ. Гражданская ответственность предусмотрена по ст. 1064 ГК РФ. Применение дисциплинарной ответственности за порчу земель может наступить на основании соответствующего акта, например, устава или положения. Одновременно необходимо заметить, что применение гражданско-правовой ответственности вряд ли поможет восстановить землю,

земельный участок или почву до первоначального его состояния. Хотя, конечно, для восстановления земель, почвы, земельного участка необходимо применить ч. 3 ст. 76 Земельного кодекса РФ и ч. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. Так, в ч. 1 ст. 1064 ГК сказано, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Однако вред, причиненный земле, почве, земельному участку как природному ресурсу на основании ст. 1064 ГК не возмещается. Возмещение вреда земле происходит только, о чем выше указано, как имуществу гражданина или юридического лица. Но необходимо возместить кроме того причиненный экологический вред, но уже на основании не гражданского, а экологического законодательства. На основании экологических санкций, которые должны быть установлены ЭК РФ. В связи с этим также одновременно возможно применение и четвертой формы юридической ответственности — экологической. Хотя, с другой стороны, за порчу земель может наступать, конечно, и уголовная ответственность, например, по ст. 254 УК РФ, которая так и называется «Порча земли».

Экологические санкции, как говорилось, могут быть в виде исправительных экологических работ, экологического штрафа или обязательных экологических работ, либо предупреждения. Более того, применение экологической ответственности возможно не только путем санкций, но и путем применения предотвращения причинения экологического ущерба, на это нацеливает директива ЕЭС 2004 г. об экологической ответственности. Поскольку восстановить природные объекты после причинения экологического ущерба путем применения гражданской ответственности, в силу различных причин, практически, как видно, невозможно, то возможно легче его предупредить. И в качестве такой формы ответственности, с ее мерами превентивного характера, вполне может выступать эколого-правовая ответственность. Но не административная ответственность, не уголовная, не дисциплинарная и не гражданско-правовая формы ответственности. А в качестве еще одной из санкций эколого-правовой ответственности можно ввести, в частности, экологический запрет на посещение особо охраняемых природных территорий. Таких, например, как заповедники, заказники, памятники природы, национальные парки и т.д. В качестве экологической санкции за порчу земель можно применять, кроме того, запрет, недопуск, связанный с арендой земельного участка, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения, в коммерческих целях. Возможно применение данной санкции непосредственно в субъектах РФ. Однако административисты заметят, что данные санкции можно ввести в КоАП РФ, как это, например, было сделано с приостановлением деятельности. Конечно, без сомнения, можно поместить указанные санкции в федеральный кодифицированный акт об административной ответственности или УК. Как, например, имеется в КоАП РФ статья о запрете посещения спортивных мероприятий. Но речь идет непосредственно о эколого-правовой ответственности, а не административной, речь идет об экологическом кодексе. А с принятием последнего, в зависимости от концепции этого закона, в него можно поместить вышеобозначенные экологические санкции

Также необходимо заметить, как делалось административистами неоднократно, что в соответствии со статьей 35 Конституции РФ, никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Административный

штраф, выплачиваемый в виде денежной суммы как раз и есть имущество. Имущество движимое. Но административный штраф, в том числе за порчу земель сельскохозяйственного назначения, в большинстве случаев налагается различными административными, а не судебными органами. Хотя конечно суд так же может рассматривать такие нарушения. И в соответствии с вышеуказанной статьей Конституции указанные дела и должен рассматривать только суд, а на практике в подавляющем большинстве случаев всё иначе. В связи с этим можно обратиться за разъяснением в Конституционный Суд России. В то же время предлагаемые экологические санкции должны применяться только судебными органами, для чего возможно создание непосредственно экологических судов, которые и функционируют в ряде стран. В связи с этим также и необходимы идеи, представления, концепции для стратегического планирования. Так, за основу здесь следует взять Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Акт принят 28 июня 2014 г. Имеет № 172-ФЗ¹. В частности, обратимся к ст. 2 этого акта. В ней говорится, что правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации. И осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, названным Федеральным законом, другими федеральными законами. А также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В связи с этим необходимо запланировать принятие двух вышеуказанных документов, о чем ранее, а именно в период 2010–2021 гг., нами неоднократно заявлялось. А именно таких как, Экологический кодекс страны и Эколога-процессуальный кодекс РФ. Необходимо также и создание экологических судов. Напомним, что о необходимости создания современного экологического кодекса и планах по его разработке также заявила в конце мая 2021 г. руководитель Совета Федерации В. И. Матвиенко². Спикер подчеркнула, что это будет единый документ, посвященный вопросам охраны природы, который систематизирует российское законодательство в этой сфере. За принятие экологического кодекса выступают многие специалисты, причем не только юристы-экологи. Так, например, директор Иркутского института химии Сибирского отделения РАН А. В. Иванов. Идею создания в России экологического кодекса, озвученную спикером Совета Федерации, также поддерживает глава Росприроднадзора С. Г. Радионова. Экологический кодекс, по мнению последней, позволит избежать создания законов в сфере экологии, которые не соответствуют общему вектору развития и защиты окружающей среды. Этот документ призван урегулировать законодательство таким образом, чтобы исключить возможность одномоментных, спонтанных изменений, — отмечает руководитель Росприроднадзора. В свою очередь, по мнению директора Иркутского института химии Сибирского отделения РАН, одного из лидеров регионального партийного списка «Единой России» А. В. Иванова, проработка документа должна быть очень тщательной и может занять длительный период. Экологический кодекс призван объединить и система-

¹ Российская газета. 2014. 3 июля.

² URL: <https://irkutsk.er.ru/activity/news/andrej-ivanov-ekologicheskij-kodeks-prizvan-obedit-i-sistematizirovat-zakony-v-sfere-ekologii> (дата обращения: 10.02.2022).

тизировать массу законов, существующих в сфере экологии, — подчеркивает ученый. — А также предусмотреть невозможность точечного вмешательства в экологические процессы. Параллельно федеральное Минприроды займется разработкой единого проекта по водным объектам в рамках нацпроекта «Экология». В свою очередь, А. В. Иванов также считает, что в данном случае уместно использовать наработки партийного проекта «Единой России» «Чистая страна». В настоящее время в национальный проект «Экология» входят три федеральных проекта, касающихся защиты и охраны водных ресурсов страны — «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов». В новом федеральном проекте планируется учесть интересы всех остальных водных объектов России.

Отсюда, развитие различных форм юридической ответственности, в том числе ранее не применявшихся в России, должно предусматриваться соответствующей правовой стратегией, на что нацеливает вышеназванный федеральный закон. И экологическая ответственность здесь по праву должна занять свое соответствующее место, как одна из форм юридической ответственности, наряду с уголовной, гражданской, дисциплинарной и административной.

Калинина Л. Е.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и административного права Кубанского
государственного университета*

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Последнее десятилетие для Российской Федерации характеризуется пристальным вниманием к продовольственным вопросам. За это время было принято два программных документа, на которые должна была ориентироваться система государственного управления. Обе Доктрины продовольственной безопасности выступают основой для разработки нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности¹. Чтобы оценить качество концептуальных документов необходимо рассмотреть несколько вопросов.

Во-первых, нужно учитывать изменения общих норм, касающихся государственного управления. Так, с 1 июля 2021 г. вступает в силу Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Могло бы быть его не учитывать при выработке теоретических подходов к формированию продовольственного законодательства и обеспечению продовольственной безопасности, но его нормы будут влиять на рассматриваемые отношения. Так, закон закрепляет технологию риск-ориентированного контроля. Предполагаем, что точечное встраивание

¹ Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

риск-технологий в российское государственное управление может в качестве результата привести к риск-ориентированному управлению, что значительно шире по охвату деятельности. В такой ситуации, если российский законодатель использует зарубежное законодательство, необходимо вдумчивое встраивание норм в российскую действительность. Так, например, для Евросоюза переход от управления безопасностью к риск-ориентированному управлению обусловлен накоплением эмпирического материала в предыдущих условиях функционирования. И именно этот материал позволил выделить те критические значения, где вопрос о безопасности уже не ставится. Если говорить буквально, то управление безопасностью предполагает умение субъекта, принимающего управленческое решение, просчитать все шаги, где в принципе не возникает опасности (зачастую неважно даже какого характера), а риск управление предполагает умение управленца просчитать помимо таких шагов еще и более широкий масштаб действий, с учетом рассчитанной вероятности наступления опасностей. Кроме того, в безопасности масштаб вероятности рассматривается как субъективный фактор, то есть решение, принимаемое исходя из личных представлений, а в риск-управлении он является объективным фактором. С учетом использования анализа рисков, законодательство Евросоюза не закрепляет понятие продовольственной безопасности и ее регулирование, а выстраивает систему законодательства и публичного управления на основе анализа рисков¹.

Во-вторых, необходимо определиться с объемом законодательства, базирующегося на данных документах. Сами Доктрины определяют сферу своего действия в объеме продовольственной безопасности, сельского и рыбного хозяйства. Развитие данного положения заключается в расширении совершенствования законодательства от регулирования функционирования агропромышленного и сельскохозяйственного комплексов в Доктрине 2010 г. до регулирования еще и безопасности пищевой продукции и устойчивого развития сельских территорий в Доктрине 2020 г.

Следует остановиться на вопросах нормативно-правового совершенствования. Так, ни одна доктрина не предполагает анализа существующего законодательства. На наш взгляд, анализ позволил бы увидеть существует ли законодательство для решения вопросов безопасности в каком-то систематизированном виде, охватываются ли все вопросы, где в законодательстве слабые места. Строго говоря, чтобы закреплять совершенствование, необходимо знать, что совершенствовать.

Самой большой проблемой здесь является отраслевой подход к вопросам продовольственной безопасности. Так как разработчиком документов выступало Министерство сельского хозяйства, то и видение представлено в отношении именно сельского хозяйства с дополнением его рыбным хозяйством. Таким образом, обе доктрины «хромают» на сельское хозяйство.

¹ Regulation (EC) No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety // Official Journal L 031, 01/02/2002 p. 0001–0024 ; Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products... // OJ L 95. 07.04.2017, p. 1–142.

С наших позиций, продовольственная безопасность охватывается в целом продовольственным законодательством, в которое необходимо встроить нормы, регулирующие:

- сельскохозяйственные отношения по выращиванию продовольственной продукции;
- промышленные отношения, возникающие в пищевом производстве;
- экспортно-импортные продовольственные отношения;
- отношения, связанные с оборотом продовольственных товаров;
- отношения, возникающие в области общественного питания;
- отношения, возникающие в области утилизации продовольствия;
- отношения, связанные с защитой потребителя;
- деликтные правоотношения, связанные с мерами гражданской, административной и уголовной ответственности за нарушение продовольственного законодательства.

Но сформировать систему продовольственного законодательства не возможно, не ответив на более глобальный принципиальный вопрос.

В-третьих, решение вопроса о развитии продовольственного законодательства зависит от базовой концепции отнесения продовольственного регулирования к конкретной группе общественных отношений. Первая Доктрина 2010 г. определяла продовольственную безопасность как часть экономической политики. Вторая Доктрина 2020 г. рассматривает ее уже как часть социально-экономической политики.

В теории необходимо рассмотреть опыт, как бывшего СССР, так и сложившиеся мировые практики.

Два кардинально разных подхода реализуют США-Канада и Евросоюз. И если для США и Канады используется научно обоснованная модель продовольственного права, то Европейский Союз использует научно обоснованную модель продовольственного права плюс защита прав потребителей. Именно это расхождение не дает реализовать Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство. Критичным является отличие стандартов безопасности пищевых продуктов ЕС и США. Последние не требуют обязательной маркировки пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные ингредиенты; имеют гораздо более слабые ограничения на использование пестицидов; разрешают использование гормонов роста в своей говядине, которые запрещены в Европе. То есть продовольственное законодательство США основывается на концепции минимального участия государства.

Европейский Союз реализует концепцию строго регулируемого продовольственного рынка¹. Все потребительские товары, включая пищевые продукты, пищевые добавки, материалы для контакта с пищевыми продуктами, корма, фармацевтические препараты, медицинские изделия, биоциды, электронные устройства подпадают под действие гармонизированных правил, предусматривающих одни и те же правовые стандарты во всех европейских государствах-членах.

Что касается пищевых продуктов и пищевых добавок, то существуют гармонизированные требования, касающиеся, среди прочего, презентации и маркировки продукции, упаковки, гигиены, рекламы и маркетинга, ингредиентов, добавок, ароматизаторов и ферментов, процедуры выдачи разрешений, надлежащей

¹ Steier G., Patel K. K. International Food Law and Policy. Springer, 2016. P. 780.

производственной практики, оценки безопасности, пограничных продуктов, функциональных продуктов питания, двойного назначения, требований к здоровью и питанию, управления рисками продукции, информации о потребителях, а также надзора за рынком.

В-четвертых, актуальным является вопрос открытости разработки и принятия концептуальных документов продовольственного характера. Как нам видится, должно быть разработано несколько концепций продовольственного законодательства, которые в течение длительного времени должны подвергнуться общественному обсуждению. При этом расписаны должны быть позиции всех участников общественных отношений: субъектов предпринимательской деятельности в сфере продовольствия, государства и потребителей.

В результате можно сделать следующие выводы.

Во-первых, необходим новый формат планирования как института, в том числе и стратегического.

Во-вторых, только определившись с концептуальными проблемами можно разрабатывать стратегию продовольственной безопасности.

Кардашова И. Б.,

*доктор юридических наук, профессор,
профессор Университета прокуратуры
Российской Федерации*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК СТАДИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В современных реалиях происходят значительные перемены в сфере обеспечения национальной безопасности в связи с изменениями в правовом регулировании государственного управления.

Эпохальными стали конституционные поправки в 2020 г., закрепившие в ч. 2 ст. 80 и п. «е.5» ст. 83 в единой системе публичной власти правовой статус Государственного Совета РФ, принимающего решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования или внесения в них изменений, а также принятие Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», определившего единую систему публичной власти. За последние годы были приняты Федеральный закон от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172); Указы Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», от 02.07.2021 № 400 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» (далее — Стратегия)¹; от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной

¹ См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»¹ (далее — Основ).

Базовым документом в области обеспечения национальной безопасности является Стратегия 2021 г., уже третья в Российской Федерации. В Стратегии под обеспечением национальной безопасности понимается «реализация органами публичной власти (здесь и далее выделено — И. К.) во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности», т.е. субъектами обеспечения национальной безопасности являются органы публичной власти. Колоссальная значимость Стратегии состоит не столько в определении порядка действий органов публичной власти в этой сфере на основе инструментов стратегического планирования, сколько в представлении всему миру российской мировой державы с российскими национальными ценностями и интересами. Еще в 20-годах прошлого столетия известный русский военный теоретик А. А. Свечин называл стратегию «одним из важнейших орудий политики», т.к. «политика и в мирное время должна основывать свои расчеты на военных возможностях дружественных и враждебных государств»².

Классическое выделение в управленческом процессе стадий прогнозирования, планирования, сбора и анализа информации, подготовки и принятия управленческого решения, организации, регулирования и координации, контроля и оценки результатов управленческих действий³, позволяет заключить, что планирование является частью процесса управления. В теории государственного управления и административного права используется понятие «стратегический уровень государственного управления», характерными особенностями которого являются значительное время действия (пять и более лет), иерархическое построение «древа» целей, формирование системности управленческих решений, жесткий контроль за реализацией целей⁴. Полагаем, что сегодня назрела потребность введения категории «стратегическое управление», используемой в Законе № 172, указавшем: в ст. 1 на «правовые основы координации государственного и муниципального *стратегического управления*»; в п. 4 ст. 10 — на цели и задачи *стратегического управления* в Российской Федерации, которые определяются Президентом РФ. В положениях Основ к целям государственной политики в сфере стратегического планирования отнесено «создание условий для *эффективного стратегического управления* на основе стратегического планирования», а к задачам государственной политики — «формирование механизмов *координации стратегического управления*»; информационно-аналитическое обеспечение стратегического планирования направлено на «повышение *качества стратегического управления*», которое осуществляется путем «формирования единого цифрового информационного пространства *в интересах стратегического управ-*

¹ См.: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

² Свечин А. А. Стратегия. 2-е изд. М. : Военный вестник, 1927. С. 20.

³ См., например: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. С. 15.

⁴ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. М. : Омега-Л, 2005. С. 170.

ления». Мы близки к мысли, что в этих нормативных правовых актах законодатель не проводит грани между понятиями «стратегическое планирование» и «стратегическое управление».

Полагаем актуальными разработки методологических и теоретических положений стратегического управления в сфере обеспечения национальной безопасности как важнейшей составляющей общей теории национальной безопасности. Стратегическое планирование следует рассматривать в рамках стратегического управления как его основную стадию, что будет способствовать выработке предложений по адекватному реагированию на новые вызовы, опасности и угрозы. Стратегическое управление, в том числе стратегическое планирование, осуществляемые на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеет характерные особенности. Одна из них вытекает из уровня управляющего субъекта, который Ю. А. Тихомиров справедливо рассматривает в прямой зависимости от объема прав, характера и удельного веса принимаемых решений¹. Стратегическое планирование на федеральном уровне осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, Советом Безопасности РФ, Счетной палатой РФ, Центральным банком РФ, федеральными органами исполнительной власти. Так, Президент России, определяющий основные направления государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, утверждающий Стратегию, формирующий и возглавляющий Совет Безопасности РФ и Государственный Совет РФ, принимает решения высокой степени значимости, в том числе по применению специальных экономических мер, мер по защите граждан от противоправных действий и чрезвычайных ситуаций, противодействию терроризму и экстремизму и др.²

На наш взгляд, особенности стратегического управления можно увидеть, используя интересную работу А. С. Домченко, в которой проводится разграничение публичного администрирования и стратегического планирования по разным критериям³. По мнению автора, применимыми областями знания публичного администрирования являются право, теория и практика управления, а стратегического планирования — философия, методология, политология, социология, экономика, культурология, лингвистика, кибернетика, математика, физика, химия, биология, география, а также в общих аспектах право и менеджмент. Цели публичного администрирования служат средствами достижения более масштабных целей стратегического планирования в устойчивом социально-экономическом развитии и обеспечении национальной безопасности. Субъектами публичного администрирования являются органы публичной власти (должностные лица), реализующие полномочия в организационно-управленческой деятельности, а стратегического планирования — подразделения большинства органов исполнительной власти. В пределах публичного администрирования в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 80.

² См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности». П. 8 // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

³ См.: Домченко А. С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 119–127.

№ 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» реализуются функции по нормативному правовому регулированию и принятию подзаконных правовых актов, контролю (надзору), управлению публичным имуществом, оказанию публичных услуг, а стратегического планирования — по формированию государственно-правовой (административной) политики. В ходе публичного администрирования принимаются, как правило, правоприменительные акты, а в стратегическом планировании — особые документы стратегического планирования, оказывающие влияние на всю систему российского законодательства. Справедливо мнение, что на основе документов стратегического планирования идет «социализация правового регулирования»¹. Все это свидетельствует о существовании стратегического управления с важнейшей составляющей стратегического планирования на высшем уровне административной политики. Действительно, «стратегическое управление представляет собой процесс формирования стратегии, ее реализации и контроля соответствия достигнутых результатов запланированным целям», а «стратегическое планирование есть деятельность по разработке стратегии и ее конкретизации в виде стратегического плана»².

В соответствии с п. 9 ст. 3 Закона № 172 под системой стратегического планирования понимается «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования... в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования...», которые определены в пп. 4–8 этого закона. Однако соединяющим звеном в едином процессе стратегического управления между подготовкой стратегического прогноза и выработкой стратегического целеполагания выступает стратегический анализ. В Законе № 172 стратегический анализ не представлен, хотя в положениях о задачах стратегического планирования, полномочиях участников стратегического планирования и других подразумевается анализ факторов в сфере обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, в содержание деятельности по обеспечению национальной безопасности входит «прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности»³. Кстати, в ранее действовавшем Указе Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» стратегический анализ был и определялся как «научно обоснованная система оценок условий и факторов, формирующих внутренние и внешние угрозы национальной безопасности, включая стратегические риски для устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу»⁴. Поэтому специалистами предлагается дополнить Закон № 172 положениями о стратегическом анализе⁵.

¹ Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей : монография / Т. Я. Хабриева, А. В. Габов, Ю. А. Тихомиров [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015. С. 21.

² Гапоненко А. Л., Панкрусин А. П. Стратегическое управление : учебник. М., 2004. С. 39.

³ См.: Федеральный закон «О безопасности». П. «а» ст. 3.

⁴ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования Российской Федерации» (утратил силу после принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

⁵ См.: Афиногенов Д. А. Стратегический анализ в цикле государственного управления в сфере национальной безопасности // Стратегическое управление в сфере национальной безопас-

Идея о том, что стратегический анализ оказывается самым эффективным инструментом принятия решений в сложнейшей многофакторной сфере национальной безопасности не нова. Исследованию стратегического анализа посвящены многие научные работы специалистов. Отечественный политический и государственный деятель Е. М. Примаков называл политическим жанром исследование «ситуационный анализ» в сфере решения стратегических, политических и военных задач¹. А. В. Опалев сущность стратегического анализа видит в комплексном исследовании угроз национальной безопасности на основе системного подхода к сложной системе обеспечения национальной безопасности, начиная от факторов и условий формирования угроз, источников и причин их возникновения до выработки мер по их локализации, сдерживанию или нейтрализации². Н. П. Патрушев стратегический анализ считает необходимым условием оценки уровня угроз национальной безопасности, направлений ее обеспечения, результатов и показателей состояния национальной безопасности, необходимым для достижения стратегической цели государственной политики³ и т.п.

Стратегический анализ используется в государственном управлении многих зарубежных государств. Так, в США принимаются «Стратегия национальной безопасности», «Стратегия национальной обороны», Национальная военная стратегия», «Всесторонний обзор состояния и перспектив развития Вооруженных сил» и другие аналитические документы. Американские исследователи к этапам стратегического анализа относят: а) уяснение проблемы, сбор информации, разработку предложений по организации стратегического анализа; б) комплексное уяснение информации участниками стратегического анализа, построение гипотезы по кругу проблем, формулирование выводов; в) выработку рекомендаций и мер. Р. М. Грант рассматривает стратегический анализ как многофакторный феномен, включающий анализ внутренней среды, внешнего окружения, отраслевой и конкурентный анализ⁴. Результаты стратегического анализа внешней среды служат отправной точкой в определении стратегических национальных приоритетов.

Итак, стратегический анализ является начальным этапом стратегического планирования, который должен формироваться на основе прочной методологии с учетом сильных и слабых сторон системы управления, ранжирования приоритетов и целей ее развития, оценки реальных и потенциальных негативных

ности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз : материалы Пятой Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. А. В. Шевченко. М. : Проспект, 2018. С. 45–54.

¹ Примаков Е. М., Хрусталев М. А. Ситуационные анализы: методика проведения: очерки текущей политики. М. : МГИМО МИД России, 2006. Вып. 1.

² См.: Опалев А. В., Марченко Р. А. Методология стратегического анализа проблем реализации стратегических национальных приоритетов как источника исходных данных для стратегического прогнозирования и планирования в области обеспечения национальной безопасности : материалы к заседанию секции науч. совета при Совете Безопасности РФ по проблемам стратегического планирования. М., 2013.

³ См.: Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации : пособие / под общ. ред. Н. П. Патрушева. 4-е изд., испр. и доп. М. : Известия, 2016. С. 18.

⁴ Grant R. M. Contemporary Strategy Analysis. John Wiley & Sons, Ltd, 2016.

факторов по каждому национальному приоритету и определения возможных вариантов нейтрализации угроз ресурсным потенциалом системы.

На наш взгляд, сбор и анализ информации как важнейший инструмент присущ каждому процессу управления, особенно стратегическому управлению с целью разработки прогнозных, концептуальных, программно-целевых документов стратегического планирования. Исключительно важен он для подготовки ежегодного доклада Секретаря Совета Безопасности РФ Президенту РФ о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению (п. 105 Стратегии).

Итак, к основным этапам стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности относятся: а) на основе стратегического анализа подготовка ежегодного доклада Президенту РФ о состоянии национальной безопасности, разработка стратегического прогноза; б) корректировка стратегических целей по стратегическим национальным приоритетам, подготовка решений Президента РФ о мерах по укреплению национальной безопасности; в) подготовка Ежегодного послания Президента РФ как магистрального документа стратегического планирования; г) подготовка указа Президента РФ о стратегических целях и задачах на долгосрочный период; д) выработка (корректировка) документов стратегического планирования, программно-целевых документов; е) мониторинг, оценка состояния национальной безопасности на базе единой системы показателей с разработкой комплекса оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации угроз по национальным стратегическим приоритетам.

Таким образом, в сфере обеспечения национальной безопасности стратегическое планирование является важнейшей составляющей единого процесса стратегического управления, сущность, структура и основные стадии которого требуют дальнейшего научного исследования.

Кислухин В. А.,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры государственно-правовых дисциплин
Волго-Вятского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОЛИЦИИ ГОСУДАРСТВ СОЮЗА БЕНИЛЮКС В БОРЬБЕ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В окружающем нас мире стремительно развиваются и постоянно совершенствуются информационные технологии, становясь с каждым годом всё более значимым фактором в жизни современного человека. К сожалению, стремительное развитие информационного пространства зачастую сопровождается появлением новых, ранее не известных угроз человечеству. Преступные элементы, используя в корыстных целях достижения науки и техники, получают возможность с помощью компьютерных технологий угрожать безопасности как отдельно взятого государства, так и всему международному сообществу в целом.

В настоящее время информационное пространство представляет широко разветвленную систему, состоящую из множества элементов различной степени сложности и автономности, объединенных бесчисленными электронно-коммуникационными связями. Полученная из глобальной сети Интернет нематериальная по своей физической природе информация в практической жизни нередко становится весьма привлекательным товаром, достигающим высокой материальной стоимости. Используя широкие возможности информационных технологий, преступные лица — хакеры получают возможность бесцеремонно вмешиваться в личную жизнь граждан, воздействовать на их карьеру, условия жизни, здоровье, оказывать негативное влияние на другие события повседневной действительности человека. Сегодня жертвами кибератак ежедневно становятся тысячи пользователей компьютерных сетей. Финансовый ущерб, нанесенный в результате проникновений хакеров в информационную среду, составляет сотни миллионов долларов, а репутационный ущерб пользователей, потерпевших от действий злоумышленников в результате взлома компьютерной защиты, нередко приводит к уничтожению бизнеса, банкротству организации или физического лица, проблемам психологического свойства, другим трагическим последствиям. В создавшихся условиях от выбора каждым суверенным государством надежной стратегии обеспечения информационной безопасности во многом зависит физическое и материальное состояние населения страны, всех слоев общества.

С целью обезопасить свои информационно-телекоммуникационные системы от негативного внешнего воздействия органы власти каждого из цивилизованных государств мира организуют спланированные, рассчитанные на краткосрочную и долгосрочную перспективы мероприятия, направленные на предотвращение и пресечение киберпреступности, привлечение лиц, виновных в совершении противоправных деяний в информационном пространстве.

В Российской Федерации решение проблемы по профилактике и пресечению преступлений, совершаемых в сфере высоких технологий, возложено главным образом на Министерство внутренних дел — МВД России. Являясь субъектом стратегического планирования, МВД РФ разрабатывает свою стратегию управления, направленную на осуществление мероприятий по прогнозированию, целеполаганию, программированию и планированию деятельности органов внутренних дел в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, их жизни и здоровья, имущества от противоправных посягательств¹.

Стратегия управления МВД РФ, как правовая категория, заключается в исполнении правовой миссии Министерства и его подразделений на местах в целях решения задач, поставленных обществом и государством перед силами правопорядка. Она направлена на дальнейшее прогрессивное развитие правоохранительной системы Российской Федерации, включающее в себя долгосрочное и краткосрочное планирование проведения мероприятий, проводимых органами внутренних дел по борьбе с преступностью, обеспечение общественной безопасности, принятие управленческих решений по воспитанию и подготовке профессиональных кадров. Такое стратегическое планирование, рассчитан-

¹ На коллегии МВД РФ рассказали о борьбе с преступностью // URL: https://www.securitymedia.ru/news_one_12509.html (дата обращения: 003215.03.2022).

ное на длительный исторический период, в Российской Федерации заложено в документе, получившем название «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации», которая была определена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400. Согласно содержанию этого правового акта, Стратегия является базовым документом стратегического планирования, направленным на проведение согласованных действий по реализации стратегических национальных приоритетов России, защите интересов российской нации и стратегических приоритетов в области безопасности страны, устойчивому развитию Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Другим правовым актом, определяющим стратегию борьбы Российского государства в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий, является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Данным законом определяется такое важное направление в государственном управлении, как деятельность органов федерального, регионального и муниципального уровней власти по реализации полномочий государства в социально-экономической сфере и решение вопросов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Отдельные этапы решения стратегических управленческих задач в процессе достижения органами внутренних дел поставленных целей выполняются путем проведения тактических мероприятий. Тактика управления дополняет генеральную стратегию Министерства внутренних дел по достижению поставленных целей с учетом складывающихся в стране обстоятельств. Результаты тактического управления позволяют объективно оценить эффективность проводимых органами внутренних дел мероприятий по борьбе с преступностью, защите прав и свобод граждан. Решая вопросы стратегического управления, МВД РФ разрабатывает в соответствии с федеральными законами Российской Федерации «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности» планы проведения тактических действий, направленных на борьбу с конкретными видами преступлений, в частности, планирует мероприятия по профилактике и пресечению преступлений в сфере высоких технологий. Так, решая вопросы тактического управления, Министерство внутренних дел России составляет планы мероприятий по формированию национальных справочно-информационных фондов криминалистического и оперативного учета, обеспечивает безопасность их использования со стороны сотрудников ведомства и граждан путем издания приказов, других ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих сферу обеспечения безопасности в системе МВД. Например, согласно приказу МВД России от 27.10.2015 № 1010 «Об утверждении Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации», установлены правила использования сотрудниками ведомства информационных технологий в целях обеспечения деятельности подразделений центрального аппарата МВД России, технических служб, их территориальных органов, сведениями оперативного характера, базами данных, материалами справочно-консультационного характера при строгом обеспечении информационной безопасности во всех подразделениях МВД на территории Российской Федерации¹.

¹ Информация о противодействии ИТТ-преступлениям // URL: <https://дгск.мвд.рф/podgotovka-kadrov/информация-о-противодействии-итт-преступ> (дата обращения: 15.03.2022).

Вопросы стратегического и тактического управления в системе МВД России не остаются без внимания и у главы Российского государства. На прошедшей недавно Коллегии МВД России Президент РФ В. В. Путин призвал сотрудников Министерства внутренних дел улучшать и совершенствовать взаимодействие с финансовыми структурами и операторами связи с целью активной борьбы с преступлениями, совершаемыми в области коммуникаций и цифровом пространстве. По мнению главы государства, для укрепления информационной безопасности требуется четко скоординированная работа всех правоохранительных структур, их взаимодействие с соответствующими органами государственной власти, российским и зарубежным бизнесом, экспертным сообществом¹.

Выполняя поставленные руководством страны перед МВД России задачи, подразделения по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий проводят необходимые оперативно-разыскные мероприятия по выявлению лиц, причастных к совершению преступлений в киберпространстве и привлечению их к юридической ответственности. Так, в этом году сотрудниками Управления «К» и Следственного департамента Министерства внутренних дел России была пресечена преступная деятельность группы лиц, создавших в глобальной сети Интернет так называемые «киберплощадки», на основе которых осуществлялись продажа и покупка информации о персональных данных хозяев банковских пластиковых карт, пользователей систем дистанционного банковского обслуживания, номеров социального страхования жителей страны и лиц, проживающих за рубежом. За совершение противоправных деяний члены преступного сообщества привлечены к уголовной ответственности на основании статьи 187 УК РФ «Неправомерный оборот средств платежей». Во время проведения обысков в местах проживания хакеров и в офисах, расположенных в Санкт-Петербурге, Перми, Саратове, были изъяты мобильные телефоны, компьютерное оборудование, а также 24 золотых слитка, денежные средства в сумме более 12 млн руб., три автомобиля премиум-класса, другие предметы роскоши. В прошедшем году этим же Управлением с участием Следственного департамента МВД РФ и российского экспертного сообщества при взаимодействии с правоохранительными органами Германии раскрыта преступная группа хакеров, проживавших в Орловской области, городах Курган, Новосибирск, Санкт-Петербург. Киберпреступники путем распространения вредоносного программного обеспечения смогли незаконно получить доступ к компьютерам ряда юридических лиц. Дистанционно управляя установленными на компьютерах программами банковского обслуживания, хакеры сумели похитить со счетов коммерческих организаций свыше 15 млн руб. В настоящее время уголовное дело в отношении участников преступной группы направлено в суд для привлечения виновных к уголовной ответственности за совершение мошенничества, неправомерный доступ к компьютерной информации, создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ².

¹ Расширенное заседание коллегии МВД // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/67795/videos (дата обращения: 15.03.2022).

² Управление «К» МВД России // URL: https://yandex.ru/search/?text=управление+к+мвд+россии+занимается+выявлением+и+раскрытием+преступлений&lr=46&clid=1920673&src=suggest_Pers (дата обращения: 15.03.2022).

Другим примером длительной и целенаправленной борьбы с компьютерными преступлениями является опыт профилактики и пресечения преступлений, накопленный полицейскими служащими государств Союза Бенилюкс. Полиция Союза Бенилюкс, в который входят монархические государства Западной Европы — Бельгия, Нидерланды, Люксембург, — ведут, начиная с 80-х гг. прошлого века, неустанную и результативную борьбу с киберпреступностью. Вопросы стратегического управления в сфере борьбы с преступностью государства Союза Бенилюкса решают в соответствии с пятилетними программами развития, утверждаемыми на заседаниях парламента Бенилюкса. Так, в соответствии с Программой совместной работы, рассчитанной на период 2021–2024 гг., страны Бенилюкса договорились направлять свои усилия главным образом на укрепление экономических отношений между государствами Союза, активизацию сотрудничества в сфере правосудия и внутренних дел. В качестве основных задач, поставленных в Программе совместной работы на пятилетний срок перед органами внутренних дел, указаны обеспечение кибербезопасности, пресечение фактов цифрового мошенничества в сфере интернет-продаж, борьба с другими проявлениями организованной преступности, совершаемой в сфере высоких технологий. Решение задач тактического управления органы внутренних дел государств Союза Бенилюкс решают на основании ежегодных планов Бенилюкса. Так, в соответствии с Планом, составленным на период 2022 г., приоритетными направлениями в деятельности полиции являются укрепление сотрудничества в области составления общих баз данных на преступных элементов, активный обмен оперативной информацией, совместное обучение новейшим методам борьбы с кибермошенничеством, незаконным оборотом наркотиков, детской порнографией, осуществляемой преступными элементами посредством использования глобальной сети Интернет¹.

Так, с целью борьбы с трансграничным оборотом наркотиков Генеральный секретариат Бенилюкса ежегодно проводит совместные спланированные мероприятия на территориях Бельгии, Нидерландов, Люксембурга, в процессе которых полиция выявляет и привлекает к юридической ответственности десятки сбытчиков наркотических средств, которые, действуя, главным образом из-за рубежа и используя информационно-коммуникационную сеть Интернет, ищут покупателей в странах Бенилюкса, а затем через почтовые и курьерские службы отправляют ядовитое зелье заказчикам.

Таким образом, как органы внутренних дел Российской Федерации, так и полиция государств Союза Бенилюкс, сталкиваются с одними и теми же проблемами, связанными с преступной деятельностью хакеров во всемирной сети Интернет. Степень эффективности борьбы с данным видом преступной деятельности могла бы быть более высокой, если бы силы правоохранения России и полицейские формирования стран Бенилюкса могли бы объединить свои усилия. К сожалению, приходится констатировать, что в условиях, когда страны Запада вступили в отношении Российского государства в открытую конфронтацию, о

¹ Кислухин В. А. Исполнение правовой миссии в процессе реформирования полицейских систем государств Союза Бенилюкс // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества практики. Московская юридическая неделя. XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 3 ч. М. : РГ-Пресс, 2018. Ч. 3. С. 160–164.

совместных действиях против организованных действий международных киберпреступников приходится только мечтать.

Курбатова О. В.,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — СТРАТЕГИЧЕСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глобальное информационное общество, новые вызовы и угрозы XXI в. выводят на первое место в системе обеспечения национальной безопасности страны информационную безопасность. Данное обстоятельство обуславливает приоритетность рассмотрения вопросов, связанных с формированием и проведением единой государственной политики в этой сфере.

Базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу, является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹. Указанный документ впервые определяет информационную безопасность в качестве стратегического национального приоритета.

Актуальность и приоритетность обеспечения информационной безопасности обусловлена быстрым развитием информационно-коммуникационных технологий, и, как следствие, возникновением угроз безопасности граждан, общества и государства.

Глава государства В. В. Путин в различных своих выступлениях (например, на заседании Международного конгресса по кибербезопасности в июле 2018 г.², на заседании Совета безопасности в марте 2021 г.³, на расширенном заседании коллегии МВД России в феврале 2022 г.⁴ и др.) неоднократно подчеркивал значимость обеспечения информационной безопасности в силу влияния глобального цифрового пространства на информационное противоборство, нечестную конкуренцию и кибератаки.

Информация как стратегический ресурс требует не только особого государственного отношения в смысле ее развития и накопления, но и защиты.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 03.07.2021.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57957/> (дата обращения: 16.02.2022).

³ URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/speeches/2952/> (дата обращения: 16.02.2022).

⁴ URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/67795/ (дата обращения: 16.02.2022).

Недостаточная защищенность информационных ресурсов приводит к утечке важной политической, экономической, научной и военной информации. При этом отмечается отставание реакции кадрового потенциала, материальных и информационных ресурсов на стремительный рост и развитие угроз, исходящих из информационного пространства¹.

Указанные обстоятельства определяют важность стратегического планирования и правового обеспечения в рассматриваемой области. Действующая Стратегия национальной безопасности России определяет задачи, на решение которых должна быть направлена государственная политика в области обеспечения информационной безопасности. Их реализация будет зависеть от эффективности функционирования национальной системы обеспечения информационной безопасности государства исходя из объективной оценки состояния информационной безопасности и различных сценариев развития информационного общества в национальном и международном масштабе².

В нашем государстве вопрос информационной безопасности выделен в отдельную доктрину — Доктрину информационной безопасности Российской Федерации (далее — Доктрина ИБ)³. Разработка такого документа показывает объективную потребность в актуализации правовой основы обеспечения информационной безопасности общества, на развитие которого сегодня влияют процессы информатизации. Доктрина ИБ подчеркивает глобальный трансграничный характер информационных технологий, их слияние со всеми сферами деятельности личности, общества и государства, а также называет их в качестве фактора ускорения экономического развития государства и формирования информационного общества.

В названной Доктрине информационная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.

Кроме того, названы сферы и области информационной безопасности: кредитно-финансовая сфера, область обороны страны, область государственной и общественной безопасности, экономическая сфера, область науки, технологий и образования, область стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства, область культуры. Такой многоаспектный подход к информационной безопасности соответствует определяемым Стратегией

¹ Вовенда Ю. В. Особенности политики обеспечения информационной безопасности в исполнительных органах государственной власти (на примере Северо-Западного федерального округа) : дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2019. С. 3–4.

² Молчанов Н. А., Матевосова Е. К. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (новелла законодательства) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2. С. 159–165.

³ Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.12.2016.

национальной безопасности Российской Федерации национальным интересам и стратегическим национальным приоритетам государства.

Согласно позиции, зафиксированной в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН по данной тематике, информационная безопасность рассматривается в контексте так называемой «триады» угроз — террористической, военной и преступной¹.

Доктрина ИБ называет информационные угрозы, среди которых:

- информационно-техническое воздействие зарубежных стран на информационную инфраструктуру в военных целях;
- осуществление технической разведки в отношении российских государственных органов, научных организаций и предприятий оборонно-промышленного комплекса;
- информационно-психологическое воздействие (на население России, в первую очередь молодежь, на индивидуальное, групповое и общественное сознание) как способ дестабилизации внутривнутриполитической и социальной ситуации в целях подрыва суверенитета и нарушения территориальной целостности государства. На эту угрозу обратил внимание секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Н. Патрушев в интервью «Российской газете» в мае 2021 г.²;
- предвзятость оценки государственной политики Российской Федерации, включая дискриминацию российских СМИ;
- рост компьютерной преступности, в том числе в кредитно-финансовой сфере, при обработке персональных данных с использованием информационных технологий.

Обозначенные информационные угрозы дают возможность выделить два основных вида информационной безопасности:

- информационно-техническая, обеспечение которой включает в себя защиту, контроль и соблюдение законности и правопорядка в телекоммуникационной сфере;
- информационно-психологическая, обеспечение которой предполагает защиту психологического состояния общества и государства от негативного информационного воздействия.

На сегодняшний день одной из наиболее значимых угроз информационной безопасности в ее технологическом измерении являются информационные атаки на критические информационные инфраструктуры как с целью шпионажа, так и диверсий. Постоянно совершенствуется информационное оружие, в том числе вредоносное программное обеспечение, появляются новые виды вирусных атак и др. Эти обстоятельства обусловили принятие Федерального закона № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», который впервые закрепил такие понятия, как «критическая информационная инфраструктура (КИИ)», «объекты критической информационной инфраструктуры», «компьютерный инцидент», «компьютер-

¹ Цит. по: Зиновьева Е. С. Международное сотрудничество по обеспечению информационной безопасности: проблемы, субъекты, перспективы : дис. ... д-ра наук. М., 2017. С. 94–95.

² URL: <https://rg.ru/2021/05/31/patrushev-raskryl-neizvestnyye-podrobnosti-zhenevskoj-vstrechi-s-sallivanom.html> (дата обращения: 16.02.2022).

ная атака»¹. Для более эффективного противодействия компьютерным атакам и обеспечения устойчивого функционирования объектов КИИ в условиях возникновения компьютерных инцидентов в стране появилась государственная система обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации (ГосСОПКА).

Итак, национальные интересы в информационной сфере являются основным объектом защиты в структуре деятельности по обеспечению информационной безопасности. Доктрина ИБ закрепляет основные направления обеспечения информационной безопасности, в том числе в области обороны страны, государственной и общественной безопасности, экономической сфере, в области науки, технологий и образования, стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства. Отметим, что на достижение стратегических целей, поставленных в Доктрине ИБ, безусловное влияние окажет эффективность системы обеспечения информационной безопасности, которая нуждается в совершенствовании правового регулирования.

Курындин П. А.,

*кандидат юридических наук, ассистент
кафедры административного и финансового
права Санкт-Петербургского государственного
университета, педагог дополнительного
образования ГБНОУ «Академия талантов»*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА VS «СУДЕБНЫЕ ПУСТЫНИ»

Термин информационные технологии, без которых невозможно развитие электронного правосудия и цифровизации судопроизводства, появился на уровне Основного закона². Отныне это факт правовой реальности, с которым нам предстоит жить, но факт, требующий осмысления.

Под конец 2021 г. был принят Федеральный закон от 30.12.2021 № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее — Закон № 440-ФЗ). Само по себе название не скажет ничего читателю. Однако стратегически этот Закон должен ознаменовать переход к электронному правосудию, что нельзя не приветствовать, хотя можно найти «быстрые» скептические замечания по поводу этого закона и процесса цифровизации³.

Закон № 440-ФЗ, как следует из пояснительной записки, «разработан во исполнение пункта 1.6 паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного протоколом заседания президиума Правительственной комиссии

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.07.2017.

² Пункты «и» и «м» статьи 71 Конституции России.

³ URL: https://zakon.ru/blog/2022/1/29/mojabitr_gas_pravosudie_superservis_pravosudie_onlajn_i_vse-vse-vse (дата обращения: 13.02.2022) ; URL: <https://t.me/rbevenko/1067> (дата обращения: 13.02.2022).

по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 12.03.2020 № 4»¹. Хотя на уровне Правительства РФ принята федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы»². Причем последняя устанавливает мероприятия, показатели (индикаторы) их выполнения, объемы финансирования, объекты строительства и реконструкции, тогда как первый документ говорит о сформированности «правовых условий в сфере судопроизводства и нотариата в связи с развитием цифровой экономики в части — унификации правил подачи исковых заявлений, жалоб, ходатайств, а также иных заявлений и ходатайств в электронной форме, а также допустимости электронных доказательств».

Таким образом, это первый аспект, заключающийся в необходимой взаимовыязке актов планирования, а также скоординированного государственного управления в сфере правосудия³, который уже расходуется в действительности.

Кроме того, важен контекст первоначин появления Закона № 440-ФЗ, а именно разгар коронавирусной инфекции (COVID-19) и принятых разнообразных ограничений⁴.

Пандемийные условия вынудили судебную систему обратить пристальное внимание на возможности использования информационных технологий в судопроизводстве⁵. В период «антиковидных» ограничений 2020 г. наиболее эффективно себя показала инфраструктура системы арбитражных судов⁶, которая оказалась готова к так называемым онлайн-заседаниям⁷. Нормативно такой

¹ URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1144921-7#bh_note (дата обращения: 13.02.2022).

² См.: постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы».

³ О необходимости создания единой правовой базы стратегического планирования см.: Ищенко А. А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 1–20. DOI: 10.7256/2454-0595.2021.3.35479. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=35479.

⁴ См., например: постановление Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 18.03.2020 № 808 «О приостановлении личного приема граждан в судах», постановление Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 08.04.2020 № 821 «О приостановлении личного приема граждан в судах» (документы официально не опубликованы, тексты документов использованы из СПС «КонсультантПлюс»).

⁵ См., например: Гриценко Е. В., Ялунер Ю. А. Право на судебную защиту и доступ к суду в условиях информатизации и цифровизации: значение опыта стран общего права для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 97–129.

⁶ Судьи оценили онлайн-правосудие // URL: https://pravo.ru/news/223348/?desc_emb= (дата обращения: 13.02.2022) ; Госорганы переходят на онлайн-заседания: нравится ли им судиться дистанционно // URL: https://pravo.ru/story/222539/?desc_emb= (дата обращения: 13.02.2022) ; Первое онлайн-заседание. Представляем интересы, «не выходя из дома» // URL: https://zakon.ru/blog/2020/5/15/pervoe_onlajn-zasedanie_predstavlyaem_interesy_ne_vyhodya_iz_doma; Тест онлайн-правосудия в московской кассации. Призыв к коллегам последовать примеру // URL: https://zakon.ru/blog/2020/5/19/test_onlajn-pravosudiya_v_moskovskoj_kassacii_prizyv_k_kollegam_posledovat_primeru (дата обращения: 13.02.2022).

⁷ Перечень судов, для которых доступна возможность проведения онлайн-заседаний // URL: <https://my.arbitr.ru/#help/4/56> (дата обращения: 13.02.2022). В данном перечень до сих пор нет московского арбитража.

формы, конечно, не было. Вместе с тем именно на примере законодательства об административном судопроизводстве можно наглядно показать, с какими еще вопросами и трудностями можно столкнуться при цифровизации правосудия. Процессуальные кодексы говорят лишь о системе видео-конференц-связи (далее — ВКС)¹. Однако ВКС — это явно не средство цифровизации судопроизводства, поскольку предполагает участие через помещения другого суда, а не любую точку доступа. Несмотря на то что суды общей юрисдикции уже оснащены информационной системой — Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие»² (далее — ГАС «Правосудие»), но все-таки она больше предназначена для подачи документов в электронном виде. Причем использование этой системы не может пока помочь в цифровизации административного процесса: подача в электронном виде не освобождает сторону от обязанности от представления оригиналов³.

И Закон № 440-ФЗ делает шаги в этом направлении. Он предусматривает теперь возможность проведения судебного заседания через веб-конференцию⁴. Так, в силу статьи 142.1 КАС РФ определяется, что такое веб-конференция — это способ участия в судебном заседании на основании ходатайства или по инициативе суда, «если для правильного рассмотрения и разрешения административного дела необходимо участие в судебном заседании лица, которое по объективным причинам не имеет возможности лично присутствовать в судебном заседании, а также при наличии в суде технической возможности осуществления веб-конференции»⁵. Принципиально важно, что Закон № 440-ФЗ учитывает наличие технической возможности. И в этой части приходится возвращаться к вопросу соотношения двух программных документов, поскольку официальные сообщения говорят о создании к 2024 г. «суперсервиса» «Правосудие онлайн»⁶. Причем его запуск уже должен

¹ См.: ч. 6 статьи 11 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ; ч. 8 статьи 11 Кодекса административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

² Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа».

³ См.: пункт 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 4. Апрель 2018.

⁴ Ч. 6 статьи 11 АПК РФ или ч. 8 статьи 11 КАС РФ. Далее сосредоточим внимание на положениях КАС РФ как основном акте в сфере административного судопроизводства. Кроме того, Закон № 440-ФЗ содержательно внес одинаковые изменения.

⁵ К счастью, Закон № 440-ФЗ сохранил выбор между способами подтверждения личности: единая система идентификации и аутентификации действует наряду с единой информационной системы персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным гражданина Российской Федерации. Тогда как ГАС «Правосудие» требовала наличия электронно-цифровой подписи, что существенным образом снижало количество желающих воспользоваться данной системой.

⁶ URL: http://rasinews.ru/judicial_news/20210526/307080402.html (дата обращения: 13.02.2022).

был состояться в 2021 г., но пока отложен до конца 2022 г.¹ Соответственно, пока непонятно, когда частные лица получат реально рабочий сервис.

В любом случае за информационными или цифровыми технологиями будущее. По прошествии двух пандемейных годов можно говорить, что у онлайн-заседаний, реализованных в арбитражных судах, есть два существенных преимущества. Во-первых, это доступность (необходим хороший канал доступа в Интернет и подключение к федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»), а во-вторых, это минимизация материальных и временных затрат.

При всем при этом не все так однозначно, и постепенный переход к цифровому административному судопроизводству, который заложен Законом № 440-ФЗ, позволит осмыслить несколько моментов.

В первую очередь это гарантия на личное участие, или как отмечают в американской литературе, «одна из незыблемых ценностей является право каждого американца «на день в суде» (a day in court)², а судебный процесс следует использовать в том числе для решения социальных проблем»³. Иными словами, право на доступ к суду⁴, даже если не брать в расчет условия пандемии из-за COVID-19, не может нарушаться через установление исключительно одного способа взаимодействия с судом. Например, во Франции это решает пока так: Кодекс административной юстиции в силу статьи R414-1⁵ для отдельных категорий участников административного судопроизводства закрепил обязанность использовать систему Télérecours (Тележалоба)⁶ (это адвокаты, юридические лица публичного права, кроме муниципальных образований с численностью менее 3 500 жителей, адвокаты, допущенные к работе в Государственном совете или Кассационном суде⁷ и иным лицам). Кроме того, как отмечает Т. Э. Зульфугараде: «на обывательском уровне люди часто делают колкие замечания по

¹ URL: <https://pravosudieonline.ru/minczifry-skorrektirovalo-plan-po-vnedreniyu-superservisa-pravosudie-onlajn/> (дата обращения: 13.02.2022). Причем на данном сайте это последняя новость, даже не отмечена информация о вступлении в силу Закона № 440-ФЗ, и раздел на портале «Госуслуг» пока также не дает выполнить никаких действий (URL: <https://www.gosuslugi.ru/superservices/judgment> (дата обращения: 13.02.2022)).

² Данное выражение закреплено в Кембриджском словаре (URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/have-your-day-in-court> (дата обращения: 13.02.2022)) как идиома.

³ Цит. по: Брановицкий К. Л., Ренц И. Г., Ярков В. В. Указ. соч. С. 110. См. также: Staszak S. No Day in Court : Access to Justice and the Politics of Judicial Retrenchment. Oxford : Oxford University Press, 2015. ISBN 9780199399048. Disponible em: URL: <https://proxy.library.spbu.ru:2230/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=nlb&AN=891131&lang=ru>.

⁴ Например, во Франции в статье L112-13 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129> (дата обращения: 13.02.2022)), если законодательством установлено личное участие в административном производстве, то это исключает применение информационных технологий.

⁵ URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000026821749/ (дата обращения: 13.02.2022).

⁶ URL: <https://www.telerecours.fr/> (дата обращения: 13.02.2022).

⁷ URL: <http://www.ordre-avocats-cassation.fr/lordre/organisation-et-missions-de-lordre> (дата обращения: 13.02.2022).

поводу наличия слишком большого числа юристов. Однако реальность такова, что, хотя в некоторых географических районах и некоторых узких специализациях есть много юристов, во многих сельских районах, иногда называемых «юридическими пустынями», на самом деле их слишком мало»¹, причем последовательность и количество действий таковы, что любая ошибка может привести к отказу в предоставлении какого-либо блага (в худшем случае — без возможности обжалования). Тем более юридические тексты не становятся понятнее даже специалистам и экспертам, не говоря уже о постоянно увеличивающемся массиве норм². Поэтому реальная возможность быть заслушанным судом и в широком смысле иметь доступ к праву — это насущные проблемы. Более того, частные лица не обязаны иметь доступ к Интернету, это пока не всеобщая обязанность, а всего лишь благо нашего общества. Статистика свидетельствует, что в 2021 г. у 30 % домохозяйств в России нет такого доступа, а также четверть населения России в принципе не пользовалась глобальной сетью (данные 2020 г.)³.

Так что мгновенная повсеместная цифровизация — это лишение права на защиту своих прав, гарантированных статьями 45–46 Конституции РФ. И это будет новой проблемой, когда «физически» суд исчезнет (возникнет «судебная пустыня»), а частное не лицо не сможет обратиться за квалифицированной помощью в силу разнообразных причин. Обо всем об этом сто́ит отдельно размышлять сегодня, пока есть альтернатива по порядку присутствия в судебном заседании.

При этом Закон № 440-ФЗ не лишен недостатков: например, пока не решил и таких простых вещей, знакомых для многих участников судопроизводства, надо ли вставать при обращении к суду. Однако цифровой этикет еще может быть выработан, он не влияет на существо правосудия, хотя и необходим. Самое важное, что в данном Законе заложены реальные средства повышения эффективности судопроизводства. Речь идет о возможности ознакомления с материалами дела (при наличии, если технически созданы условия) (ч. 4.1 статьи 42 КАС РФ), получения судебных извещений (ч. 1 статьи 98 КАС РФ) и актов (статья 182 КАС РФ), а равно подачи административного искового заявления (копии документов так же могут направляться в электронном виде (ч. 8 статьи 125 КАС РФ))⁴. Кроме того, в рамках цифровизации судопроизводства суд общей юрисдикции потребует от свидетелей, экспертов, переводчиков об ответственности использовать усиленную квалифицированную электронную подпись о разъяснении им прав и обязанностей и предупреждении об ответственности за их нарушение (ч. 6 статьи 142.1 КАС РФ). Это принципиальный момент с точки зрения обеспечения законности и справедливости разбирательства. Ведь без факта разъяснений не может быть ответственности, и усиленная электронная цифровая подпись — это единственный способ его зафиксировать. Возможно, не у каждого свидетеля есть

¹ Зульфугарзаде Т. Э. Особенности рассмотрения отдельных категорий дел судами США // Экономика. Право. Общество. 2018. № 1 (13). С. 79.

² См., например: Белов С. А., Тарасова К. В. Понятность текстов юридических документов: фикция или презумпция? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. № 4. С. 610–625.

³ URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Интернет-доступ_\(рынок_России\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Интернет-доступ_(рынок_России)) (дата обращения: 13.02.2022).

⁴ Изменения КАС РФ в части цифровизации затрагивают все инстанции.

такая подпись, а ее оформление тоже потребует времени и некоторых средств, но иных правовых средств пока не внедрено (например, использование биометрических данных).

В довершение всего суд может удалить нарушающее порядок лицо, участвующее в судебном заседании, из веб-конференции¹ или отложить рассмотрение дела при «возникновении у суда обоснованных сомнений относительно того, что в судебном заседании участвует лицо, прошедшее идентификацию или аутентификацию, либо относительно волеизъявления такого лица» (ч. 2 статьи 152 КАС РФ). Вместе с тем судопроизводство — это не только говорение, но и как раз обмен доказательствами, которые зачастую «всплывают» непосредственно в процессе. Однако ч. 2 статьи 59 КАС РФ отдельно говорит о показаниях свидетелей, полученных с помощью веб-конференции, а статус письменных доказательств не меняет. Отношение судебной практики к такому обмену доказательствами еще не выработано, и на это сто́ит обратить внимание. В самом деле, письменное доказательство, представленное в оригинале суду и иным участниками процесса живую, — это не то же самое, что показанный документ перед камерой. Законность такого доказательства еще надо проверить. И пока Закон № 440-ФЗ не решает этот вопрос.

К этому можно добавить, что в КАС РФ и разъяснениях судебной практики не решены вопросы о сочетании возможностей участия в судебном заседании (живьем или онлайн), об ответственности за технические сбои.

Таким образом, Закон № 440-ФЗ существенным образом продвинул или создал условия для цифровизации административного судопроизводства. Отныне ГАС «Правосудие» или иная информационная система, которая придет ей на смену, — это не просто сервис по подаче процессуальных документов, а будет порталом, обеспечивающим судопроизводство, начиная от возбуждения дела, заканчивая допросом свидетелей или эксперта и в дальнейшем обжалованием решения в вышестоящих инстанциях. Причем суд будет иметь возможность воздействовать на нарушающих порядок проведения заседания лиц путем их отключения от веб-конференций.

Однако нет ясности в согласованности и реальности реализации планов цифровизации, поскольку базовые акты планирования не соотнесены между собой. Также законодательство не отвечает на такой базовый вопрос, как обеспечить доступ к правосудию, пока значительная часть населения не имеет доступа к Интернету. Соответственно, при переходе исключительно к веб-конференциям могут остаться такие люди, и недопустимо ограничить их права. Вместе с этим еще недостаточно продуман в Законе № 440-ФЗ и сам цифровой процесс. В первую очередь речь идет об исследовании доказательств, представленных в течение судебного заседания. Одно дело, когда это документ с подписью в электронной форме, а другое, когда это обычный электронный образ. В последнем случае нельзя «мгновенно» удостовериться в его подлинности. Кроме того, при допросе свидетеля или эксперта с помощью веб-конференции нельзя обеспечить или проверить факт того, что они не слушают заседание. Соответственно, эти «пустоты» надо найти, как правильно заполнить. В противном случае судопроизводство будет «деформировано», оно перестанет быть законным и справедливым.

¹ Об этом говорит статья 119 КАС РФ.

*Майоров В. И.,**доктор юридических наук, профессор*

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В России на уровне государственной политики постоянно идет поиск эффективных механизмов правового, организационного и материального обеспечения безопасности дорожного движения (далее — БДД). Огромный материальный, социально-экономический, демографический ущерб, который наносят дорожно-транспортные происшествия и их последствия, предопределяет необходимость разработки комплексных мер по сокращению смертности и травматизма в дорожном движении.

Успешная разработка и реализация данных мер невозможны без наличия развитой системы стратегического планирования. Стратегическое планирование в государственном управлении позволяет обеспечивать достижение целей в области социально-экономического развития страны с опорой на инструменты прогнозирования; одной из форм его реализации является принятие долгосрочных программ и стратегий.

Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, а также полномочия различных органов власти в этой области регулирует Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон «О стратегическом планировании»). Согласно ст. 3 данного нормативного правового акта под стратегическим планированием понимается «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»¹.

Категория национальной безопасности является общей и включает в себя различные виды безопасности, в том числе общественную. В свою очередь, безопасность дорожного движения, по мнению многих ученых, соотносится с общественной безопасностью как часть и общее². Таким образом, легальное определение стратегического планирования в полной мере применимо к планированию в области обеспечения БДД.

В данном определении выделено четыре основных компонента (направления) деятельности: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Целеполагание как «определение направлений, целей и приоритетов

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Босхамджиева Н. А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 48.

социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ» в области обеспечения БДД выражается в установлении в программных и стратегических документах определенных показателей сокращения уровня смертности в ДТП, в том числе социального и транспортного риска.

Определения понятий прогнозирования, планирования и программирования в Законе «О стратегическом планировании» отличаются слабой конкретикой и отчасти сходны по своему содержанию. Все они определены как «деятельность участников стратегического планирования», при этом:

- а) прогнозирование включает разработку научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности РФ, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- б) планирование — разработку и реализацию основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ с целью достижения целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;
- в) программирование — разработку и реализацию государственных и муниципальных программ, направленных на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

На наш взгляд, выделение «планирования» в рамках стратегического планирования представляет собой тавтологическую конструкцию. К тому же, планирование и программирование, согласно представленным определениям, отличаются, по сути, лишь тем, что первое включает разработку и реализацию планов, а второе — программ.

Касаемо прогнозирования, которое, безусловно, играет важную роль, разработка планов и программ уже включает в себя обязательный элемент прогнозирования, в том числе выделение рисков и угроз их реализации. Поэтому специфика нормативной дефиниции может быть выражена лишь в том, что в ней подчеркивается научно обоснованный характер разрабатываемых в рамках прогнозирования представлений.

В области обеспечения БДД прогнозирование, планирование и программирование осуществляются путем разработки и реализации основных направлений государственной политики и содержащих их документов.

Понятие «отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации» также закреплено в Законе «О стратегическом планировании» — это документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности РФ, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления РФ, субъекта РФ, муниципального образования¹.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Действующим на современном этапе в области обеспечения БДД документом стратегического планирования федерального уровня является Стратегия безопасности дорожного движения на 2018–2024 гг. (далее — Стратегия БДД). Стратегия включает «совокупность мер, направленных на повышение безопасности дорожного движения и снижение смертности в данной сфере, сформированных на системной основе»¹.

В Стратегии БДД выделены направления ее реализации, которые можно рассматривать как приоритетные направления государственной политики в области обеспечения БДД, имеющие критическую важность для повышения безопасности дорожного движения в заданный период (2018–2024 гг.).

К данным направлениям относятся:

- 1) изменение поведения участников дорожного движения с целью безусловного соблюдения норм и правил дорожного движения;
- 2) повышение защищенности от дорожно-транспортных происшествий и их последствий наиболее уязвимых участников дорожного движения, прежде всего детей и пешеходов;
- 3) совершенствование улично-дорожной сети по условиям безопасности дорожного движения, включая развитие работ по организации дорожного движения;
- 4) совершенствование организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;
- 5) совершенствование системы управления безопасностью дорожного движения;
- 6) развитие системы оказания помощи и спасения пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий.

Следует отметить, что при составлении рассматриваемой Стратегии такой составляющей стратегического планирования, как прогнозирование, не было уделено должного внимания, вследствие чего были установлены научно не обоснованные и чрезмерно завышенные целевые показатели социального риска. Так, первоначально к 2024 г. планировалось достичь значения данного показателя в четыре погибших в ДТП на 100 тыс. населения, а к 2030 г. — добиться нулевой смертности в дорожных авариях. В таких условиях вполне обоснованной являлась критика данного аспекта Стратегии БДД, прозвучавшая в работах многих ученых².

Необоснованность и очевидная недостижимость установленных показателей привели к их корректировке, по итогам которой в настоящее время к 2024 г. предполагается достигнуть значения показателя социального риска в 8,4, а к 2030 г. — 4³. Новые целевые показатели являются более адекватными, однако, на наш взгляд, всё еще несколько завышенными. Если сравнивать с зарубежными странами, то уровень социального риска около 4 погибших на 100 тыс.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Миронов В. Л. Социальный риск как один из показателей безопасности дорожного движения // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2019. № 1 (2). С. 311–315.

³ Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 28 сентября 2020 г.

жителей наблюдается в таких странах Европы, как Германия, Франция, Нидерланды, около 8 — в Польше, Сербии, Болгарии¹. Учитывая, что в Европе процесс массовой автомобилизации начался гораздо раньше, чем в России, а системные меры по обеспечению БДД применяются уже на протяжении нескольких десятилетий, достижение в нашей стране показателей социального риска, характерных для наиболее развитых европейских государств, к 2030 г. является достаточно затруднительным.

Кроме того, по мере применения каких-либо мер их эффективность постоянно снижается, что в области обеспечения безопасности дорожного движения получает выражение в том, что темпы снижения уровня смертности в ДТП постепенно замедляются. Страны Евросоюза являются в этом ярким примером: с начала XXI в. в них каждое десятилетие устанавливается цель сокращения смертности в дорожных авариях на 50 %; однако в период с 2001 по 2010 г. число смертей на дорогах в ЕС удалось сократить на 43 %, а в период с 2010 по 2019 г. — лишь на 23 %². Для сравнения в России по окончании реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах» в 2020 г. смертность в ДТП снизилась на 42,8 % (почти 12 тыс. человек) по сравнению с 2012 годом³.

На основании изложенных аргументов можно сделать вывод, что темпы снижения уровня социального риска в России на современном этапе будут замедляться и цель в виде достижения значения данного показателя в 4 погибших на 100 тыс. населения к 2030 г. является труднодостижимой. К тому же, Стратегия БДД по своему сроку реализации рассчитана только до 2024 г., а какие-либо иные документы стратегического планирования в области обеспечения БДД на срок до 2030 г. в настоящее время отсутствуют. Данная проблема отчасти исходит из того, что после окончания действия Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах» новая программа в этой области не была принята.

Программно-целевой подход (метод) является одним из принципов деятельности по обеспечению БДД и может быть определен как способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и принятия органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей, связанных с устранением, подавлением, смягчением возникшей проблемы⁴.

Программирование как одно из направлений стратегического планирования реализуется именно по основе программно-целевого подхода, поэтому разработка и реализация государственных и муниципальных программ в области обеспечения БДД имеет огромное значение.

¹ 14th Road safety performance index report, June 2020.

² Road safety targets: Monitoring report (November 2020). URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/monitoring_report_november_2020.pdf (дата обращения: 25.12.2021).

³ Постановление Правительства РФ от 16.05.2020 № 703 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Лукьяненко З. Б., Югова Н. В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 72–78.

Государственная программа Российской Федерации, согласно Закону «О стратегическом планировании», является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹.

За последние 15 лет в России было реализовано две федеральных государственных программы, направленных на повышение БДД: в периоды 2006–2012 гг. и 2013–2020 гг. Результаты осуществления Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»² показали, что использование программно-целевых методов управления способно значительно улучшить ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в РФ. В ходе реализации этой программы приоритетными стали следующие направления: предупреждение опасного поведения участников дорожного движения, профилактика детского дорожно-транспортного травматизма, развитие системы оказания помощи пострадавшим в ДТП, совершенствование условий движения транспортных средств и повышение безопасности пешеходов. Итогом реализации программных мероприятий стало сокращение на 18,9 % числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях.

На следующем этапе была принята Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах»³ (далее — Программа). В ней провозглашалось, что дальнейшее применение программно-целевого метода в качестве основы государственного управления в области обеспечения БДД позволит обеспечить эффективное продолжение решения существующих проблем.

Первоначальная цель Программы была сформулирована как сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 8 тыс. человек (28,82 %) по сравнению с 2012 г. Тем не менее в результате значительного снижения уровня смертности в ДТП, наблюдаемого с 2015 г., постановлением Правительства РФ от 16.05.2020 № 703 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах» указанная цель была скорректирована на «сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 42,8 % (почти 12 тыс. человек) по сравнению с 2012 годом»⁴. Этим же постановлением были

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства РФ от 16.05.2020 № 703 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

внесены и другие изменения в текст Программы, касающиеся достижения различных индикаторов и показателей ее реализации¹.

Приведенные факты свидетельствуют об успешности применения программно-целевого метода в обеспечении БДД, в результате чего удалось значительно снизить смертность в дорожном движении, превысив ожидаемые показатели. Вместе с тем в области безопасности дорожного движения продолжает сохраняться немалое количество проблем, а показатели социального и транспортного риска в России всё еще значительно превышают аналогичные показатели в развитых странах. В этой связи Президентом РФ на заседании Госсовета в июне 2019 г. было поручено Правительству РФ в срок до 1 декабря 2020 г. разработать и принять новую государственную программу обеспечения безопасности дорожного движения на 2021–2030 гг. с целью снижения смертности и травматизма населения в результате дорожно-транспортных происшествий на автомобильных дорогах, а также повышения эффективности системы управления в области обеспечения безопасности дорожного движения². Тем не менее указанная программа не была разработана и принята ни в 2020, ни в 2021 годах, в результате чего с начала 2021 г. на федеральном уровне обеспечения БДД в плане реализации программных мероприятий наблюдается некий вакуум, что следует оценить отрицательно, особенно ввиду постоянного акцентирования внимания на проблеме БДД в политической риторике российского Президента и Правительства.

Следует отметить, что в настоящее время действует Национальный проект «Безопасные качественные дороги», включающий четыре федеральных проекта: дорожная сеть; общесистемные меры развития дорожного хозяйства; безопасность дорожного движения; автомобильные дороги Минобороны России. Федеральный проект, посвященный БДД, безусловно, имеет большое значение для снижения аварийности и смертности на автодорогах, однако мероприятия в нем охватывают лишь фрагментарные направления воздействия в сфере дорожного движения³. В литературе данный проект справедливо критикуется за отсутствие комплексного подхода к проведению работ, когда далеко не всегда обеспечиваются требования безопасности и комфортности, а также за слабую согласованность действий различных ведомств и структур, направленных на достижение общих целей в сфере дорожного хозяйства и безопасности дорожного движения⁴.

Кроме того, национальные проекты и целевые программы представляют собой различные инструменты проведения государственной политики. «Целевые программы сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для

¹ Майоров В. И. Новая федеральная целевая программа повышения безопасности дорожного движения: целесообразность разработки // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2021. № 3 (57). С. 69–79.

² Заседание Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения от 26.06.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60825> (дата обращения: 20.01.2022).

³ Майоров В. И. Новая федеральная целевая программа повышения безопасности дорожного движения: целесообразность разработки // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2021. № 3 (57). С. 69–79.

⁴ Ворошилов Н. В. Основные итоги реализации Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г. // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32). С. 132.

государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти»¹. В свою очередь, национальные проекты имеют более конкретный и ограниченный во времени характер, она направлены на «достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»². Также следует отметить, что в статье 11 Закона «О стратегическом планировании», в которой перечисляются виды документов, разрабатываемых в этой области, государственные (или национальные) проекты отсутствуют.

Следовательно, несмотря на существование Национального проекта «Безопасные качественные дороги» для обеспечения реализации принципа программно-целевого подхода требуется разработка документа стратегического планирования — новой федеральной программы повышения безопасности дорожного движения, рассчитанной на долгосрочный период.

Морозова Н. А.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного, административного
и муниципального права Юридического
института Сибирского федерального
университета, судья Третьего
арбитражного апелляционного суда

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИХ РАБОТНИКОВ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Государственное управление должно осуществляться на основании данных стратегического планирования — это следует из положений статей 1 и 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³.

Именно целями, обозначенными в документах стратегического планирования должно определяться направление развития тех или иных отраслей общественной жизни.

Законодательство об административных правонарушениях само по себе не может являться сферой стратегического планирования. Институт административной ответственности — это один из множества инструментов, с помощью которого законодатель надеется достичь результатов социально-экономического

¹ Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

развития, обозначенных в документах государственного планирования. В таком случае в области развития законодательства об административных правонарушениях перспективы его совершенствования тоже должны определяться с учетом поставленных государством целями.

Президентом РФ 14.11.2013 была утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации¹ (далее — Концепция), которая была провозглашена в качестве основополагающего документа стратегического планирования, определяющего государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности.

К числу механизмов реализации Концепции относится совершенствование законодательства Российской Федерации в части, касающейся профилактики правонарушений; усиление административной ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности, оценка эффективности правоприменительной практики.

Общественная безопасность и укрепление законности отнесены к числу стратегических национальных приоритетов Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»² (далее — Стратегия).

Надо помнить, что любая Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в указанной в ней области.

Кроме того, реализация любой Стратегии должна оцениваться на основании системы целевых показателей и индикаторов соответствующих программ.

В области общественной безопасности такие индикаторы не разработаны, но в написанных на ее основе Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622)³ и Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы (распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р⁴), а также в проекте постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»⁵ вопросы снижения числа правонарушений в соответствующих сферах выведены на одно из первых мест.

Соответственно, основным вопросом становится повышение эффективности административной ответственности как одного из инструментов поддержания законности в общественной жизни.

Вчитываясь в Концепцию, можно проследить, что основной упор в ней делается на персонализацию мер, направленных на противодействие угрозам — противодействие вовлечению новых членов в ряды экстремистских группировок, борьбу со злоупотреблениями алкогольной продукцией, а также немедицинского потребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров конкретными гражданами, решение судьбы беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства,

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

³ СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

⁴ Российская газета. 2018. № 15 (25.01.2018).

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

незаконно находящихся на территории Российской Федерации, а также лиц, не имеющих постоянного источника дохода, усиление ответственности лиц, вовлеченных в совершение коррупционных преступлений и незаконной миграции.

Ключевым словом здесь является слово «персонализация».

Эффективность решения имеющихся проблем связана с адресностью воздействия на правонарушителей и общественные отношения, в которые они вовлечены.

Соответственно, говоря о реализации целей Концепция общественной безопасности в Российской Федерации следует еще раз обратиться к проблеме определения субъектов административной ответственности, их видов и соотношения их ответственности.

Аксиомой деликтного законодательства является утверждение о том, что каждое лицо персонально отвечает за свои проступки. Введение в законодательство возможности привлечения к ответственности коллективных субъектов породило неминуемый вопрос — как соотносится их ответственность и ответственность реальных виновников правонарушения, тех, чьими непосредственными действиями была выполнена объективная сторона проступка?

В настоящее время существует возможность одновременного привлечения к административной ответственности юридического лица и его работника (должностного лица) (часть 3 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), независимо от реальной необходимости этого. Крайне показателен следующий пример.

ПАО «Красфарма» было привлечено к административной ответственности в виде штрафов за нарушения частей 1 и 2 статьи 15.19 КоАП РФ решениями Арбитражного суда Красноярского края от 03.09.2019 по делу № А33-16577/2019, от 16.10.2019 по делу № А33-16578/2019, от 23.10.2019 по делу № А33-23412/2019, от 28.10.2019 по делу № А33-23742/2019, от 29.11.2019 по делу № А33-23740/2019, от 25.12.2019 по делу № А33-25485/2019, от 25.12.2019 по делу № А33-25486/2019, от 14.02.2019 по делу № А33-30479/2019, от 19.02.2019 по делу № А33-34390/2019, от 24.03.2020 по делу № А33-34910/2019, от 24.03.2020 по делу № А33-34911/2019, от 02.07.2020 по делу № А33-8527/2020, от 24.04.2019 по делу № А33-1199/2019, от 13.05.2019 по делу № А33-3495/2019, от 25.07.2019 по делу № А33-7945/2019, от 06.08.2019 по делу № А33-9560/2019, от 15.07.2019 по делу № А33-11117/2019, от 22.07.2019 по делу № А33-11118/2019, от 07.08.2019 по делу № А33-12586/2019. Общая сумма штрафов составила 7 250 000 руб.

Во всех указанных делах обсуждалось, что выявленные нарушения имели место по причине человеческого фактора — в обществе имелся специалист, который осуществлял подготовку документации не надлежащим образом, — и который тоже был привлечен к административной ответственности за те же самые нарушения постановлениями № 19-8154/3110-1, 19-8128/3110-1, 19-13891/3110-1, 19-13889/3110-1, 19-15824/3110-1, 19-13528/3110-1, 19-23113/311-1, 19-23125/3110-1 и другими, на общую сумму штрафов немного меньшую, но сопоставимую с вышеуказанной.

Любопытно, что общество в дальнейшем взыскало суммы назначенных ему штрафов в качестве убытков со своего директора — поскольку он не обеспечил надлежащий контроль за деятельностью своего сотрудника (дела № А33-36886/2020 и А33-40985/2019).

Рискнем предположить, что все проделанная органами административной юрисдикции и судами работа в данном случен несколько не способствовала реальному достижению целей, указанных в Концепции — ликвидации угроз совершения новых правонарушений. Механическое удвоение числа лиц, привлеченных к ответственности, никак не продвигает нас к решению проблемы обеспечения общественной безопасности. Данный подход неоднократно подвергался резкой критике в литературе¹.

Помимо вопроса целесообразности, практика сталкивается с рядом процессуальных проблем, связанных с одновременным производством по двум правонарушениям, формально совершенным разными субъектами, но при этом очевидно идентичными.

Производство по делу об административном правонарушении в отношении каждого из субъектов — и юридического лица, и его должностного лица, — является самостоятельным, в каждом из них подлежат установлению основания ответственности — и в случае наличия таковых должно быть назначено наказание. Однако нередки случаи, когда в отношении одного субъекта орган административной юрисдикции приходит к выводу об отсутствии противоправных действий, а в отношении другого — о наличии².

КоАП РФ не использует понятия преюдиция — и потому говорить о предустановленности фактов или общности выводов тоже оснований нет.

Кодекс не использует и понятия соучастия³ — поэтому говорить о совместных действиях и требовать объединенного разбирательства невозможно. Вместе с тем обстоятельства, входящие в предмет исследования, используемые доказательства и применяемые нормы права идентичны.

Результатом сказанного является подрыв веры спорящих лиц в правовую определенность действий государства, а необходимость дважды исследовать одно и то же явно противоречит принципу экономичности.

Теория административного права предлагает несколько ответов на вопрос о том, как следует сочетать ответственность юридического лица и его работника (и следует ли это делать вообще).

¹ См., например: Кисин В. Р., Хадисов Г. Х. Объективное вменение в законодательстве об административных правонарушениях // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2020. № 11. С. 11–17; Россинский Б. В. Размышления о вине юридического лица после нового прочтения работы В. Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Административное право и процесс*. 2014. № 3. С. 22–27; Куракин А. В., Карпухин Д. В. Формально-юридическое моделирование вины юридического лица в административных, налоговых и бюджетных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ // *Современное право*. 2018. № 3. С. 5–11.

² В рамках подготовки данной статьи были найдены судебные акты, в которых арбитражные суды привлекают организации к ответственности (отказывают в признании незаконными постановлений административных органов), в то время как по делам о привлечении к ответственности должностных лиц этих организаций производства прекращены по причине недоказанности нарушений: № А82-11365/2014, А26-11176/2016, А33-15398/2021, А21-8070/2014, А45-34836/2020, А05-10411/2017, А45-14694/2018, А05-542/2016, А65-22483/2020, А32-46239/2017, А12-30563/2019, А60-27544/2019, А12-17742/2019, А20-4737/2017, А12-16405/2019, А47-9837/2017.

³ Морозова Н. А. Соучастие в совершении административного правонарушения // *Журнал российского права*. 2014. № 8 (212). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/souchastie-v-sovershenii-administrativnogo-pravonarusheniya> (дата обращения: 18.02.2022).

Во-первых, административная ответственность может быть установлена только для физических лиц, юридические же лица к ответственности при этом не привлекаются вовсе. По сути, такая ситуация существовала в российском законодательстве до 1991 г. В настоящее время сторонники этого подхода принято считать В. Д. Сорокина¹. В противовес этой точке зрения в большом количестве научных работ неоднократно доказывалась необходимость существования самостоятельной публичной ответственности коллективных субъектов². В итоге административная ответственность коллективных субъектов существует, внесена в КоАП РФ и активно применяется уже 20 лет. Представляется, что в настоящее время обсуждение данного подхода может иметь место только в ретроспективном аспекте.

Во-вторых, в качестве субъектов ответственности могут указываться только юридические лица, но фактически это ответственность наступает за действия представителей. В основу данного подхода могут быть положены идеи гражданского законодательства о том, что действия управомоченного лица рассматриваются как действия лица, давшего ему право действовать от его имени (ст. 53, ст. 402 Гражданского кодекса РФ). Ответственность должностных лиц наступает в порядке, предусмотренном внутренними нормативными актами юридического лица. По этому принципу построена ответственность юридических лиц в некоторых зарубежных стран.

«Так, в США теоретическим обоснованием уголовной ответственности корпораций за некоторые действия их персонала стала концепция «respondent superior» (пусть ответит старший), заимствованная из гражданского деликтного права, в соответствии с которой гражданин несет ответственность за действия своих агентов (представителей). В уголовном праве многих европейских государств используется заимствованная из гражданского права доктрина alter ego (второе «я»), согласно которой действия большинства служащих руководящего состава организации отождествляются с действиями самой корпорации (Франция, Англия, Уэльс, Нидерланды)»³.

Однако такой подход тоже не является решением проблемы. В первую очередь потому, что он будет способствовать переложению бремени последствий противоправного деяния на организацию, а реальные виновники будут оставаться безнаказанными⁴. Когда то именно это обстоятельство привело к запрету адми-

¹ См. об этом: Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 492–499.

² См., например: Овчарова Е. В. Административная ответственность юридических лиц в Российской Федерации : дис. на соиск. степени к. ю. н. Екатеринбург, 2001 ; Березникий А. Г. Административная ответственность юридических лиц : дис. на соиск. степени к. ю. н. М., 2003 ; Шилов Ю. В. Административная ответственность юридических лиц: Процессуальный аспект : дис. на соиск. степени к. ю. н. Омск, 2003 ; Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц : дис. на соиск. степени к. ю. н. Челябинск, 2012 ; Морозова Н. А. Административная ответственность юридических лиц (история, теория, практика) : дис. на соиск. степени к. ю. н. Екатеринбург, 2004.

³ Юрмашев Р. Уголовная ответственность юридических лиц // Налоги. 2001. № 1. С. 70.

⁴ Об этой проблеме в современной правоприменительной практике см.: Смоляков П. Н. Ответственность юридических лиц за правонарушения, фиксируемые специальными техническими средствами // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 11–16.

нистративной ответственности коллективных субъектов в советском праве и изданию Указа Президиума ВС СССР от 21.06.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹. В настоящее время такое решение не отвечает стратегическим целям в области обеспечения общественной безопасности, так как сводит на нет превентивные и воспитательные функции административной ответственности.

В-третьих, исследователями может признаваться существование ответственности и юридических лиц, и их работников.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 25.02.2014 № 4-П² указал, что одновременное привлечение к ответственности и юридического лица, и физического лица не может расцениваться как привлечение к административной ответственности дважды за одно и то же правонарушение в нарушении части 5 статьи 4.1 КоАП РФ, поскольку в рассматриваемом случае речь идет о привлечении к административной ответственности разных субъектов.

Следует отметить, что в праве многих европейских стран существует одновременное привлечение к ответственности и юридического лица, и его работника. «В целом Европейское Сообщество позитивно относится к установлению уголовной ответственности юридических лиц. 20.10.1988 Комитетом министров стран — членов Совета Европы были приняты Рекомендации № 88 (18) по ответственности предприятий — юридических лиц за правонарушения, совершенные в ходе ведения ими хозяйственной деятельности. Приложение к Рекомендациям № R88 (18) указывает, что предприятие должно нести уголовную ответственность независимо от того, было ли идентифицировано то физическое лицо, чьи действия или бездействие имеют состав правонарушения»³.

Данный подход представляется наиболее оправданным и взвешенным. При этом ситуация, описанная выше, с фактическим умножением на два количества правонарушений и числа привлеченных лиц представляется крайностью, основанной на неверном понимании механизма возможности одновременной ответственности организации и ее работника.

Представляется, что по общему правилу в каждом конкретном случае, в зависимости от обстоятельств к ответственности должен привлекаться только кто-то один из них. Д. Н. Бахрах пишет «Действительно, должностное лицо, осуществляя свои полномочия, действует не как индивид, а как полномочный представитель организации. Его действия влекут юридические последствия для организации и должны быть признаны действиями организации. Субъектом правоотношений выступает организация, а не должностное лицо, действующее от ее имени. Значительно реже возникают ситуации, когда неисполнение должностным лицом своих обязанностей, злоупотребление правами является должностным правонарушением, за которое виновный именно как должностное лицо привлекается к уголовной или административной ответственности. В этом случае оно становится индивидуальным субъектом уголовно-правовых или административно-правовых отношений. В таких отношениях виновный не является должностным лицом, он лишь несет ответственность за деяния, которые он совершил ранее как должностное лицо»⁴.

¹ Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

² Российская газета. 2014. № 51 (05.03.2014).

³ Юрмашев Р. Уголовная ответственность юридических лиц // Налоги. 2001. № 1. С. 72.

⁴ Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 70.

Думается, что этот подход должен стать основным — отвечает либо один субъект, либо другой, в зависимости от конкретных обстоятельств. Однако допустима и одновременная ответственность, но при соблюдении определенных условий.

Именно так предлагают решить эту проблему авторы нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — Проект), находящегося в настоящее время на стадии обсуждения¹.

В пункте 11 статьи 2.11 Проекта КоАП его создатели предлагают прекратить практику удвоения субъектов ответственности во всех случаях, допуская одновременное привлечение к ответственности организации и ее работника в качестве исключения:

- или если им полагаются разные наказания,
- или если один из них наказания не понес — по причине невозможности в случае исполнения наказания выполнить обязанность за неисполнение которой он привлечен к ответственности или в случае наступления обстоятельств, препятствующих исполнению.

Оба критерия вызывают сомнения. Принцип «пусть хоть кто-то ответит» неминуемо приведет к перекалыванию ответственности с одного субъекта на другого и в конечном итоге сведется к торгу между ними о том, кто в данной ситуации выступит правонарушителем.

Представляется, что правило, закрепленное в КоАП РФ в настоящее время — о том, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо; концептуально является верным.

Надо обратить внимание, что в норме говорится о «физических лицах» — это максимально широкое понятие. Правонарушение, за которое юридическое лицо будет привлечено к ответственности, может быть совершено благодаря действиям как должностного лица, так и любого другого работника. При этом отсутствие надлежащим образом оформленных трудовых отношений не может освобождать организацию от ответственности².

Как разъяснено в постановлениях высших судебных инстанций, в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц³. Но при

¹ URL: <https://base.garant.ru/12125267/> (дата обращения: 18.02.2022).

² Суд счел, что все торговые операции, ведущиеся в торговой точке предпринимателя, осуществляются от его имени. Полномочия лица как представителя, осуществляющего продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг в торговой точке предпринимателя, явствуют из обстановки, в которой действует это лицо. При этом отсутствие документального оформления полномочий правового значения для привлечения предпринимателя к административной ответственности не имеет (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24.08.2006 № Ф08-3696/2006-1588А по делу № А32-65874/2005-34/1664-69АЖ).

³ Пункт 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 // Российская газета. 2005. № 80 (19.04.2005), Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; пункт 11 постановле-

этом ВАС РФ прямо указал на отсутствие права у суда, рассматривающего дело об административном правонарушении, указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершенном правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда¹. ВАС РФ и ВС РФ рекомендовали при привлечении к ответственности физического лица принимать во внимание оценку обстоятельств, данную при привлечении к ответственности за такое нарушение юридического лица².

Вместе с тем правило о возможности одновременной ответственности нуждается в уточнении — юридическое лицо должно нести административную ответственность за действия своего работника только при соблюдении следующих условий:

- 1) работник совершил действия в здравом состоянии рассудка,
- 2) работник действовал в пределах своих полномочий,
- 3) работник действовал с намерением принести пользу организации.

Законодательного закрепления этих правил в российском праве нет. Однако можно сослаться на опыт зарубежных стран³. Например, в США в начале XX в. Конгрессом был принят Акт Елкинса, в соответствии с которым действие или бездействие служащего корпорации, действующего в рамках своих должностных полномочий, считается действием или бездействием самой корпорации. «Большинство штатов придерживаются правила наступления ответственности физического лица за действия, совершенные в интересах корпорации, как если бы оно действовало в собственных целях (например, параграф 20.20 УК штата Нью-Йорк)»⁴.

Вышеуказанное общее правило, изложенное в тематическом постановлении Пленума или внесенное в текст КоАП РФ могло бы стать тем ориентиром, который позволяет разделить ситуации, в которых одновременное привлечение к административной ответственности юридического лица и его работника (должностного лица) действительно являются необходимыми, и те, в которых следует установить только одного виновника и на него возложить карающие последствия.

ния Пленума Верховного Суда РФ от 28.11.2017 № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1.

¹ Пункт 16 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

² Пункт 16.2 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

³ См., например: Крылова Н. Е. Уголовная ответственность юридических лиц во Франции: предпосылки возникновения и основные черты // Вестник Московского Университета. Серия 11, Право. 1998. № 3. С. 61–71 ; Юрмашев Р. Уголовная ответственность юридических лиц // Налоги. 2001. № 1. С. 72 ; Уголовный кодекс Австралии 1995 г. / И. Д. Козочкин, Е. Н. Трикоз. СПб., 2002. С. 88.

⁴ Юрмашев Р. Уголовная ответственность юридических лиц // Налоги. 2001. № 1. С. 71.

Поднятый вопрос, сколь не был бы он мелок на фоне концептуальных подходов к обеспечению общественной безопасности, в конечном итоге влияет на реальность и скорость воплощения в жизнь провозглашенных в Концепции целей и задач, и, как представляется, его своевременное и справедливое решение могло бы повлиять на эффективность реализации Концепции.

Пантелеев В. Ю.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правового обеспечения
государственного управления и национальной
безопасности Уральского института
управления — филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(УИУ РАНХиГС)*

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

В настоящее время в условиях чрезвычайно сложной геополитической обстановки и турбулентности мировой экономики вопрос обеспечения устойчивого поступательного социально-экономического развития Российской Федерации имеет особую остроту. Возникшие глобальные вызовы, а также накопленные в России структурные проблемы требуют обновления подходов к государственному управлению, способных обеспечить устойчивость и ускорение ее экономического роста, повышения качества жизни населения, безопасности государства, общества и граждан. В этой связи решающее значение приобретает использование наиболее эффективных форм и методов административно-правового регулирования. Так, одним из важнейших методов государственного регулирования для решения задач устойчивого социально-экономического развития страны, а также обеспечения национальной безопасности становится стратегическое планирование.

На сегодняшний день базовым системообразующим нормативным правовым актом в области стратегического планирования является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, которым определяются правовые и методологические основы системы функционирования стратегического планирования в Российской Федерации. Залогом обеспечения устойчивости и эффективности такой системы выступает принцип единства методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единства порядка его осуществления и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования. Федеральный закон определил в качестве стратегических несколько десятков

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

видов документов различного уровня, при этом перечень системообразующих документов стратегического планирования остается открытым (п. 4.3 ст. 19, п. 4 ст. 47 Закона), что предполагает задействование самых разных административных процедур и соответствующих им административно-правовых режимов. Законодательно предусмотрена разработка таких видов документов стратегического планирования, как стратегия, основы государственной политики, доктрины, ежегодные послания, прогнозы, основные направления деятельности, государственные программы, схемы территориального планирования, планы деятельности, планы мероприятий по реализации стратегий, муниципальные программы и др.

Важнейшим направлением стратегического планирования, безусловно, является сфера экономической деятельности. Неслучайно Основы государственной политики в области стратегического планирования¹, определяя ее цели в этой сфере, на первое место ставят именно необходимость создания условий для долгосрочного устойчивого социально-экономического развития страны. На сегодняшний день в данной сфере разработано огромное количество разрозненных документов экономического планирования различного срочного, отраслевого, регионального и муниципального уровней. Анализ многочисленных действующих административно-правовых актов стратегического планирования в данной сфере показывает их недостаточную эффективность, низкий уровень координации, фрагментарность и неполноту, что, безусловно, требует создания и применения соответствующего административно-правового механизма их координации и контроля.

И одним из принципиально новых направлений административно-правового регулирования в сфере экономической деятельности является переход к публичному управлению на основе риск-ориентированного подхода. Необходимо отметить, что под риском в законодательстве понимается вероятность наступления в результате несоблюдения гражданами и организациями обязательных требований событий, следствием которых могут стать потенциальные негативные последствия различной степени тяжести. Отнесение объектов публичного управления к определенной категории риска осуществляется на основе анализа и сопоставления угроз соответствующего вида экономической деятельности, ее масштабов, потенциального объема негативных последствий для охраняемых законом ценностей, статистики случаев причинения вреда, результатов контрольно-надзорной деятельности и др. Несомненно, новый подход к осуществлению риск-ориентированного публичного управления должен будет способствовать повышению уровня законности и безопасности в соответствующих сферах экономической деятельности, углублению системности стратегического планирования и превентивности принимаемых мер публичного регулирования экономической деятельности. На наш взгляд, современные риски и угрозы, определяемые как совокупность условий и факторов, создающих опасность и потенциальную или реальную возможность нанесения ущерба жизненно важным интересам государства, общества и личности, исходящие от соответствующих источников и носителей опасности, можно

¹ Утверждены Указом Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

условно классифицировать на глобальные (международные), национальные (общероссийские) и региональные¹.

Так, к числу глобальных угроз, которые должны быть учтены в рамках стратегического планирования, можно отнести изменение климата, связанное с увеличением выбросов парниковых газов при производстве продукции (товаров, работ и услуг), а также их материальном потреблении населением, ухудшение экологической ситуации, угрозу утраты контроля за распространением стратегических наступательных вооружений, оружия массового уничтожения, биологического и кибернетического оружия, исчерпание и загрязнение природных ресурсов и недостаток традиционных источников энергии, мировую инфляцию, рост цен на продукты питания, усиливающееся социальное расслоение общества, неравенство и др. К числу национальных (общероссийских) угроз в первую очередь следует отнести демографический спад, технологическое отставание в ряде отраслей, изношенность инфраструктуры, неудовлетворительное качество жизни людей, неравномерное транспортно-логистическое развитие территорий и др. К региональным проблемам следует отнести отток населения из одних регионов в другие, более экономически развитые субъекты, отставание отдельных регионов от общероссийского уровня развития современной инфраструктуры, образования, здравоохранения, благоустройства, строительства и качества услуг ЖКХ, нерациональное использование имеющихся ресурсов региона и др. С учетом данных рисков необходима постановка задач всем уровням публичной власти, и данные вопросы публичного управления являются важнейшей проблемой административно-правового регулирования, требующей как глубокого теоретического осмысления, так и практической проработки.

По нашему мнению, поставленная Президентом РФ задача ускорения экономического роста и повышения экономической безопасности страны не может быть достигнута без использования системы единого комплексного долгосрочного стратегического планирования. Считаем, что отсутствие в России комплексной государственной системы стратегического управления экономикой является одним из препятствий для социально-экономического развития страны и важнейшим фактором ее отставания как от развитых, так и от динамично развивающихся экономик мира, например, китайской. Сегодня нам жизненно необходим именно долгосрочный стратегический характер реализуемой государственной экономической политики, единой для всех уровней и отраслей, представляющей собой последовательное практическое выполнение планов экономического развития страны с конкретными целевыми показателями. Ведь именно отсутствие единого целостного стратегического административного акта (плана развития) и обилие различных разрозненных ведомственных и отраслевых стратегий и программ, иногда вступающих между собой в противоречие, является одной из главных причин неэффективности системы государственного регулирования экономики в России.

Безусловно, разработка стратегических планов развития без четкой формулировки целей и задач социально-экономического развития государства — одна из основных причин недостижения ожидаемых результатов. Национально-

¹ См. подробнее: Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики : монография / В. Ю. Пантелеев. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 239–266, 484–519.

стратегические цели развития социально-экономической сферы прежде всего должны предусматривать масштабное инфраструктурное развитие страны, повышение эффективности и экологичности энергетики, качества ЖКХ, равномерное развитие регионов, системный мониторинг за достижением результатов и постоянный контроль расходования финансовых средств, технологический инновационный прорыв в области искусственного интеллекта, робототехники и автоматизированных систем управления, телекоммуникаций и биотехнологий, стимулирование рынка труда с учетом высвобождения работников отдельных профессий и их замещения машинами. При этом считаем, что сфера потребительского рынка, связанная с производством, хранением, транспортировкой, реализацией, использованием, утилизацией продукции (товаров, работ и услуг), составляет основу их жизненного цикла и в современных условиях предопределяет необходимость создания комплексных планов развития на базе современной экономики замкнутого цикла, обеспечения высокого качества жизни населения как основного общецивилизационного критерия социально-экономического развития государства. Все эти задачи невозможно решить без нового качества государственного управления, основанного на стратегическом планировании и использовании передовых научных достижений.

Говоря о комплексном стратегическом развитии государства необходимо использовать уже накопленный опыт. Так, при создании новой системы государственного управления в Российской империи (министерств) начиная с 1802 г., М. М. Сперанский внедрил многозвенную систему публичного управления, основанную на единстве вертикали власти и отраслевой специализации отдельных ее органов. Были сформированы совещательные органы, которые работали при императоре и оказывали ему содействие в выработке единой согласованной государственной политики и планировании развития государства, введена персональная ответственности министров за достижение запланированных результатов¹. Интересен так же опыт управления социально-экономическим развитием нашей страны посредством комплексного стратегического планирования в советские годы. Именно первые пятилетние планы помогли с невероятной скоростью преодолеть последствия Первой мировой и Гражданской войн, в феноменально сжатые сроки создать совершенно новые отрасли промышленности, мощную конструкторские и научные школы, существенно поднять уровень жизни населения, победить фашизм. Невозможно отрицать, что благодаря реализации пятилетних и семилетних планов развития, СССР вошел в число самых прогрессивных государств XX в. и до сих пор его наследие составляет экономический базис современной России. Характерно, что в 2021 г. в целях обеспечения преемственности и непрерывности стратегического планирования социально-экономического развития Основами государственной политики в сфере стратегического планирования установлены циклы стратегического планирования, которые определяются сроком полномочий Президента РФ и являются едиными для всех участников стратегического планирования.

Конечно же, необходимо подчеркнуть, что созданная в советский период жесткая административно-хозяйственная плановая система управления соци-

¹ См. подробнее: Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики : монография / В. Ю. Пантелеев. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 54–58.

ально-экономическими процессами в современных условиях требует дополнения значительными рыночными элементами. Именно по этому пути развивается экономика Китайской Народной Республики и демонстрирует головокружительные успехи, оставаясь устойчивой в условиях глобальной пандемии, нарушения глобальных цепочек поставок и производства, мирового энергетического кризиса и беспрецедентного геополитического давления. В настоящее время, адаптировавшись к механизмам современной свободной экономики, само по себе стратегическое планирование стало одним из основных и эффективных методов рыночного механизма хозяйствования¹.

Помимо сочетания элементов плановой и рыночной экономики, при применении стратегического планирования на современном этапе принципиально важным является научный подход к выработке конкретных форм и методов сбора, обработки и анализа первичных данных состояния социально-экономической сферы, а также внедрение новейших достижений научно-технического прогресса и прежде всего искусственного интеллекта при экономическом прогнозировании, принятии и корректировке управленческих решений в данной сфере.

Неслучайно распоряжением Правительства РФ² утвержден план мероприятий цифровой трансформации государственного управления, который предполагает возрождение некоторых элементов государственного планирования, но на новом технологическом уровне. Основанием разработки данного плана является перечень поручений Президента РФ от 31.12.2020 № Пр-2242 по искусственному интеллекту³, в ходе реализации которых в сфере государственного управления и планирования максимально широко должны быть внедрены такие технологии, как искусственный интеллект, большие данные, интернет вещей и другие достижения научно-технического прогресса. Например, предусмотрено создание автоматизированной системы сбора отчетности по социально-экономическим показателям в отраслях экономики и социальной сфере, создание информационной системы, способной проводить анализ в режиме реального времени по поступающим показателям, информировать о проблемных ситуациях, а также управлять экономикой на основе динамической оптимизационной модели межотраслевого (межсекторного) баланса. Кроме того, предусмотрен перевод в электронный вид всех процессов, связанных с подготовкой, согласованием, исполнением бюджетов всех уровней, контроль за их исполнением, автоматизированное формирование необходимой отчетности и аналитики на любом уровне публичного управления в режиме реального времени и по «одной кнопке», контроль за доведением бюджетных выплат гражданам через любой канал (интернет-платформы, банки, почта и др.).

¹ См.: Путин В. В. Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений (Санкт-Петербург и Ленинградская область) : автореф. дис. ... к. э. н. С-Пб., 1997. С. 3.

² Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2021. № 44 (ч. III). Ст. 7467.

³ Перечень поручений по итогам конференции по искусственному интеллекту (утв. Президентом РФ 31 декабря 2020 г. № Пр-2242) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.kremlin.ru> по состоянию на 11.01.2021.

Важно подчеркнуть, что в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации ранее Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в качестве национальных целей развития страны определены и другие стратегические цели: народосбережение, возможность для самореализации и развития талантов, комфортная и безопасная среда для жизни, достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство, цифровая трансформация. То есть главой государства в один ряд по значимости в качестве ключевых приоритетов, без которых невозможно развитие страны, поставлены как народосбережение, так и цифровая трансформация.

Действительно, сегодня с усложнением общественных отношений, а значит, и государственного управления различными их сферами, субъекты государственного управления вынуждены обращаться и оперировать большими экспоненциально возрастающими объемами данных, прогнозами и сценариями с нелинейными многоступенчатыми процессами, критическим сокращением сроков принятия ответственных управленческих решений с трудно определимыми связями и, как следствие, сложно предсказуемыми неявными последствиями. В этой связи уже сейчас очевидно достижение объективных пределов возможностей человеческого интеллекта и других когнитивных способностей, физиологических возможностей человеческого мозга и органов чувств. Наличие таких проблем, как отсутствие проактивного управления, неунифицированность и длительность административных процедур как препятствие к масштабированию экономических процессов, нерациональное использование ресурсов, потребность в достоверных, точных и обновляемых в режиме реального времени данных, необходимых для принятия управленческих решений, требуют скорейшего перехода к цифровому государственному управлению и стратегическому планированию. На наш взгляд, справиться с этим сегодня возможно только при помощи технологий искусственного интеллекта, дополненной реальности и т.п., позволяющих оперативно и полно аналитически обрабатывать огромные массивы данных, исчерпывающе увязывать сложно соотносимые процессы, составлять и своевременно корректировать прогнозы в широком временном диапазоне. Считаем, что с увеличением числа факторов, влияющих на результат прогнозирования и принятия стратегических управленческих решений в государственном управлении, без цифровизации, программного (машинного) сопровождения процессов невозможно получение реальных качественных результатов, объективных, лишенных субъективизма и предвзятости, оценок и прогнозов развития страны.

В этой связи процессы цифровизации государственного управления ставят перед наукой административного права новые и крайне сложные задачи осмысления подходов к правовому регулированию цифровых (в том числе автоматизированных) форм государственного управления, стратегического планирования и его результатов. И прежде всего должны быть концептуально проработаны вопросы правосубъектности искусственного интеллекта, ответственности за решения принятые с его использованием, правовой статус продуктов его деятельности и результатов вычислений, статус баз данных и режимы их использования, а также многое другое. При этом, на наш взгляд, крайне важно подходить к правовому регулированию данной сферы с особой осторожностью, при этом исходить из принципа гуманизма, то есть приоритетности человека и сохране-

нии той степени его участия, которая была бы решающей. С другой стороны, доминирование в ряде технологически развитых стран концепции создания на основе последних достижений научно-технического прогресса создания так называемого «сервисного государства» требует дополнительной теоретической проработки это подхода к публичному управлению именно в административном праве.

Таким образом, внедрение комплексных стратегических планов в современном публичном управлении экономикой с использованием новейших достижений научно-технического прогресса будет способствовать повышению эффективности и качества государственного и муниципального управления, устойчивости государственных институтов и повышению темпов экономического развития и качества жизни. При этом в целях реализации единства и целостности, системы актов стратегического планирования законодательно должна быть утверждена строгая иерархия документов стратегического планирования, их подчиненности, очередность разработки и утверждения. Должен быть введен единый автоматизированный порядок и последовательность разработки и корректировки документов стратегического планирования, с учетом цикла стратегического планирования, на основе их постоянного мониторинга и контроля исполнения.

Именно такая реформа публичного управления на основе стратегического планирования и новейших достижений современной науки требует нового качества административно-правового регулирования, что обуславливает необходимость глубоких комплексных правовых исследований в данной сфере.

Петрова Т. А.,

*кандидат юридических наук, ведущий научный
сотрудник ВНИИ МВД России*

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

За последние 5 лет наблюдается положительная динамика в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних по количеству совершенных ими преступлений, в том числе в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, привлеченных к уголовной ответственности подростков, состоящих и поставленных на учет в подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Такое положение дел может свидетельствовать об эффективности проводимой государственной политики в сфере защиты детства в рамках Десятилетия детства¹, на период до 2027 г., реализуемой федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Феде-

¹ См.: Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // СПС «КонсультантПлюс».

рации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями. Их взаимодействие осуществляется в рамках Координационного совета при Правительстве РФ¹.

Несмотря на это, профилактическая работа органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних остается актуальной и востребованной. При решении задач в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также при разработке и утверждении региональных программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъекты профилактики руководствуются положениями Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее — Концепция)².

В Концепции учитываются положения Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г.³, ориентированной на развитие социальных институтов воспитания, обновление воспитательного процесса в системе общего и дополнительного образования, в сферах физической культуры и спорта.

Профилактика преступных проявлений среди несовершеннолетних и молодежи в положениях Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отнесится к мерам обеспечения государственной и общественной безопасности⁴.

Кроме того, Концепция определяет приоритетные направления в профилактической работе с несовершеннолетними, предусматривает совершенствование, развитие и внедрение ее форм и методов.

В числе прочих основные направления развития профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних включают в себя анализ, обобщение и распространение лучших форм и методов профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Так, в период пандемии COVID-19 индивидуальная профилактическая работа в отношении несовершеннолетних проводилась с использованием современных информационных технологий, в режиме реального времени (онлайн). В онлайн-режиме проводились лекции и беседы с подростками, которые при этом могли задавать интересующие их вопросы и сразу же получать ответы.

¹ См.: постановление Правительства РФ 14 июля 2018 г. № 823 (ред. от 23.11.2018) «О Координационном совете при Правительстве РФ по проведению в Российской Федерации Десятилетия детства» (вместе с «Положением о Координационном совете при Правительстве РФ по проведению в Российской Федерации Десятилетия детства» // СПС «Консультант Плюс».

² См.: распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р (ред. от 18.03.2021) «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2021–2025 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года») // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «Консультант-Плюс».

⁴ См.: подпункт 9 пункта 47 Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

В июне 2020 г. на территории Республики Башкортостан¹ впервые был организован и проведен Республиканский профильный онлайн-лагерь «В ритме жизни», посвященный Международному дню борьбы с наркозависимостью и незаконным оборотом наркотиков. Основная цель онлайн-лагеря заключалась в формировании ценностного отношения к здоровью, занятиям спортом и осуществлении антинаркотической пропаганды.

За последние годы значительно возрос интерес подростков и молодежи к деятельности сообществ и групп деструктивной направленности в сети Интернет, в том числе к суицидальным группам. В настоящее время сотрудниками полиции выработан порядок действий по выявлению несовершеннолетних пользователей и участников интернет-сообществ, провоцирующих и склоняющих подростков к потенциально опасному поведению (колумбайнеры, субкультуры, пропагандирующие темы об отсутствии смысла жизни, суициде), организации и проведению в их отношении профилактической работы.

Кроме того, в данной работе сотрудники полиции взаимодействуют с государственными структурами, которые занимаются профилактикой правонарушений в информационной среде и предоставлением соответствующей информации органам внутренних дел.

Так, на территории Тюменской области при Департаменте молодежной политики в феврале 2020 г. был организован проект «Медиацентр молодежной политики» (далее — «Медиацентр»)². Сотрудниками «Медиацентра» во взаимодействии с «Кибер патрулем Тюменской области» с помощью созданного профилактического видеоконтента для подростков по теме «Безопасный Интернет» провели исследование «Поведение подростков в сети Интернет». На основе полученных результатов разработали медиаконтент для продвижения в СМИ и сети Интернет в форме социальной рекламы, информационных материалов для социальных сетей, фотопроектов и т.п.

Кроме того, «Медиацентром» созданы социальные игровые видеоролики о мерах предосторожности в сети «Интернет»: «Выложено» (об опасности распространения личных данных в социальных сетях), «Забудлино» (о последствиях травли в сети «Интернет»), «Легкие деньги» (как не стать жертвой «Интернет» — мошенников). Количество просмотров видеороликов более 500 000.

По результатам проведенного «Медиацентром» исследования в 2020 г. было выявлено более 200 сообществ деструктивной направленности, распространяющих информацию, причиняющую вред жизни и здоровью несовершеннолетних в социальной сети «ВКонтакте». Информация о них направлялась в органы внутренних дел для принятия соответствующих мер по пресечению и профилактике суицидальных действий несовершеннолетних.

Снижению рисков деструктивных проявлений среди подростков способствует включение их в социально одобряемые виды деятельности и переориентация интересов. Одной из наиболее востребованных на сегодняшний день форм организации работы с подростками является взаимодействие органов внутренних дел с общественными организациями и объединениями по вопросам гражданского патриотического воспитания и организации досуга³.

¹ Информационное письмо МВД по Республике Башкортостан (исх. от 01.03.2021 № 1/1212).

² Информационное письмо УМВД России по Тюменской области (исх. от 15.02.2021 № 14/2/6-221).

³ Включение несовершеннолетних в досуговую, развивающую деятельность являются мерами по раннему выявлению и профилактике девиантного поведения несовершеннолетних, кото-

Так, согласно заключенному в декабре 2020 г. соглашению между МВД по Республике Северная Осетия — Алания и Региональным отделением Всероссийского детско-юношеского военно-патриотического общественного движения «Юнармия» осуществляется взаимодействие и организация совместных мероприятий информационной, правовой, военно-патриотической, социальной и спортивной направленности, проводимых для несовершеннолетних, в том числе состоящих на профилактическом учете в органах внутренних дел¹.

Гражданско-патриотическое воспитание несовершеннолетних включает в себя проведение: памятных мероприятий с показом военной техники, различных видов стрелкового оружия, с демонстрацией элементов рукопашного боя; уроков мужества с демонстрацией документальных фильмов о героических днях сталинградцев, кадры кинохроники военных лет; экскурсий для учащихся и состоящих на учете в ПДН несовершеннолетних на военно-исторические мемориальные комплексы, музеи истории органов внутренних дел.

С конца 2019 г. на территории Тюменской области реализуется проект «Путевка в жизнь», направленный на организацию системной занятости несовершеннолетних и предусматривающий бесплатные занятия по трем направлениям:

- спорт (гиревой спорт, смешанные единоборства, велоспорт, бокс, подготовка к военной службе, школа поисковика);
- творчество (театральная студия, рисование, народные игры и праздники, хореография);
- наука (техническое моделирование, авиаракетомоделирование, робототехника).

В период эпидемии в регионе фактическая реализация проекта по вовлечению детей в досуговую деятельность осуществлялась путем проведения мотивационной работы с подростками и их родителями в образовательных организациях, а также в онлайн-режиме.

Таким образом, деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее планирование осуществляется в соответствии со стратегическими документами и концепциями, однако планы и программы по выполнению указанных документов должны составляться на краткосрочную перспективу. Это связано с быстро меняющейся криминогенной ситуацией в молодежной и подростковой среде, а также с часто возникающими, в последнее время, различными чрезвычайными ситуациями, оказывающими непосредственное влияние на воспитательный и образовательный процесс.

рые составляют основные направления развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, заложенные в Концепции.

¹ Информационное письмо МВД по Республике Северная Осетия — Алания (исх. от 26.02.2021 № 8/11-542).

Поляков М. М.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Коррупция зафиксирована в качестве одной из главных угроз во многих отечественных документах стратегического планирования, в том числе и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. В пункте 45 Стратегии указано, что «на фоне сохраняющихся в Российской Федерации социально-экономических проблем растет потребность общества в повышении эффективности государственного управления, обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества»¹. Одной из задач по реализации направления, касающегося обеспечения безопасности экономической деятельности, закрепленного в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., является «создание условий, исключающих возможность сращивания интересов должностных лиц бизнес-структур и представителей государственных органов, профилактика и предупреждение формирования коррупционных схем их взаимодействия, в том числе с участием в этих схемах представителей бизнеса иностранных государств»².

Противодействие коррупции в Российской Федерации основано на применении самых разнообразных административно-правовых форм и методов, которые имеют специфические особенности, а также особые цели и задачи. В настоящее время центральной административно-правовой формой противодействия коррупции в публичном управлении являются государственные планы и программы. Контролем за реализацией мероприятий, предусмотренных национальными планами противодействия коррупции, занимается Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, образованный в соответствии с Указом Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»³. Подготовка проекта национального плана относится к компетенции Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, которое является самостоятельным структурным подразделением Администрации Президента РФ⁴.

Первый национальный план противодействия коррупции был подписан Президентом РФ в 2008 г.⁵ и содержал целый ряд важнейших мер, направленных

¹ См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.03.2022).

² Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

³ Российская газета. 22 мая 2008 г. № 108.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 03.12.2013 № 878 «Об Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 09.12.2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6399.

⁵ Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568) // Российская газета. 5 августа 2008 г. № 164.

ных на реализацию стратегических направлений государственной антикоррупционной политики. Так, в частности, данным планом была предусмотрена подготовка с последующим внесением в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О противодействии коррупции». Стоит отметить, что именно на основании первого национального плана противодействия коррупции разработка соответствующего законопроекта была существенно ускорена и доведена до логического завершения. Кроме того, национальный план содержал меры, обусловленные совершенствованием государственного управления, которые во многом соответствовали направлениям административной реформы и реформы государственной службы. В частности, к подобной мере можно отнести сокращение излишней численности государственных служащих с одновременным привлечением квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы. Актуальность данного мероприятия вполне характерна и для текущего этапа развития государственного управления в Российской Федерации. Всего с 2008 г. на федеральном уровне было принято семь национальных планов противодействия коррупции. В настоящее время действует Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденный Президентом РФ В. В. Путиным 16 августа 2021 г.¹

Важно подчеркнуть, что антикоррупционные планы, принимаемые на федеральном уровне, являются основой для всех планов и программ, утверждаемых в субъектах Российской Федерации, органах государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, сегодня сформирован единый механизм государственного планирования противодействия коррупции, охватывающий всю систему публичного управления, включая деятельность государственных, а также муниципальных предприятий и учреждений.

Довольно примечательным является тот факт, что планы и программы по противодействию коррупции принимались в некоторых субъектах Российской Федерации задолго до появления общефедеральных планов. Например, в Нижегородской области программа мер по предотвращению коррупции была утверждена еще в 1999 г.² Программа по противодействию коррупции в органах исполнительной власти была одобрена в Тамбовской области в 2007 г.³ В отдельных субъектах Российской Федерации антикоррупционные планы принимались в форме законов как, например, в Саратовской области⁴.

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108160035> (дата обращения: 27.03.2022).

² См.: постановление Администрации Нижегородской области от 11.06.1999 № 190 «О комплексной Программе мер по предотвращению коррупции в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 21.07.1999.

³ См.: Закон Тамбовской области от 27.12.2007 № 330-З «Об областной целевой программе «Противодействие коррупции в исполнительных органах государственной власти Тамбовской области на 2008–2010-е годы» (утратил силу) // Тамбовская жизнь. 29.12.2007.

⁴ См.: Закон Саратовской области от 02.08.2007 № 147-ЗСО «Об областной целевой программе «Противодействие коррупции в Саратовской области на 2007–2010-е годы» (утратил силу) // Саратовская областная газета. 14 августа 2007 г. № 145 (1919).

Еще одним существенным антикоррупционным документом, который был принят на федеральном уровне, является Национальная стратегия противодействия коррупции 2010 г.¹ В пункте 5 данного документа указано, что главной целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения обозначенной цели уже на протяжении многих лет последовательно решаются следующие задачи:

- формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;
- обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Кроме универсальных антикоррупционных планов и программ, имеющих отношение ко всем сферам государственного управления, в настоящее время действуют и более узкопрофильные документы в отдельных областях. К примеру, сегодня осуществляется программа по антикоррупционному просвещению населения на 2021–2024 гг.² Из содержания документа можно проследить основную цель его реализации — формирование у обучающихся нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Для решения данной цели программа предусматривает:

- проведение комплекса мероприятий (конференций, круглых столов, семинаров) для обучающихся по разъяснению положений антикоррупционной политики Российской Федерации;
- проведение социологических исследований на антикоррупционную тематику среди обучающихся образовательных организаций высшего образования;
- обеспечение подготовки и дополнительного профессионального образования педагогических кадров в части использования ими методики антикоррупционного воспитания и просвещения и многое др.

Таким образом, планы и программы — это административно-правовые формы, которые обладают наибольшим антикоррупционным потенциалом. Только последовательная и систематическая реализация мер, закрепленных в государственных планах позволит в перспективе существенно снизить уровень коррупции в государственном управлении, а также сформировать в российском обществе устойчивое неприятие ко всем видам коррупционных проявлений.

¹ Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // Российская газета. 15 апреля 2010 г. № 79.

² Распоряжение Минобрнауки России от 14.12.2021 № 475-р «Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению населения на 2021–2024 годы» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_407618/ (дата обращения: 27.03.2022).

*Сакулина Л. Л.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ДОСТИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Регулирование общественных отношений в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности определено Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»¹, Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400³ и реализуется Министерством внутренних дел Российской Федерации через государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (далее — Госпрограмма)⁴.

Госпрограмма представляет собой систему взглядов на обеспечение общественного порядка и противодействие преступности, как части национальной безопасности страны, является основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере внутренних дел.

Общественный порядок и противодействие преступности взаимосвязаны и взаимообусловлены, поскольку укрепление общественного порядка способствует снижению уровня преступности.

Приоритеты госпрограммы направлены на противодействие преступности и повышение эффективности охраны общественного порядка, снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий, обеспечение уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в области безопасности дорожного движения и в сфере миграции.

Данная Госпрограмма нацелена также на реформу органов внутренних дел и реализует проблемно ориентированный подход. Сначала исследуются и диагностируются основные проблемы и системные причины, которые их порождают, а затем предлагается комплекс мер, направленный на устранение причин и решение выявленных проблем.

Исходя из понимания взаимосвязи всех составляющих правоохранительной системы, выделяя объект и субъект управления, то соответственно, в центре программы должен находиться сотрудник органа внутренних дел, на плечи которого возложена большая часть ответственности за обеспечение безопасности и правопорядка.

¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

³ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

⁴ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (в ред. постановления Правительства РФ от 03.02.2021 № 105-5).

Значительные усилия Госпрограммы должны быть направлены на сбережение личного состава, сохранение кадрового ядра, комплектование подразделений и служб системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Сегодня на успешное решение вопросов кадрового обеспечения органов внутренних дел негативное влияние оказывает ряд социально-экономических факторов, таких как низкая экономическая привлекательность службы, сложные условия труда и высокая служебная нагрузка. В этой связи сохраняется значительная неуккомплектованность кадрового состава.

Таким образом, приоритетного внимания заслуживает решение вопросов по дальнейшему обеспечению социальной защищенности и повышению уровня реальных доходов личного состава органов внутренних дел.

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, является Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — закон «О службе в ОВД»). В указанном правовом источнике сформированы нормы-принципы, устанавливающие основы службы в органах внутренних дел (статья 4 закона «О службе в ОВД»)². Представляется необходимым проанализировать, каким образом принцип взаимосвязи ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел реализуется в процессе прохождения службы.

Данный принцип выражается в нормативном установлении определенных ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел, таких как обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; обязанность уведомлять непосредственного руководителя и другие государственные органы о каждом случае обращения в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения; не допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации; запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность лично или через доверенных лиц; запрещено приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; запрещено получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения); запрещено прекращать

¹ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

² Принципами службы в органах внутренних дел являются:

- 1) единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел;
- 2) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел;
- 3) взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора и др.

Особенностью прохождения службы в органах внутренних дел является наличие так называемого ненормированного служебного времени.

Что касается социальных гарантий, которые должны компенсировать ограничения и запреты, то они закреплены в Федеральном законе Российской Федерации от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Большинство из них остались лишь на бумаге.

Анализ размера заработных плат сотрудников ОВД показывает, что базовый оклад, а также надбавки за звание и выслугу лет у сотрудников ОВД не адекватны реалиям, присутствующим жизни современного общества, поэтому и не являются важной частью мотивации сотрудников ОВД.

Практически не реализуется право сотрудников ОВД на получение компенсации договора найма /поднайма жилого помещения, несмотря на предпринимаемые меры, значительная часть сотрудников ОВД не могут реализовать право на обеспечение жилой площадью за счет получения единовременной социальной выплаты из федерального бюджета.

«Социальный пакет» с существующим сегодня набором услуг и выплат социального характера не ориентирован на стандарты жизни «среднего класса». Ограничения и запреты, установленные законодательством в отношении сотрудников ОВД, не имеют никакой взаимосвязи с социальными гарантиями сотрудника органов внутренних дел.

Таким образом, в заключение хотелось бы отметить, что, рассматривая проблемы реализации госпрограммы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» через призму социально-экономического статуса сотрудника ОВД, можно отметить, что особая роль в решении этих вопросов отводится обеспечению сотрудников ОВД эффективным «социальным пакетом».

Главный субъект противодействия преступности — это сотрудник ОВД, и от того, насколько эффективно и профессионально работает каждый конкретный сотрудник, зависит и конечный результат функционирования всей системы в целом. Достижение целей госпрограммы должны соотноситься с системой социальной защиты сотрудников ОВД и выстраиваться так, что уровень и качество жизни сотрудников должен соответствовать потребностям, существующим в обществе, и если не действует система мотивов и стимулов, то возникают проблемы, связанные с количеством и качеством кадрового состава. Все это оказывает серьезное влияние на эффективность работы. Невозможно достичь улучшения показателей государственной программы в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности, не улучшив социальный пакет сотрудника ОВД.

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

Сарьян В. К.,
доктор технических наук, профессор, научный
консультант НИИР, академик Национальной
академии наук Республики Армения,
профессор МФТИ, лауреат Государственной
премии РФ, двух премий Правительства РФ
в области науки и техники

НЕОБХОДИМОСТЬ НЕКОТОРОЙ КОРРЕКТИРОВКИ НАПРАВЛЕНИЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ДОСТУПА МАССОВОГО ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ К КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫМ ИНФОРМАЦИОННЫМ УСЛУГАМ¹

Необходимость уточнения целей направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике критически важных массовых услуг (КВУ) населению, отвечающей в полной мере задачам и практике становления цифровизации общества в последние годы является предметом оживленных научных дискуссий известных ученых правоведов².

К числу таких КВУ следует отнести и разработанные, и находящиеся в режиме опытной эксплуатации в РФ такие критически важные информационные услуги (КВИУ) как:

- индивидуализированная услуга по управлению спасением абонента (ИУСА), при возникновении чрезвычайной ситуации (ЧС) природного и/или техногенного происхождения и
- индивидуализированная услуга по предикативной медицине (ИУПМ).

Снижение потерь населения страны в результате ЧС и болезней безусловно должно входить в перечень приоритетных задач стратегического планирования.

В этой статье изложен взгляд разработчика одной из упомянутых услуг — ИУСА³, проанализированы причины трудностей их внедрения и предложен способ преодоления трудностей путем некоторой корректировки направлений стратегического планирования в теории административного права и право-

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 20-011-0074.

² Афиногенов Д. А., Полякова Т. А. Система документов стратегического планирования: проблемы и перспективы // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3 (48). С. 22–32 ; А. Г. Лисицын-Светланов, В. В. Романова. Правовые аспекты регулирования атомной энергетики как неотъемлемой части низкоуглеродной энергетической повестки // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. № 2 ; Данилов Е. О. Юридическая квалификация дефектов медицинской помощи // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 123–138.

³ Назаренко А. П., Сарьян В. К., Ермаков В. В., Любушин А. А., Мещеряков Р. В. Междисциплинарные исследования и международное сотрудничество в период с 2014 по 2019 г. по формированию массовой услуги по индивидуализированному управлению спасением людей при возникновении ЧС природного и техногенного происхождения // Труды НИИР. 2019. № 1 ; Сарьян В. К., Мещеряков Р. В., Босомыкин Д. В., Захарова А. А., Козлова Н. В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента // Электросвязь. 2021. № 1.

применительной практике при организации услуг ИУСА (а также и ИУПМ) к стадии внедрения.

В последнее время в мире наблюдается тенденция заметного роста числа ЧС природного и техногенного происхождения как в развитых, так и в развивающихся странах, набирают темпы болезни человека. На ликвидацию последствий этих тенденций страны и международные организации ежегодно тратят огромные средства.

Потери от ЧС связаны с тем, что наука не может на сегодняшний день дать среднесрочный и долгосрочный прогнозы готовящихся ЧС с приемлемой (имеющей хозяйственное значение) достоверностью, а существующие сегодня сети мониторинга могут обеспечить высокую достоверность только краткосрочному прогнозу, но они оказываются малоэффективными для предотвращения людских и материальных потерь при существующих сегодня в МЧС средствах управления и информирования населения, оказавшегося в зоне ЧС.

Процентный рост заболеваний населения (сердечно-сосудистые и онкологические заболевания, сахарный диабет¹ и даже масштабы пандемии COVID-19) связан с заметной деградацией окружающей среды, и существующими лечебными методами этот рост не остановить.

Между тем с каждым годом потери от ЧС и заболеваний только растут, приближаясь к недопустимым значениям, что вызывает тревогу руководства и населения стран и международных организаций. Как подтверждение сказанного надо рассматривать указ Президента РФ Владимира Путина № 739 от 30.12.2021. обязывающий граждан эвакуироваться из зоны чрезвычайной ситуации с момента получения информации о проведении эвакуационных мероприятий. Соответствующие изменения внесены в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Далее будет показано, что в этих условиях только широкое внедрение КВИУ (буквально безальтернативность такого решения) может уже сегодня решить остроту проблемы. Остановимся на одном типе КВИУ — массовой информационной услуге по «Индивидуализированному управлению спасением абонента (ИУСА).

ИУСА строится на трех принципах:

1. В отличие от существующих сегодня систем управления и информирования МЧС, ИУСА управляет персонально самоэвакуацией людей, резидентов и нерезидентов, оказавшихся в зоне ЧС в ближайшую безопасную зону.
2. ИУСА создает и использует гибридные системы мониторинга возможных ЧС для повышения предсказательного потенциала краткосрочного прогноза.
3. В качестве сенсоров в гибридных системах мониторинга широко используются живые (включая человека) и инертные объекты интернета вещей.

Отметим, что разработка и внедрение ИУСА означает формулировку новой парадигмы спасения людей — индивидуализированного управления спасением людей при возникновении ЧС². Отметим, что приоритет этой разработки полностью отечественный.

¹ Потапчик Е. Г. Экономические выгоды государства от реализации в России эффективных программ борьбы с сахарным диабетом 2-го типа // Профилактическая медицина. 2021;24(8):15-22. URL: <https://doi.org/10.17116/profmed2021240811>.

² Назаренко А. П., Сарьян В. К., Ермаков В. В., Любушин А. А., Мещеряков Р. В. Междисциплинарные исследования и международное сотрудничество в период с 2014 по 2019 г. по фор-

Но прежде, чем объяснить эти принципы рассмотрим фазы ЧС (рис. 1), что бы пояснить место и безальтернативное значение ИУСА.

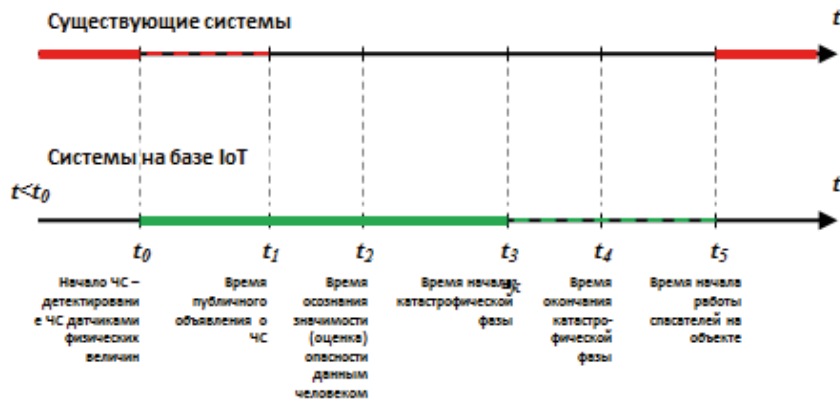


Рис. 1. Фазы протекания ЧС

На верхней части рис. 1 красным цветом отмечены временные участки работы существующих систем управления МЧС. Из рис. 1 видно, что все управление населением ограничивается передачей широкоэшелонного сигнала на основе анализа в ситуационном центре краткосрочного прогноза за незначительное время до или (что чаще) уже после возникновения ЧС и далее на временном участке после завершения ЧС (после катастрофической фазы). На этой стадии управления предназначаются для сотрудников ЧС, ликвидирующих последствия ЧС и для уцелевших людей. Но и даже в этих случаях существующие системы управления несовершенны. Об этом упомянутый указ Президента РФ.

А, как видно из рис. 1, ИУСА обеспечивает индивидуализированное управление (фактически управляет самозащитой) каждого пользователя в безопасную зону за короткий промежуток времени $t_4 - t_0$ между фиксацией с помощью систем мониторинга возможного ЧС — t_0 и наступлением катастрофической фазы — t_4 .

Для того чтобы повысить предсказательный потенциал краткосрочного прогноза и обеспечить больший отрезок времени от начала идентификации возможной ЧС до наступления катастрофической фазы (рис. 1) для обеспечения лучшего управления и распространить его на случай ЧС типа землетрясений, у которых $t_0 = t_4$ было предложено¹ преобразовать существующие глобальные системы мониторинга за природными ЧС в гибридные системы.

мированию массовой услуги по индивидуализированному управлению спасением людей при возникновении ЧС природного и техногенного происхождения // Труды НИИР. 2019. № 1 ; Сарьян В. К., Мещеряков Р. В., Босомыкин Д. В., Захарова А. А., Козлова Н. В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента // Электросвязь. 2021. № 1.

¹ Sarian V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint

На рис. 2 приеден фрагмент (хронотоп) гибридной глобальной системы мониторинга за природными ЧС с элементами управления ИУСА¹.



Рис. 2. Хронотоп типовой гибридной системы мониторинга за глобальными природными процессами: землетрясениями, наводнениями, пожарами

Использование гибридных систем мониторинга ЧС позволяет повысить ее краткосрочный предсказательный потенциал в несколько раз, что при управлении ИУСА радикально снизит человеческие и материальные потери при возникновении природных и техногенных ЧС².

Для изучения готовности массового внедрения КВИУ, к которым в первую очередь следует отнести и такие типы КВИУ, как уже предоставляемые пользователям медицинские услуги и формирующиеся услуги по предоставлению результатов биогеохимических и экологического мониторинга окружающей среды, мы, в 2021–2022 г. приняли участие и выступили с пленарными докладами в трех международных конференциях:

- Первой международной научно-практической конференции «Анализ данных в медицине» («Data science in medicine») (28 мая 2021 г., Санкт-Петербург)³ и
- XII Международной биогеохимической школе-конференции «Фундаментальные основы биогеохимических технологий и перспективы их применения

Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. URL: www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf (дата обращения: 22.05.2020).

¹ Там же.

² Там же.

³ Сарьян В. К., Левашов В. К., Ермаков В. В., Мещеряков Р. В. Необходимость организации широкой междисциплинарной «песочницы» на организуемой постоянной площадке по цифровой медицине // Первая международная научно-практическая конференция «Анализ данных в медицине». Санкт-Петербург, 28 мая 2021 г.

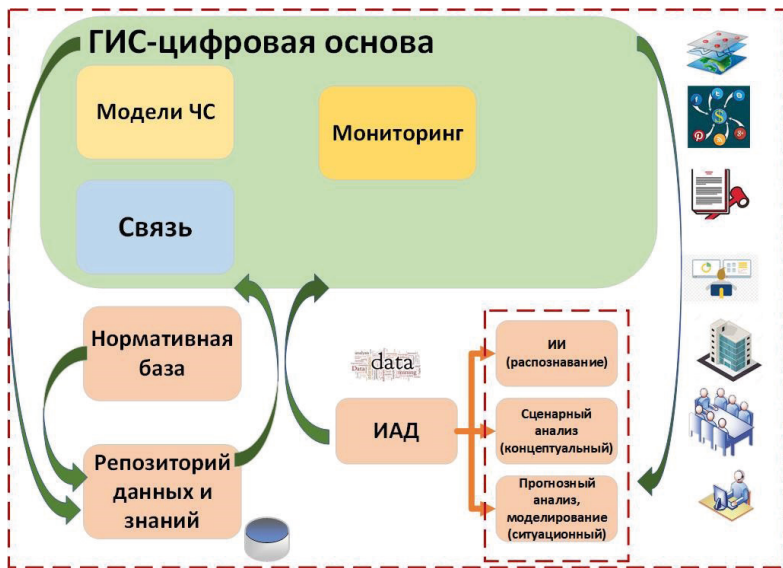


Рис. 3. Обобщенная схема агрегирования составных частей платформы ИУСА

в охране природы, сельском хозяйстве и медицине» (Тула, 15–17 октября 2021)¹.

— Международной научной конференции «Социально-экономические трансформации под влиянием цифровизации», 25–26 января 2022, Москва².

Участие в этих конференциях показало, что вопрос о легитимности экспертных системах общий и актуальный для всех типов КВИО. Анализ докладов и дискуссий выявил, что основные трудности в администрировании предоставляемых медицинских услуг, заключаются, как мы и предполагали, в отсутствии окончательного согласованного и утвержденного правовыми органами решения о признании легитимности сопровождающих экспертных систем и основанных на них систем машинного обучения и искусственного интеллекта. Наибольшее достижение на сегодня — это «конструирование» некоего «добровольного этического кодекса», что переводит получение таких услуг в зону риска.

В ИУСА вопрос о легитимности экспертных систем при администрировании услуг усугубляется еще и тем, что техническое решение ИУСА опирается на

¹ Сарьян В. К., Мещеряков Р. В., Босомыкин Д. В. Необходимость создания Всероссийской междисциплинарной ассоциации биогеохимических и экологических исследователей окружающей среды // XII Международная биогеохимическая школа-конференция «Фундаментальные основы биогеохимических технологий и перспективы их применения в охране природы, сельском хозяйстве и медицине», г. Тула, 2021.

² Сарьян В. К. Необходимость и трудность организации государственного управления при предоставлении массовых критически важных информационных услуг населению // Международная научная конференция «Социально-экономические трансформации под влиянием цифровизации», Москва, 25–26 января 2022 г.

комплексное проектирование платформы, в рамках которой имеется геоинформационная основа (многослойные карты различного тематического содержания) и средства управления связью, инструменты интеллектуального анализа данных¹ (рис. 3).

Так как КВИУ являются информационными услугами, то они должны следовать установившимся правилам обеспечения достоверности предоставляемых услуг, что регулируется в системе предоставления услуг с помощью системы администрирования услуг (САУ) (рис. 4)².



Рис. 4. Инфраструктура предоставления КВИУ и их система администрирования (САУ)

В соответствии с Федеральным законом «О связи», услуга связи — это деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электро-связи или почтовых отправлений. Таким образом, для услуг электросвязи целью является сообщение (передача информации), а для комплексных услуг КВИУ таких как ИУСА и ИУПМ процесс администрирования — это управление автоматизированными процессами потребителя услуг ИУСА и ИУПМ, выполняемыми с помощью обеспечения связи между соответствующими экспертными

¹ Сарьян В. К., Борисенко О. Д., Петренко А. К., Босомыкин Д. В., Козлова Н. В. Программная платформа для реализации и развертывания системы ИУСА // Электросвязь. 2022. № 1; Сарьян В. К., Мещеряков Р. В., Босомыкин Д. В., Захарова А. А., Козлова Н. В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента // Электросвязь. 2022. № 1.

² Сарьян В. К., Левашов В. К. Основные тенденции развития информационно-коммуникационных систем принятия государственных управленческих решений // Актуальные проблемы российского права. Т. 15. № 6 (2020).

система (ЭС) (см. рис. 5)¹, на основе существующих и развивающихся информационных и коммуникационных технологий. Поэтому услуги КВИУ являются частью услуг связи и должны иметь такую же систему администрирования².

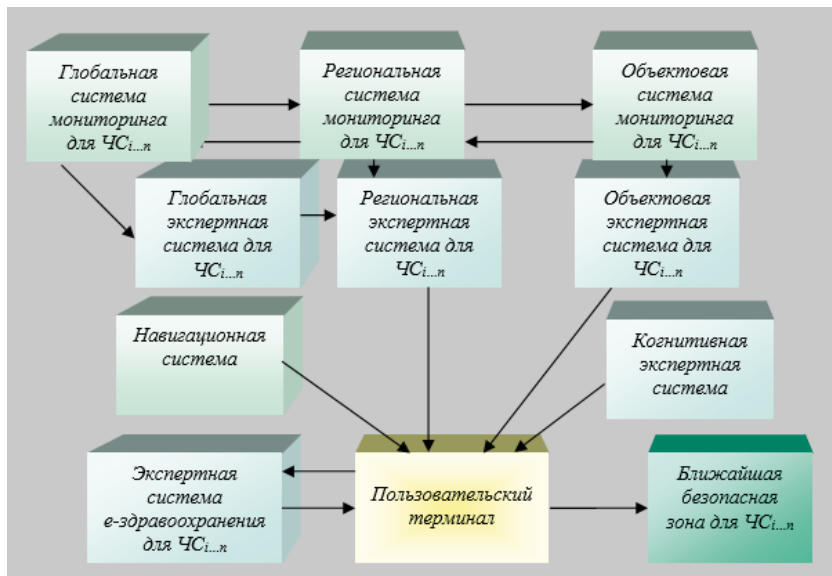


Рис. 5. Трехуровневая экспертная система для КВИУ³

Необходимо, на наш взгляд, в стратегических планах развития предусмотреть некоторую корректировку направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике при организации доступа массового пользователя к критически важным информационным услугам и доработать правовое обеспечение функционирования всей цепи предоставления ИУСА, не только связной, но и содержательной, а ответственность за правильность решения должна определяться режимом функционирования соответствующей ЭС, нормированной и стандартизированной профессиональной Ассоциацией и Генеральным поставщиком (Провайдером) этой услуги.

¹ Sarian V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. URL: www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf (дата обращения: 22.05.2020).

² Сарьян В. К., Левашов В. К. Основные тенденции развития информационно-коммуникационных систем принятия государственных управленческих решений // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 6.

³ Sarian V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. URL: www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf (дата обращения: 22.05.2020).

Как предлагается решить эту проблему. Вопрос не в том, что ЭС (ИИ) может ошибиться, вопрос в том, чтобы был определен и зафиксирован автор этой ошибки.

Разработка этих указаний, рекомендаций всегда опирается на экспертные системы и ключевой вопрос, как они формируются, и кто юридически отвечает за предлагаемое решение

Да это — зона риска, но как следует из ситуации с врачами и при любом совете для лица, принимающего решение (ЛПР) эта подсказка со стороны ЭС, МО и ИИ должна быть максимально достоверна на сегодняшний день и должна быть принята квалифицированным экспертным сообществом, а такое сообщество может быть сформировано и поддерживаться (актуализироваться) только в рамках профессиональной ассоциации и контролироваться системой САУ (рис. 4) генерального провайдера ИУСА.

Эта трудность не только ИУСА, но и всех КВИУ, в частности медицинских услуг. Все авторы¹ констатируют, что правовые регулирование, правовые нормы предоставления медицинских информационных услуг (включая услуги ИУПМ) еще не созданы и это тормозит их внедрение. Для того чтобы ускорить этот процесс, мы, как разработчики ИУСА, предлагаем «нагрузить» функцией определения легитимности используемых ЭС, как было отмечено выше, профессиональную Ассоциацию и контролировать системой САУ (рис. 4) генерального провайдера ассоциации по той услуге.

Там же² отмечено, что, несмотря на заметную эволюцию, которую в истории права претерпел вопрос об ответственности врачей, до сих пор в юриспруденции нет единого подхода к пониманию правовой природы дефектов медицинской помощи, а в современном российском законодательстве, как и в уголовных законах большинства зарубежных стран, отсутствуют специальные нормы для квалификации этих дефектов. «Вместе с тем в интересах оптимального правового регулирования отношений в сфере медицины сегодня действительно актуальным представляется не столько введение в закон особых статей, устанавливающих уголовную ответственность за ненадлежащее оказание медицинской помощи, сколько легальное определение и систематизация базовых понятий и критериев юридической квалификации различных медицинских инцидентов».

Проведенный ретроспективный анализ развития института юридической ответственности за ненадлежащее врачевание и понятия дефекта медицинской помощи, показал, что, несмотря на заметную эволюцию, которую в истории права претерпел вопрос об ответственности врачей, до сих пор в юриспруденции нет единого подхода к пониманию правовой природы дефектов медицинской помощи, а в современном российском законодательстве, как и в уголовных законах большинства зарубежных стран, отсутствуют специальные нормы для квалификации этих дефектов.

¹ Данилов Е. О. Юридическая квалификация дефектов медицинской помощи // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 123–138 ; Потапчик Е. Г. Экономические выгоды государства от реализации в России эффективных программ борьбы с сахарным диабетом 2-го типа // Профилактическая медицина. 2021;24(8):15-22. URL: <https://doi.org/10.17116/profmed2021240811>.

² Данилов Е. О. Юридическая квалификация дефектов медицинской помощи // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 123–138.

Стоит согласиться с доводами автора¹, который предполагает, что «вместе с тем в интересах оптимального правового регулирования отношений в сфере медицины сегодня действительно актуальным представляется не столько введение в закон особых статей, устанавливающих уголовную ответственность за ненадлежащее оказание медицинской помощи, сколько легальное определение и систематизация базовых понятий и критериев юридической квалификации различных медицинских инцидентов». Фактически речь идет о легитимности предоставляемых медицинских услуг, в том числе и услуг ИУПМ.

Как показывает опыт внедрения массовых ИУ последних лет при внедрении ИУСА и ИУПМ кроме разработки правовое регулирование предоставления услуги (механизм администрирования всех этапов предоставления услуги), обязательно возникнут проблемы, которые надо решить еще на предварительной стадии:

- Готовность (в аппаратной и профессиональной части) организаций, создающих отдельные экспертные системы на территории РФ к данной массовой услуге.
- Соответствие доступного рядовому пользователю инфокоммуникационного оборудования для пользования услугой техническим параметрам услуги.
- Доступность (территориальная и финансовая) этой услуги для населения, в том числе для инвалидов и социально незащищенных слоев населения.
- Защищенность предоставления этой услуги от санкционных или иных враждебных действий зарубежных поставщиков оборудования (допустимый процент импортозамещения), устойчивость к хакерским атакам.
- Экономические аспекты массового внедрения этой услуги для РФ: прибыль, рабочие места (разработка необходимого оборудования и его производство), связанность применяемой технологии с другим технологиями, производимым в РФ), экспортный потенциал данной услуги.
- Корректировка программы подготовки кадров высшего и среднего звена медицинских и др. работников.

А все эти задачи и мероприятия можно реализовать в рамках соответствующей Ассоциации и обеспечить функционирование системы администрирования услуг в рамках генерального провайдера услуг, если нормативно закрепить за Ассоциацией и провайдером услуг эти функции. Тогда будет ясно, кто за что и как отвечает. Это главное. В этом мы видим необходимость некоторой корректировки направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике при организации доступа массового пользователя к критически важным информационным услугам.

В заключение, повторим, что, так как ИУСА является критически важной информационной услугой, то она должна однозначно функционировать на основе государственных управленческих решений.

Для этого необходимо сформулировать правила администрирования ИУСА (правила регулирования и контроля) всех этапов формирования трехуровневой гибридной системы и формирования и предоставления абоненту на ее основе индивидуализированные сигналы управления по спасению при возникновении ЧС.

Насколько известно автору четкой системы применения государственных управленческих решений для подобных междисциплинарных услуг до сих пор не разработано, в том числе и для такой массовой услуги, как ГЛОНАСС.

¹ Там же.

Основная и пока еще нерешенная до конца проблема: как совмещать на одной платформе различные экспертные системы¹.

Надеемся, что наш междисциплинарный коллектив, сложившийся в том числе и благодаря работе по гранту РФФИ, в 2022 г. продолжит работу в рамках этих и других проектов и решить выявленную трудность в организации государственного управления при предоставлении массовых критически важных информационных услуг населению.

Состав междисциплинарного коллектива: ФГУП Научно-исследовательского институт Радио (НИИР) (Минцифры РФ), Институт социально-политических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (ИСПИ ФНИСЦ РАН), Институт геохимии и аналитической химии имени В. И. Вернадского (ГЕОХИ РАН), Институт проблем управления РАН (ИПУ РАН), Институт системного программирования РАН (ИСП РАН), Московской государственной юридической университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Национальной ассоциации административистов (НАСА), Институт физики земли РАН имени О. Ю. Шмидта, Институт экономики РАН, Московский технический институт связи и информатики (МТУСИ), (Минцифры РФ), Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М. А. Бонч-Бруевича (Минцифры РФ) и др.

Миссия профессиональной Ассоциации и генерального провайдера по объединение академических институтов университетов, компаний и ведущих специалистов, занимающихся научными исследованиями в разработке КВИУ, а также организаций и специалистов в области ИКТ, управления, связи др., а также потребителей и мониторинга для формирования цивилизованного рынка этих данных.

Приоритетная задача создаваемых профессиональных Ассоциаций и генеральных провайдеров услуг КВИУ с передачей им функций правового регулирования — разработка и актуализация профильных национальных стандартов, сводов правил и методических рекомендаций. По-видимому, целесообразно также развивать позитивные тенденции в промышленной политике, направленные на обеспечение разумного протекционизма создаваемого рынка.

Автор считает, что затронутая в докладе тема «передачи» функции правового регулирования соответствующим профессиональным Ассоциациям — создателям услуг КВИУ и генеральным провайдерам, обеспечивающим функционирование этих услуг, имеет важное народно-хозяйственное значение:

— для исследователей и разработчиков, для потребителей, для ИКТ и промышленности — обеспечение заказами, для образования — подготовка кадров, для органов управления РФ.

Здесь необходима поддержка НАСА. Мало того, создание такой Ассоциации и генерального провайдера может быть предметом мегасайенса РФ, который может возглавить НАСА и МГЮА.

¹ Сарьян В. К., Борисенко О. Д., Петренко А. К., Босомыкин Д. В., Козлова Н. В. Программная платформа для реализации и развертывания системы ИУСА // Электросвязь. 2022. № 1 ; Сарьян В. К., Мещеряков Р. В., Босомыкин Д. В., Захарова А. А., Козлова Н. В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента // Электросвязь. 2021. № 1.

Стандзюнь Л. В.,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

К ВОПРОСУ О МОНИТОРИНГЕ КАК ОПРЕДЕЛЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Законодательство, регулирующее вопросы стратегического планирования в Российской Федерации, устанавливает два самостоятельных уровня реализации документов стратегического планирования: федеральный и уровень субъектов Российской Федерации¹. Ввиду сосредоточения и осуществления лицензирования отдельных видов деятельности преимущественно на федеральном уровне остановимся на нем более подробно. Основным нормативным правовым актом в сфере лицензирования является Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»², определяющий процедуру лицензирования различных видов деятельности. Из новейших актов особая роль принадлежит Указу Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»³, который определил цели, задачи и основные направления государственной политики в сфере стратегического планирования. Особое внимание в нем уделено развитию системы мониторинга процессов стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования, повышению эффективности стратегического планирования, а также деятельности участников стратегического планирования, направленной на достижение в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. При этом определено, что результаты мониторинга и оценки реализации документов стратегического планирования ложатся в основу для принятия решения о корректировке документов стратегического планирования. Такая гибкость позволяет оперативно решать управленческие задачи и проблемы⁴.

Одним из инструментов определения эффективности реализации документов стратегического планирования является мониторинг. Вместе с тем существенным пробелом является отсутствие законодательного определения данного термина. Это показывает анализ Федерального закона «О стратегическом пла-

¹ Например, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

² СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

³ СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

⁴ См.: Генералова С. В. Ориентация государственного стратегического планирования на модернизацию экономики Российской Федерации // сборник науч. трудов конференции «Консервативные традиции и либеральные ценности в постсоциалистической России». Саратов : Поволж. ин-т управления имени П. А. Столыпина, 2016. С. 106–108.

нировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ, регулирующего отношения в сфере стратегического планирования.

Анализ научной литературы, посвященной проблемам мониторинга, свидетельствует о возможности понимания мониторинга как систематического деятельности по сбору информации о состоянии объекта с целью оценки его состояния и прогнозирования развития состояния объекта в будущем. Мониторинг осуществляется в процессе управления для своевременного получения достоверной информации об управляемом объекте¹.

Именно такое определение содержится в постановлении Правительства РФ от 05.05.2012 № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» (вместе с Правилами подготовки и представления докладов о лицензировании отдельных видов деятельности)². Согласно п. 2 приложения № 2 к Правилам подготовки и представления докладов о лицензировании отдельных видов деятельности мониторинг представляет собой систему наблюдения, анализа, оценки и прогноза эффективности осуществления лицензирования отдельных видов деятельности.

Вышеизложенное позволяет прийти к нескольким выводам. Прежде всего данное определение неоправданно ограничивает его содержание исключительно наблюдением и сбором информации. Вместе с тем результаты мониторинга позволяют выявлять и устранять недостатки в управляемом объекте, менять управленческие решения на основе статистических данных. Следовательно, истинное значение мониторинга шире, чем иногда представляется.

Еще одно обстоятельство позволяет привести к размышлению о том, что в подзаконных актах не может указываться такой основополагающий термин, тем более ограниченный всего лишь одним объектом публичного управления. Поэтому представляется логичным определить понятие мониторинга в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ как система систематического сбора и обработки информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия управленческих решений, а также косвенно для информирования общественности и (или) как инструмент обратной связи в целях осуществления государственных программ, их оценки и выработки государственной политики в установленной сфере деятельности.

В соответствии с положениями Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ и постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» основной целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования. Обеспечение повышения уровня эффективности осуществляется посредством комплексной оценки ключевых социально-экономических и финансовых показателей, которые содержатся в документах стратегического плани-

¹ См.: Система стратегического планирования в Российской Федерации : учебное пособие / под ред. Ю. В. Степаненко. М., 2021. С. 198.

² СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2563.

рования. Комплексная оценка представляет собой оценку текущих результатов и конечных итогов реализации документов стратегического планирования.

Исходя из изложенного, можно заключить, что осуществление мониторинга документов стратегического планирования направлено на обеспечение результативности реализации документов стратегического планирования¹.

Применительно к лицензированию отдельных видов деятельности мониторинг обеспечивает возможность сбора информации, содержащей сведения о достижении ключевых показателей, сформулированных в процессе целеполагания и прогнозирования. Он состоит более чем из 30 показателей, например, анализа количества поданных заявлений о получении, переоформлении, прекращении действия лицензии, установления среднего срока рассмотрения заявления о предоставлении лицензии, доли решений суда об удовлетворении заявлений лицензирующего органа об административном приостановлении деятельности лицензиата, данное в процентах от общего числа обращений лицензирующего органа в суд с заявлениями об административном приостановлении деятельности лицензиатов, количество грубых нарушений лицензионных требований, выявленных по результатам проверок лицензиатов и т.д.

К числу задач мониторинга документов стратегического планирования в сфере лицензирования относятся: сбор и систематизации сведений, содержащих информацию о социально-экономическом развитии, оценка уровня результативности документов стратегического планирования; оценка степени достижения запланированных результатов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; сопоставление планируемых и фактических сроков реализации документов стратегического планирования.

Осуществление мониторинга реализации документов стратегического планирования ежегодно позволяет компетентным органам государственной власти на основании получаемой информации вырабатывать предложения по совершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации. Так, например, на основании анализа доклада о лицензировании отдельных видов деятельности за 2020 г. возникли предложения об оптимизации и автоматизации процессов в сфере лицензирования. В рамках цифровизации предполагается реализовать пять направлений: электронное взаимодействие субъектов лицензионных отношений; комплексная форма получения выписки из реестров лицензий; типовое решение для ведения реестров лицензий; интерактивная аналитическая панель руководителя (дашборд); единый реестр учета лицензий и разрешений.

Вместе с тем не всегда возможна эффективная обратная связь. В качестве примера приведем отсутствие реализации возможности отмены лицензирования по тем видам деятельности, по которым показатели выдачи лицензий «устойчиво единичны» на протяжении нескольких лет. Так, по трем видам деятельности на сегодняшний день отсутствуют выданные лицензии: деятельность по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах; деятельность по обработке (переработке) лома и отходов драгоценных металлов (за исключением деятельности по обработке

¹ См.: Смирнова О. О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Вып. 2. С. 106–113.

(переработке) организациями и индивидуальными предпринимателями лома и отходов драгоценных металлов, образовавшихся и собранных ими в процессе собственного производства, а также ювелирных и других изделий из драгоценных металлов собственного производства, нереализованных и возвращенных производителю); деятельность по покупке у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий.

Органы государственного управления, осуществляющие мониторинг реализации документов стратегического планирования, обеспечивают их жизнеспособность и актуальность. Основным, ответственным органом в сфере стратегического планирования и мониторинга лицензионных отношений является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Ежегодно в срок до 1 марта года, следующего за отчетным, участники разработки стратегии, в числе которых федеральные органы исполнительной власти и заинтересованные органы власти субъектов РФ, направляют информацию о реализации стратегии в части определенной сферы ответственности для конкретного органа¹. Минэкономразвития России в целях проведения мониторинга реализации стратегии: осуществляет контроль за полнотой представления ответственными исполнителями мероприятий и контрольных событий информации о выполнении мероприятий и контрольных событий, предусмотренных планом реализации стратегии, и других данных, необходимых для осуществления мониторинга реализации стратегии; формирует информацию о результатах реализации стратегии. Мониторинг и контроль реализации стратегии осуществляется на основе оценки исполнения мероприятий плана реализации стратегии, а также иной информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их сферой ведения².

Главным недостатком такого процесса в сфере лицензирования является отсутствие полноты предоставляемой информации всеми органами публичного управления. В связи с этим максимальная автоматизация и цифровизация процесса лицензирования, в том числе применительно к мониторингу позволит достичь объективности и достоверности.

Результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, оформленные в предусмотренные законодательством формы, должны быть размещены на официальных сайтах государственных органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Вместе с тем в сфере лицензирования также не все гладко. Общий доклад о лицензировании отдельных видов деятельности в сети Интернет для всеобщего ознакомления выложен несвежий, за 2019 г. Отдельно на сайтах государственных органов размещены актуальные доклады о лицензировании по отдельным видам деятельности, например образовательной, в сфере здравоохранения и пр. Поэтому, на наш

¹ Например: Якутин Ю. В. Об опыте, проблемах и путях совершенствования государственного стратегического планирования // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2013. № 2. С. 4–27.

² См., например: Сургуладзе В. Ш. Проблемы мониторинга и организации контроля реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации // Власть. 2016. № 8. С. 29–38 ; Кулаев А. П., Казак А. А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы // Вестник НГУЭУ. 2016. № 3. С. 70–82.

взгляд, необходимо обеспечить большую доступность мониторинга в сфере лицензионных отношений.

В заключение хотелось бы привести нормы из «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», утвержденных Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 относительно перспективных задач формирования системы мониторинга, ориентированных на радикальное упрощение регламентных процедур, а также минимизации документооборота и исключения дублирования отчетности. Думается, что данные мониторинга всегда должны использоваться лицензирующими органами при планировании и осуществлении своей деятельности, подготовке предложений по совершенствованию нормативно-правового обеспечения лицензионных отношений¹.

Стахов А. И.,

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного
права и процесса имени Н. Г. Салищевой, главный
научный сотрудник (руководитель направления
административно-правовых исследований)
Центра исследования проблем правосудия
Российского государственного
университета правосудия*

КВАЛИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛИКТОВ, ВЫЯВЛЯЕМЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ В РОССИИ, КАК КЛЮЧЕВАЯ ПРОБЛЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

На протяжении двух последних десятилетий в России под воздействием современного административно-процессуального законодательства сформировалась и устойчиво развивается такое специальное направление правоприменительной деятельности, как контрольно-надзорная деятельность публичной администрации.

Главными объектами данного вида правоприменительной деятельности являются территории, здания, сооружения, помещения и находящиеся там вещи, которые отнесены к пользованию узкой группой физических лиц (по общему правилу — в составе юридического лица) либо используются отдельными категориями граждан личных целях (далее — частные территории).

Указанный вид административно-публичной деятельности в соответствии с рядом специальных федеральных законов (Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и

¹ См.: Специальные административно-правовые режимы : учебное пособие / под ред. С. А. Стаховина. М. : Проспект, 2021. С. 103–119.

муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон № 248-ФЗ), Федеральный закон «О защите конкуренции», Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», НК РФ, БК РФ и др.) осуществляют специализированные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а в отдельных случаях — организации, которые в силу федерального закона наделяются статусом контрольного (надзорного) органа либо иного государственного органа в целях реализации отдельных видов контрольно-надзорной деятельности публичной администрации (к примеру, госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос», ЦБ РФ, Счетная палата, налоговый орган, антимонопольный орган и др.). В обобщенном виде перечисленные органы публичной власти, а также организации предлагается называть контрольно-надзорными органами.

Учитывая объективные предпосылки к исторически неизбежному расширению частных территорий в соотношении с территориями общего пользования (общественными местами), стоит поднять проблему квалификации административных деликтов, выявляемых контрольно-надзорными органами в ходе специальных проверочных мероприятий, проводимых в отношении частных территорий, а также лиц, использующих частные территории (далее — контролируемые лица).

Важно оговориться, что одна часть проверочных мероприятий, проводимых в отношении корпоративных территорий и контролируемых лиц, систематизирована и унифицирована в ст. 56 Закона № 248-ФЗ (в том числе: контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка). Другая часть проверочных мероприятий не систематизирована, так как установлена разнообразными федеральными законами, регулирующими отдельные виды государственного контроля и надзора, осуществляемые органами публичной администрацией, однако выведенные из-под регулирующего воздействия Закона № 248-ФЗ (например, в соответствии ст. 87 НК РФ — камеральные и выездные проверки, согласно ст. 25.1 Федерального закона «О защите конкуренции» — это плановые и внеплановые проверки; в силу ст. 76.5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» — контрольное мероприятие). В научно-практических целях предлагается всю совокупность проверочных мероприятий, проводимых на корпоративных территориях, в обобщенном виде называть контрольно-надзорными мероприятиями установленного вида.

Из анализа федеральных законов, устанавливающих административно-процессуальный порядок организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий, можно обнаружить множество разнообразных терминов, посредством которых выделяются специфические правонарушения, выявляемые контрольно-надзорными органами в рамках (в ходе и по результатам) данных проверочных мероприятий. В том числе, например, нарушения обязательных требований, налоговые правонарушения, нарушения банковского законодательства, нарушения антимонопольного законодательства.

Оценивая правонарушения, выявляемые в рамках контрольно-надзорных мероприятий установленного вида, важно отметить, что объектами посягательства данных противоправных деяний в силу Закона № 248-ФЗ являются:

- 1) общественные отношения, которые урегулированы специфическими правовыми нормами, устанавливающими обязательные требования (условия, огра-

ничения, запреты и обязанности), адресованные неопределенному кругу лиц, в пользовании которых находятся частные территории, в целях предотвращения рисков правоохраняемым ценностям. В частности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами: требования пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологические требования, требования анти-монопольного законодательства, требования банковского законодательства и др. Подчеркивая особенности регулирующего воздействия, будет логичным называть данные обязательные требования нормативными;

- 2) общественные отношения, которые регулируются предписанными (индивидуализированными) обязательными требованиями. Регуляторами данных общественных отношений являются условия, ограничения, запреты и обязанности, которые установлены не правовыми нормами, а специальным предписывающим правоприменительным актом контрольно-надзорного органа, в котором определен срок добровольного исполнения данных условий, ограничений, запретов, обязанностей. По общему правилу — предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований). По сути, условия, ограничения, запреты и обязанности, установленные предписывающим правоприменительным актом контрольно-надзорного органа определяют: а) персонифицированного адресата нереализованных нормативных обязательных требований; б) конкретный способ исполнения нереализованных нормативных обязательных требований; в) конкретный срок для добровольного исполнения нереализованных нормативных обязательных требований.

При таком подходе, очевидно, что объектом посягательства правонарушений, выявляемых в рамках контрольно-надзорных мероприятий установленного вида, являются как нормативные обязательные требования, так предписанные обязательные требования.

В этой связи сто́ит уточнить, что предметом контрольно-надзорного мероприятия установленного вида являются:

- 1) соблюдение нормативных обязательных требований;
- 2) соблюдение предписанных обязательных требований.

Крайне важно отметить, что в целях выявления и нейтрализации нарушений нормативных и (или) предписанных обязательных требований уполномоченные должностные лица контрольно-надзорного органа вправе применить множество разнообразных административно-принудительных мер, предусмотренных федеральными законами.

В этой связи представляется обоснованным объединить в отдельную группу противоправных деяний, выявляемых в ходе правоприменительной деятельности, нарушения правовых норм, установивших обязательные требования, а также нарушения предписанных обязательных требований установленных правоприменительным актом контрольно-надзорного органа. При таком подходе данные противоправные деяния в обобщенном виде будет логичным называть нарушениями обязательных требований.

Административно-принудительные меры, применяемые контрольно-надзорными органами в целях выявления и нейтрализации нарушений обязательных требований, предлагается систематизировать в зависимости от целенаправленности (главной цели административно-правового принуждения) следующим образом:

- 1) административно-устраняющие меры;
- 2) административно-наказательные меры;
- 3) административно-понуждающие меры.

При таком подходе под административно-устраняющими мерами понимаются административно-принудительные меры по выявлению и устранению нарушений обязательных требований, восстановлению в установленный срок добровольного восстановления правового положения, возникшего до нарушения обязательных требований.

Административно-наказательные меры — административно-принудительные меры по привлечению к административной ответственности за административные правонарушения, объектом посягательства которых являются нормативные и предписанные обязательные требования.

Административно-понуждающие меры — административно-принудительные меры по понуждению к полному и правильному исполнению обязательных требований, предписанных законным правоприменительным актом, однако не исполненных в срок добровольный добровольного исполнения.

Учитывая используемый прием нормативного правового регулирования, предлагается различать три самостоятельные формы административного деликта, выявляемых контрольно-надзорными органами на корпоративных территориях в ходе и по результатам контрольно-надзорного мероприятия:

- 1) административно-устрашимое нарушение обязательных требований;
- 2) административно-наказуемое нарушение обязательных требований;
- 3) административно-понуждаемое нарушение обязательных требований.

Каждое выделяемое правонарушение отличается специфическим набором субъективных и объективных научно обоснованных признаков. В этой связи требует дифференцированной квалификации соответствующих составов данных противоправных деяний. В силу КоАП РФ субъективный признак административно-наказуемого нарушения обязательных требований выражается в виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении нормативных или предписанных обязательных требований.

Субъективный признак административно-устрашимого нарушения обязательных требований, по общему правилу, установленному Законом № 248-ФЗ, проявляется в недобросовестном исполнении нормативных обязательных требований.

Комплексный анализ ст. 95 Закона № 248-ФЗ, а также федеральных законов о контроле, Федерального закона «Об исполнительном производстве» позволяет предположить, что субъективный признак административно-понуждаемого нарушения обязательных требований выражается в посприии (от устарев. слова посприание — пренебрежение к чему-либо), предоставленной возможности исполнить добровольно предписанные обязательные требования в заранее определенный конкретный срок. Более подробно с дифференцированной квалификацией нарушений обязательных требований можно ознакомиться с специальной научной литературе¹.

¹ См., например: Стахов А. И. Контрольно-надзорная деятельность, административное контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство: понятие, соотношение, взаимосвязь // Актуальные проблемы науки административного и финансового права («Лазаревские чтения»): сборник статей. М.: Институт государства и права РАН, 2021. С. 35–45;

Научно обоснованное многообразие самостоятельных форм нарушений обязательных требований позволяет составить ряд обособленных категорий внесудебных административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений, которые отнесены к разрешению контрольно-надзорных органов. В том числе: 1) дела об административно-устраимых нарушениях обязательных требований; 2) дела об административно-наказуемых нарушениях обязательных требований; 3) дела об административно-понуждаемых нарушениях обязательных требований.

Выделяемые нарушения обязательных требований и обособленные категории дел об административных деликтах предопределяют ключевые направления стратегического планирования контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в Российской Федерации, урегулированной административно-процессуальным законодательством.

Трошев Д. Б.,

*кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры административного
права и процесса Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЗИТИВНЫХ АСПЕКТАХ «НЕДОСТАТКОВ» СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ)

Аннотация. В статье обозначены отдельные недостатки стратегического планирования, на примере области обеспечения безопасности дорожного движения проанализированы некоторые из них, в том числе в части количества документов стратегического планирования и дублирования ряда их положений. Сделан вывод об отдельных позитивных аспектах таких недостатков на современном этапе, выражающихся в комплексном охвате соответствующего блока вопросов, консолидации усилий и ресурсов субъектов различной иерархии на достижении национальных целей развития Российской Федерации. При этом их положительный эффект зачастую проявляется в конкретном практическом результате по реализации документов стратегического планирования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, стратегическое планирование, документы и недостатки стратегического планирования, обеспечение безопасности дорожного движения, федеральный проект «Безопасность дорожного движения».

Стратегическое планирование как метод административно-правового регулирования имеет давнюю историю как в мировых, так и российских масштабах, и применяется с разной степенью интенсивности в зависимости от специфики функционирования государственных и частных институтов в конкретные периоды.

Стахов А. И. Квалифицирующие признаки и состав нарушения обязательных требований, выявляемого в ходе контрольно-надзорных мероприятий // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения») : сборник статей. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021. С. 490–491.

Термин «стратегическое планирование», впервые появившийся в употреблении военачальников, подвергался и подвергается критике и препарированию, является предметом пристального внимания большого количества авторов, только диссертационные исследования его различных аспектов исчисляются сегодня сотнями.

Современная российская система стратегического планирования основана в первую очередь на положениях Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, который является базовым нормативным правовым актом в этой области, и принятых в его развитие документов различной иерархии.

Статьей 11 Закона № 172-ФЗ в качестве стратегических поименовано около 17 видов документов федерального уровня, 7 регионального и 5 муниципального, при этом перечень является открытым и в него могут быть включены и иные позиции.

В рамках реализации вышеуказанного положения разработано огромное количество документов, анализ которых приводит ряд авторов к выводам о существенных недостатках соответствующей системы, в том числе ее низкой эффективности, не способности обеспечить достаточный уровень координации и взаимодействия участников стратегического планирования, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических приоритетов, целей, задач и показателей².

Исследователями также отмечается, что перечень документов необходимо приводить к более компактному виду, ограничивать их количество теми приоритетными направлениями (сферами, отраслями), которые закреплены в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, доктринах, концепциях в области обеспечения национальной безопасности³. Не допускать дублирования положений, показателей в равноуровневых стратегических документах, более четко закреплять ответственность исполнителей за достижение предусмотренных ими целей, детально регламентировать механизм подготовки и реализации, взаимоувязку индикаторов, оптимизировать отчетность в их рамках⁴.

¹ Ред. от 31.07.2020 (см.: СПС «КонсультантПлюс»).

² См., например: Гайнуллин Д. Г., Воронин В. В. [и др.] Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы // *Инновации*. 2018. № 4 (234). С. 29–35; Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // *Инновации*. 2020. № 2 (256). С. 24–28; Афиногенов Д. А., Кочемасова Е. Ю., Сильвестров С. Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // *Мир новой экономики*. 2019. № 13 (2). С. 23–31.

³ Глазунова И. В. Стратегическое планирование как метод административно-правового регулирования // *Вопросы устойчивого развития общества*. 2021. № 8. С. 143–151.

⁴ См., например: Еремин Э. В. К вопросу об организации деятельности подразделений системы МВД России по реализации документов стратегического планирования // *Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы*. Сборник статей Международной научно-практической конференции / под общ. ред. И. Г. Чистобородова, А. Л. Ситковского, В. О. Лапина. 2020. С. 282–289; Анисина С. С. Проблемы реализации государственных программ и стратегического планирования деятельности органов и подразделений МВД России // *Академическая мысль*. 2020. № 2 (11). С. 7–11.

Вместе с тем, в целом соглашаясь с вышеуказанными выводами, нельзя не отметить, что на современном этапе административной реформы, признаками которой обладает и проводимая сегодня цифровизация государственного управления¹, ряд из обозначенных недостатков имеют и определенный позитивный эффект, позволяя в установленные сроки достигать целей развития Российской Федерации.

При этом обозначаемые проблемы бессистемности, разрозненности, дублирования документов стратегического планирования носят отчасти теоретический характер, без конкретных примеров их отрицательного влияния на конечный результат, и в ближайшей перспективе, при условии конечно сохранения нацеленности и темпов работы в этом направлении, могут быть нивелированы при поддержке научного сообщества и практической реализации его рекомендаций органами управления различных уровней.

В рамках публикации на примере области обеспечения безопасности дорожного движения (далее также — БДД) попытаемся проиллюстрировать анонсированный выше позитивный эффект недостатков системы стратегического планирования.

В качестве критериев для анализа остановимся на количестве и соотношении документов стратегического планирования в указанной области.

Его результаты свидетельствуют, что соответствующие положения в том или ином виде содержатся во многих из перечисленных в статье 11 Закона № 172-ФЗ актах.

Только на федеральном уровне они присутствуют, например, в ежегодных посланиях Президента РФ, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², указах Президента страны «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³, «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁴, Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г.⁵

При этом интенсивность, точки преломления и расставленные в них акценты могут существенно различаться, но при стремлении к общей цели.

Так, например, если в 2018 г. Президент напрямую говорил Федеральному Собранию, что «наша важнейшая задача — повысить безопасность на дорогах, до минимума снизить смертность в результате ДТП», то в 2019 и 2021 гг. обозначал различные позиции, касающиеся приведения автомобильных дорог в нормативное состояние⁶.

¹ См., например: Зубарев С. М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62–66.

² Утверждена указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СПС «КонсультантПлюс». Далее «Стратегия национальной безопасности».

³ Ред. от 21.07.2020 (см.: СПС «КонсультантПлюс»).

⁴ СПС «КонсультантПлюс». Далее «Указ о национальных целях развития».

⁵ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018, 20.02.2019, 21.04.2021 // СПС «КонсультантПлюс».

В Стратегии национальной безопасности повышение БДД отражено в качестве задачи для достижения целей обеспечения государственной и общественной безопасности.

В указе «О национальных целях развития» в качестве таковой заложено сохранение населения, здоровье и благополучие людей, а также комфортная и безопасная среда для жизни, что планируется достичь посредством обеспечения устойчивого роста численности населения страны, улучшения качества городской среды в полтора раза, обеспечения доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 %.

Вышеуказанные документы затрагивают рассматриваемую область либо в отдельных аспектах и косвенно, либо погружая ее вглубь более масштабных проектов. Непосредственно и исключительно теме БДД посвящена Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 г.¹, провозгласившая стремление к нулевой смертности на дорогах к 2030 г.

Вплоть до 2020 г. наряду со Стратегией действовала и реализовывалась и федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020-х годах»², мероприятия которой с 2021 г. интегрированы в национальный проект «Безопасные качественные дороги», включающий, в числе прочего, федеральный проект «Безопасность дорожного движения»³. Паспортом федерального проекта детально определяются его цели и показатели, задачи и результаты, финансовое обеспечение и участники проекта.

С учетом решений президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам и проектного комитета по национальному проекту⁴ основным показателем национального проекта теперь установлен «транспортный риск» (количество погибших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств), дополнительным показателем «социальный риск» (количество погибших в ДТП, человек на 100 тыс. населения).

Задача безопасности дорожного движения содержится также в Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»⁵. При этом с 2022 г., согласно постановлению Правительства РФ от 26.05.2021 № 768 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»⁶, изменились требования к государственным программам Российской Федерации, предусматривающие, в числе прочего, необходимость наличия в их структуре проектной части и процессных мероприятий.

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р // СПС «КонсультантПлюс».

² Утверждена постановлением Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 (ред. от 16.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Паспорт национального проекта утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 15 // СПС «КонсультантПлюс». Далее также — «национальный проект», «федеральный проект».

⁴ Протоколы от 23.12.2021 № 12 и от 15.12.2021 № 9 соответственно.

⁵ Утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (в ред. от 26.11.2021) // СПС «КонсультантПлюс». Далее — «Государственная программа».

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, даже на федеральном уровне множество документов стратегического планирования, затрагивающих вопросы БДД, причем в рамках и целеполагания, целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, прогнозирования, планирования и программирования. Вместе с тем явных проблем в связи с этим для реализации их в правоприменительной практике мы не выявили. Отчасти это связано с отсутствием различий в целях и показателях приведенного перечня актов, поскольку они основываются и идентичны уже установленным Стратегией и паспортом федерального проекта позициям.

Так, например, индикатором 1.2.1 «Снижение смертности» Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.¹ предусмотрено снижение количества погибших в ДТП человек на 100 тыс. населения с 13 в 2017 г., до не более 4 в 2030 г., и содержится прямая отсылка к федеральному проекту. Аналогичные положения содержатся в Государственной программе и ряде других документов.

Идентичность целевых показателей и иных элементов механизма обеспечения БДД во многом достигнута благодаря роли профильных ведомств, осуществляющих разработку и согласование вышеуказанных и аналогичных им документов на стадии их проектов, которые должны максимально ответственно и качественно подходить к соответствующим процедурам.

К сожалению, в практике деятельности МВД России есть примеры, когда федеральными органами исполнительной власти некорректно и в искаженном виде включаются в разрабатываемые ими документы стратегического планирования положения, касающиеся безопасности дорожного движения и иных вопросов правоохранительной направленности.

Так, например, при разработке того же Единого плана немалых сил потребовалось для отстаивания позиции о недопустимости возложения функции головного исполнителя за показатель «миграционный прирост населения» на МВД России — правоохранительный орган, отвечающий за охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности, а не за создание привлекательных социально-экономических условий для миграции населения в нашу страну.

Область обеспечения безопасности дорожного движения затрагивает огромный пласт общественных отношений, в том числе и в целом вопросы безопасности, правоохраны, демографии, развития транспорта, дорожного строительства, экономики и ряд других, например градостроительства, поскольку от грамотно спроектированных дорог, развязок, въездов и выездов в микрорайоны во многом зависит уровень аварийности и смертности в результате ДТП.

В этой связи само по себе многообразие документов стратегического планирования в области БДД, их многоуровневая система, отчасти дублирование положений в них, в том числе отдельных элементов механизма реализации, круга участников, при условии взаимосвязанных параметров и показателей, не влечет за собой дезорганизации работы по их выполнению.

Возвращаясь к позитивному эффекту вышеуказанных «недостатков» можно отметить, во-первых, что отражение соответствующего блока вопросов в разнородных документах различной иерархии позволяет максимально полно и ком-

¹ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765 // СПС «Консультант-Плюс». Далее — «Единый план».

плексно их охватить, показать взаимосвязь и неотделимость от других областей общественных отношений и сфер государственного регулирования.

Во-вторых, ряд из этих документов подразумевают самостоятельное ресурсное обеспечение за счет бюджетов различного уровня, что сказывается на эффективности реализуемых мероприятий. Говоря о финансировании обеспечения безопасности дорожного движения весьма затруднительно назвать конечную цифру средств, выделяемых на эти цели.

Так, решение соответствующих задач осуществляется МВД России совместно с органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, которые в том числе предусматривают совершенствование законодательства в части ответственности за совершение наиболее грубых нарушений ПДД, являющихся основными причинами ДТП, развитие системы оказания помощи пострадавшим в ДТП, профилактику детского дорожно-транспортного травматизма, освещение в СМИ вопросов БДД. Одновременно реализуется перечень мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения норм и правил в области дорожного движения, в частности, подразделения Госавтоинспекции оснащаются современной техникой и средствами, повышающими эффективность государственного контроля и надзора.

Для привлечения внимания населения к основным факторам риска на дорогах и их профилактике проводятся различные социальные кампании. Создаются условия для распространения лучших практик обучения детей навыкам безопасного поведения, обеспечена организационная и методическая поддержка отрядов юных инспекторов движения.

Финансирование федерального проекта осуществляется за счет средств федерального бюджета. В 2019 г. на его реализацию было предусмотрено бюджетных ассигнований в размере 10 556 511,80 тыс. руб., в 2020 г. — 10 305 509,10 тыс. руб., в 2021 г. — 9 490 035,90 тыс. руб. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2022 и плановый период 2023 и 2024 годов»¹ на реализацию федерального проекта запланированы базовые бюджетные ассигнования на 2022 г. в размере 7 636 973,40 тыс. руб., на 2023 г. — 7 004 774,00 тыс. руб. и на 2024 г. — 7 083 777,40 тыс. руб.

В рамках национального проекта также реализуется федеральный проект «Региональная и местная дорожная сеть», ответственным исполнителем которого определен Минтранс России. В числе целевых показателей данного проекта предусмотрено снижение в 2024 г. количества мест концентрации ДТП (аварийно опасных участков) на дорожной сети в два раза по сравнению с 2017 г. Кроме этого, статьей 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена система дорожных фондов (Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации, муниципальные дорожные фонды) — часть средств бюджета, подлежащих использованию в целях финансового обеспечения, в том числе дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования.

В субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления, кроме финансирования дорожной деятельности, осуществляется финансирование отдельных мер, реализация которых прямо или косвенно влияет на безопасность дорожного движения. Таким образом, затраты на БДД содержатся и в расходах

¹ СПС «КонсультантПлюс».

на дорожную деятельность, финансирование которой осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях.

В-третьих, многообразие документов, содержащих положения в сфере БДД, позволяет использовать их при отстаивании позиций на площадках различных ведомств, апеллируя и к решениям главы государства, Правительства и иных инстанций, что зачастую играет решающее значение и позволяет с наименьшими потерями провести, например, согласительные процедуры по очень важным для снижения смертности в ДТП вопросам.

В-четвертых, при таком многообразии документов стратегического планирования в области БДД весьма обширен перечень и субъектов, осуществляющих их подготовку и реализацию, их задач и полномочий.

Только на федеральном уровне соответствующий блок вопросов затрагивается на таких площадках, как: проектный комитет по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги», Правительственная комиссия по транспорту, Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения, рабочая группа Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Транспорт», Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации и др.

Часть этих органов рассматривают вопросы БДД на постоянной и комплексной основе, другие — фрагментарно и по каким-то конкретным аспектам. Вместе с тем в любом случае сосредоточение усилий различных органов на треке обеспечения безопасности дорожного движения позволяет более эффективно решать соответствующие задачи, и, при отсутствии поддержки ряда инициатив и предложений в одном формате, использовать другие площадки для их внедрения и реализации.

Еще один аспект, на котором бы хотелось акцентировать внимание, это отчетность о реализации документов стратегического планирования, которая может критиковаться по причине ее избыточности, каждый документ — своя отчетность.

Вместе с тем при условии идентичности параметров и показателей, дополнительной серьезной нагрузки по сбору, систематизации и направлению итоговых сведений в уполномоченные инстанции в области обеспечения безопасности дорожного движения не возникает.

Так, например, отчетность в системе МВД России о результатах обеспечения безопасности в сфере дорожного движения осуществляется в рамках сбора сведений об аварийности, а также результатах реализации федерального проекта, установленная приказом МВД России от 02.09.2020 № 612. Эта информация и является основой для подготовки отчетных материалов по другим документам стратегического планирования.

Как правило, не требуется и дополнительная подготовка организационно-распорядительных актов в реализацию иных документов стратегического планирования, работа в этом направлении может сводиться к информированию территориальных органов о включении соответствующих позиций в новый документ и их исполнении в рамках федерального проекта «БДД».

Более того, проводимая государственными органами исполнительной власти работа по совершенствованию системы отчетности способствует ее оптимизации, так, например, в начале 2022 г. анонсирован переход к автоматическому подтверждению достоверности информации о достижении показателей нацио-

нальных проектов и определению уровня достижения национальных проектов на основании официальной статистической информации, опубликованной в единой межведомственной информационно-статистической системе¹.

Таким образом можно сделать вывод о том, что обозначаемые сегодня рядом исследователей недостатки системы стратегического планирования на современном этапе административной реформы могут приносить определенный позитивный эффект в практической реализации вышеуказанных документов, перевешивающий их зачастую теоретические негативные качества.

В то же время эта позиция не умаляет необходимости более четкого в перспективе выстраивания иерархии таких актов, их взаимоувязанности и внутренней структуры, детального определения субъектов реализации, конечных результатов и методов их достижения.

Шеншин В. М.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета
ГПМ ЧС России

О НЕДОСТАТОЧНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРИ НАДЕЛЕНИИ РОСГВАРДИИ ПОЛНОМОЧИЯМИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ХОДЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация: В статье акцентируется внимание на недостаточности полномочий Росгвардии по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в ходе обеспечения государственной и общественной безопасности. Разработан дополнительный комплекс мер, которые могут быть положены в основу формирования новых полномочий должностных лиц указанного властного органа при осуществлении ими производства по делам об административных правонарушениях. Внесены предложения по совершенствованию административного законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях. Выявлен пробел в правовом регулировании по обеспечению войсками национальной гвардии государственной и общественной безопасности, заключающийся в том, что рассматриваемый федеральный орган исполнительной власти ни одну из форм предварительного расследования не осуществляет, что негативно сказывается на стратегическом планировании деятельности Росгвардии в сфере предупреждения преступлений. Высказывается предложение о необходимости подготовки в образовательных организациях высшего образования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации соответствующих специалистов.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность; государственная безопасность; общественная безопасность; Росгвардия; производство по делам об административных правонарушениях; стратегическое планирование; предварительное расследование; образовательные организации.

Конституционные предписания содержат положения о том, что человек, его права являются высшей ценностью, а обязанностью государства выступает их признание, соблюдение и защита (статья 2 Конституции Российской Федера-

¹ Разъяснения Аппарата Правительства РФ от 18.01.2022 № П6-2699.

ции). Признание и гарантирование прав граждан осуществляется в соответствии с Основным законом российского государства (статья 17). Признавая, что права гражданина являются непосредственно действующими, Конституцией Российской Федерации в статье 18 установлено, что они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность исполнительной власти и обеспечиваются правосудием. Не менее важным обстоятельством выступает право каждого гражданина на защиту своей чести и доброго имени (статья 23).

В пункте 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации при достижении целей государственной и общественной безопасности устанавливаются задачи, направленные на снижение уровня криминализации общественных отношений; профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений¹. Каждое государство самостоятельно в определении системы органов, обеспечивающих национальную безопасность и ее виды. В масштабе обеспечения национальной безопасности Президентом РФ было принято решение о создании на базе внутренних войск МВД России нового федерального органа исполнительной власти — Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации².

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации относится к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в предусмотренных законодательством сферах деятельности. Указом Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

Одним из ключевых направлений деятельности Росгвардии по обеспечению государственной и общественной безопасности выступает организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях производства по делам об административных правонарушениях, отнесенного к компетенции войск национальной гвардии (подпункт 26 пункта 9 Указа Президента РФ № 510).

Указанное полномочие есть не что иное, как реализация практической направленности административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии³. Характеризуя указанный институт административного права А. О. Дрозд рассматривает его как «характерную процедуру по рассмотрению определенных дел, связанных с назначением наказания, завершающуюся принятием соответствующего акта, отличного от актов, принимаемых на каждой из стадии производства по делам об административных правонарушениях»⁴.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: www.pravo.gov.ru (далее — Стратегия).

² Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 (ред. от 17.06.2019) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // URL: www.pravo.gov.ru (далее — Росгвардия).

³ Шеншин В. М. Концепция административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии: точка зрения // Военное право. 2020. № 1 (59). С. 56–61.

⁴ Дрозд А. О. Понятие и сущность административно-юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных милиции по делам об административных правонарушениях // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 4 (48). С. 48–51.

Отметим, что административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии регулируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (части 1 и 1.1 статьи 8.37, статьями 14.1 (в части соблюдения требований законодательства об оружии, частной детективной (сыскальной) и частной охранной деятельности), статьей 14.2 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), статьей 14.15 (в части нарушения правил продажи оружия и патронов к нему), статьями 17.7, 17.9, части 1 и 6 статьи 19.3, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 1, 8, 8.1, 12–14, 27 и 28 статьи 19.5, статьями 19.5.1, 19.6, 19.7, 19.13, 19.20, частями 2, 4.2 и 6 статьи 20.8, статьями 20.9, 20.13, 20.15, статьей 20.17 (в отношении объектов, охраняемых войсками национальной гвардии Российской Федерации), статьями 20.18, 20.19, частью 2 статьи 20.23, статьей 20.24, частью 1 статьи 20.25, статьями 20.30, 20.34, 23.85, 28.3), а также приказом Росгвардии от 14.11.2018 № 498, закрепляющим перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП. Вместе с тем механизм реализации полномочий, предоставленных должностным лицам, указанным актом не конкретизирован.

Указанные нормативные правовые акты позволяют сделать вывод о том, что войска национальной гвардии являются основным субъектом административной юрисдикции, от эффективности деятельности которого зависит качество обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, а также предупреждение административных правонарушений.

Исследуемый вид деятельности Росгвардии состоит в составлении протоколов¹ и вынесении постановлений по делам об административных правонарушениях, рассмотрении таких дел, принятии по ним решений в порядке, определенном КоАП РФ, а также в исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

Санкции составов административных правонарушений, предусмотренные административным законодательством, и по которым должностные лица Росгвардии правомочны принимать решения о привлечении виновных лиц к административной ответственности, предусматривают следующие виды наказаний: предупреждение; административный штраф; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; дисквалификация; административное приостановление деятельности. Субъекту правоприменения в данном случае предоставлены полномочия по наложению лишь предупреждения и административного штрафа.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Росгвардии, показывает ее недостаточную регламентацию и отсутствие полномочий, не позволяющих ему на достаточном уровне осуществлять административно-юрисдикционную деятельность в ходе применения норм административного законодательства, возникающих при производстве по делам об административных правонарушениях. Следовательно, с нашей точки зрения, государственная и общественная безопасность обеспечиваются не в полной мере.

¹ Шеншин В. М. Оформление протокола об административном правонарушении должностными лицами войск национальной гвардии при осуществлении ими административно-юрисдикционной деятельности: вопросы применения // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 22–24.

Авторский подход состоит в необходимости надления Росгвардии дополнительными полномочиями, которые позволят более эффективно осуществлять производства по делам об административных правонарушениях.

Войска национальной гвардии следует наделить полномочиями по принятию и регистрации (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений об административных правонарушениях; выдаче уведомлений о приеме и регистрации письменных заявлений об административных правонарушениях; осуществлению в указанных в законодательстве сферах деятельности проверок заявлений и сообщений об административных правонарушениях, принимать меры по ним, информировать заявителей о ходе проведения проверок; передаче (направлению) заявлений (сообщений) об административных правонарушениях уполномоченным на то лицам для проведения соответствующих проверок с уведомлением об этом заявителям.

Нами не обнаружено такое полномочие должностных лиц, как информирование соответствующих государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц и организаций об известных фактах, незамедлительного реагирования.

Целесообразно внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты, которые будут предусматривать особенности незамедлительного прибытия соответствующих лиц на место совершения административного правонарушения, пресечения противоправных действий, устранение угроз государственной и общественной безопасности, документирования обстоятельств совершения административных правонарушений, обеспечения сохранности следов административных правонарушений.

Оказание первой помощи лицам, пострадавшим от административных правонарушений, при отсутствии специализированной медицинской помощи, сообщение близким родственникам пострадавшего сведений о такой помощи, направление лиц в медицинские организации придаст деятельности Росгвардии большего авторитета в глазах граждан, повысит доверие Российского общества.

На качестве деятельности Росгвардии положительно также скажется выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, принятие в пределах своих полномочий мер по их устранению.

Вызывать представителей юридических лиц и граждан по находящимся в производстве по делам об административных правонарушениях делам, а также в связи с проверкой заявлений и сообщений о правонарушениях, разрешение которых отнесено к компетенции должностных лиц Росгвардии.

Целесообразно предусмотреть возможность получения по таким делам объяснений, материалов, иную необходимую информацию, в том числе персональные данные граждан; подвергать приводу лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову.

Полномочия по обеспечению государственной и общественной безопасности, возложенные на Росгвардию должны подтверждаться издаваемыми указанным органом правовыми актами по установлению и (или) обеспечению обязательных условий и требований безопасности. В свою очередь, граждане и юридические лица обязаны соблюдать, исполнять и использовать адресованные им правила, условия и требования, изданные в рамках обеспечения указанных

видов безопасности¹. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о необходимости наделении граждан и юридических лиц правами и обязанностями по оказанию содействия должностным лицам Росгвардии в ходе выполнения ими своих функций.

Закрепление в соответствующем приказе Росгвардии формы протокола и постановления об административном правонарушении позволит гражданам в случае их неправильного составления, и при нарушении прав граждан, связанных с эмоциональными страданиями, вызванными ущемлением такого нематериального блага, как достоинство личности и репутационными потерями, а также право указанных лиц на судебную защиту, обращаться в суд за защитой своих прав и признания протокола или постановления об административном правонарушении незаконными.

Проведение экспертизы (исследования) изъятых в ходе проверки у граждан и юридических лиц документов позволит в более краткие сроки проводить производство по делам об административных правонарушениях.

Нормативно-правовое закрепление термина «общественная безопасность» создает проблемы правоприменительной деятельности Росгвардии. В своей основе обеспечение войсками национальной гвардии государственной и общественной безопасности сводится к осуществлению полномочий в сфере административно-правового регулирования. Анализ нормативных правовых актов подтверждает данный вывод. Автору не удалось обнаружить ни одного документа, который бы позволял должностным лицам Росгвардии выполнять предписания уголовного правового характера. Часть 2 статьи 151 УПК РФ устанавливает перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление предварительного следствия. В части 3 определен круг органов и должностных лиц, проводящих дознание².

Как видим, должностные лица Росгвардии ни одну из форм предварительного расследования не осуществляют, что по нашему мнению, не совсем объективно даже исходя из круга тех полномочий, которые возложены на Росгвардию. Вместе с тем в соответствии с пунктом 11 раздела II Указа Президента РФ от 30.09.2016 № 510 Росгвардия разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры, направленные на пресечение преступлений и административных правонарушений.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами, регуливающими административно-юрисдикционную деятельность, на Росгвардию возложены полномочия по производству по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции Росгвардии.

Таким образом, несмотря на наличие значительного количества стратегий, доктрин, концепций и иных актов, относящихся к сфере национальной безопасности, имеющаяся на сегодняшний день государственная программа пока не содержит четкого представления о целях, задачах подобного рода документов, о том, как они соотносятся между собой в аспекте выстраивания взаимосвязи,

¹ Позднышов А. Н. Государственная служба в сфере обеспечения общественной безопасности : монография. Ростов н/Д, 2003. С. 119.

² Шеншин В. М. О недостаточности полномочий Росгвардии в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности // Современное общество и право. 2021. № 6 (55). С. 129–134.

взаимозависимости и иерархии¹. На практике мы можем наблюдать постоянное принятие иных стратегических документов, имеющих отношение к государственной и общественной безопасности.

Высказанный подход позволяет вести речь о необходимости проведения более детального стратегического планирования в отношении Росгвардии в уголовно-правовой сфере. В этой связи образовательные организации высшего образования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, могли бы успешно осуществлять подготовку соответствующих специалистов.

Все это по нашему мнению позволит улучшить качество осуществления должностными лицами Росгвардии производства по делам об административных правонарушениях в рамках административно-юрисдикционной деятельности, тем самым будет осуществлена возможность более эффективного обеспечения государственной и общественной безопасности.

Шурухнова Д. Н.,

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного
права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя, доцент кафедры
государственно-правовых и уголовно-правовых
дисциплин Российского экономического
университета имени Г. В. Плеханова*

Комовкина Л. С.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ознаменовало собой начало нового этапа развития планирования в государственном управлении, основанного на стратегическом планировании, которое определяется как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

¹ Демидов А. Дорожная карта национальной безопасности: о базовых документах в сфере обеспечения национальной безопасности России // Свободная мысль. 2013. № 6. С. 36.

Стратегическое планирование в миграционной сфере исходя из представленного определения следует рассматривать в качестве планирующей деятельности в отдельной сфере публичного управления.

Основу стратегического планирования составляет метод сценарного планирования, базирующейся на принципе, согласно которому точкой отсчета определяются будущие временные периоды (долгосрочные и среднесрочные). Соответствующие планы разрабатываются на ситуационной основе, применительно к гипотезам будущего. Исследуются основные движущие силы во внешней среде администрирования, выявляются в ней предопределенные элементы и ключевые неопределенности¹. Так, разработка сценариев на основе прогнозов развития миграционной ситуации и есть моделирование состояния будущего объекта управления в настоящем. При этом моделирование в сфере миграции может осуществляться как с учетом объективных факторов, влияющих на миграционную подвижность населения, так и искусственно создаваемых. Определившись с возможными сценариями будущего, разработчикам необходимо выбрать ту стратегию реализации государственной политики, которая наиболее эффективна во всех сценариях. При этом совершенно очевидно, что на первоначальном этапе стратегического планирования в сфере миграции должны быть определены соответствующие направления, цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности с учетом миграционных факторов. В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ данный процесс называется целеполаганием².

Одним из документов стратегического планирования в миграционной сфере является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации, определяющая цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики РФ на ближайшие годы. Стремительное изменение ситуации в различных сферах общественной жизни, влияние вновь возникающих внешних и внутренних факторов усложняет процесс планирования в современных условиях. Динамичность общественного развития в итоге приводит к необходимости пересмотра документов стратегического планирования задолго до истечения того срока, на который они первоначально были рассчитаны. Так, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.³ была заменена новым документом в 2018 г.⁴

Действующей Концепцией на 2019–2025 годы, с учетом цели миграционной политики, устанавливаются основные ее направления, которые можно свести к следующим:

— совершенствование порядка въезда и пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан, в том числе создания условий для их адаптации;

¹ См.: Бескоровойна С. А. Эволюционные процессы в сфере экономического планирования как теоретический аспект определения места бюджетирования в функционале финансового менеджмента // *Международный бухгалтерский учет*. 2012. № 25. С. 20–26.

² Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // *Миграционное право*. 2017. № 1. С. 8–14.

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утвержденную Президентом РФ 8 июня 2012 г. № Пр-1490) (утр. силу).

⁴ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

- стимулирование добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц;
- создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решении задач пространственного развития Российской Федерации;
- противодействие нарушениям в миграционной сфере.

Важным принципом системы стратегического планирования является принцип сбалансированности, означающий согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Положения Концепции миграционной политики корреспондируются с другими документами стратегического планирования, в частности, находят свое закрепление те направления политики, которое в той или иной степени связано с реализацией миграционной политики. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, подчеркивается, что для перехода Российской Федерации на новый уровень экономического развития и повышения качества жизни граждан принимаются комплексные меры, направленные на преодоление негативных демографических тенденций. Определено, что достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение в том числе задач противодействия незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками, социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов¹.

Достижение целей внешней политики Российской Федерации осуществляется путем решения в том числе задач развития международного сотрудничества в области противодействия нелегальной миграции, трансграничной преступности.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденных Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 установлено, что для достижения целей государственной политики регионального развития необходимо решение задачи по совершенствованию механизмов регулирования внутренней и внешней миграции посредством:

- стимулирования внутренней миграции с учетом прогнозируемых потребностей регионов и муниципальных образований в трудовых ресурсах за счет организационной и финансовой поддержки социально-бытового обустройства граждан, включая предоставление налоговых льгот, а также за счет опережающего развития рынка доступного арендного жилья;
- содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, и квалифицированных иностранных специалистов в регионы и муниципальные образования, имеющие перспективы экономического роста и дефицит трудовых ресурсов;
- сдерживания массовой внешней трудовой миграции в регионы и муниципальные образования, располагающие избыточными трудовыми ресурсами;
- стимулирования развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках, путем создания

¹ П. 47 Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы¹.

Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Одной из проблем пространственного развития Российской Федерации в Стратегии отмечается возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья.

В рамках реализации Стратегии предполагаются разработка и утверждение комплекса мер по привлечению населения на территории со значительным экономическим потенциалом, характеризующиеся неблагоприятной демографической ситуацией, посредством стимулирования внутренней и внешней миграции с учетом параметров демографического прогноза Российской Федерации, в том числе по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, и балансов трудовых ресурсов².

На региональном уровне имеют место следующие основные подходы к регулированию миграционных процессов посредством методов программно-целевого регулирования:

- 1) принятие региональной концепции миграционной политики, а также плана по ее реализации;
- 2) принятие плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики;
- 3) включение мероприятий в сфере миграции в программы демографического развития, в планы и программы по реализации национальной политики, в программно-целевые документы, направленные на содействие занятости, и др.;
- 4) принятие программно-целевых актов, направленных на регулирование отдельных аспектов в сфере миграции, в частности программ, направленных на оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом³.

Являясь важным направлением социально-экономического развития Российской Федерации, миграционная сфера выступает объектом стратегического планирования. Положения Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. интегрированы с положениями иных документов стратегического планирования, что позволяет сформировать общую стратегию развития государства.

Разработка и реализация документов стратегического планирования в миграционной сфере на федеральном уровне в Российской Федерации дополняются проектно-целевым регулированием на региональном уровне в субъектах Российской Федерации, что позволяет учитывать особенности миграционной ситуации в конкретном регионе.

¹ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 23.03.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

³ Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование : монография. М. : ИЗИСП, Юриспруденция, 2019. 400 с.

Принятие документов стратегического планирования неразрывно связано с проведением работ по совершенствованию правового регулирования в планируемой сфере. Так, в рамках реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации был разработан и принят ряд федеральных законов (Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»)¹.

В то же время экспертами отмечается определенная неудовлетворенность правовым регулированием в миграционной сфере, обусловленная отсутствием основного отраслевого закона, а также тем обстоятельством, что нормативные правовые акты были приняты еще до вступления в силу Конституции Российской Федерации (Законы «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации») либо не соответствуют условиям развития современного общества (Федеральный закон «О гражданстве»)².

Следует признать, что за последние десятилетия миграционное законодательство изменялось фрагментарно, путем внесения значительного количества изменений в действующие нормативные правовые акты, что в итоге не могло не сказаться на системности правового регулирования в рассматриваемой сфере. Предлагаются различные способы реформирования миграционного законодательства от замены существующих федеральных законов (в качестве примера можно привести разработку проекта закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», призванного заменить Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации») до принятия Миграционного кодекса³.

Отсутствие комплексного подхода к законодательному регулированию отношений в сфере миграции, внесение значительных изменений в действующие законодательные и подзаконные нормативные правовые акты позволяют сделать вывод о целесообразности принятия Федерального закона «О внутренней миграции», в котором найдут свое закрепление в том числе и положения, связанные с цифровизацией государственного управления, в частности вопросы трансформации подходов к оказанию государственных услуг в сфере миграции, введение реестровой модели, создание информационных регистров и др.

¹ См. об этом: Сандугей А. Н. Об оценке реализации и перспективах совершенствования основополагающего документа стратегического планирования в сфере обеспечения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 45–48.

² Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8–14.

³ См. об этом: Константинов А. В., Дульнев М. В. Миграционный кодекс Российской Федерации как результат систематизации миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1.

СМЕЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Бондарь Е. О.,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Сосновская Ю. Н.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Противодействие коррупции — это главная задача не только нашего государства, но и ряда других стран, а также всего гражданского общества, поскольку именно от принимаемых решений зависит благополучие и прогресс политической организации общества, учитывая сложившуюся эпидемиологическую обстановку в связи с новой коронавирусной инфекцией COVID-19.

В России впервые термин «коррупция» был рассмотрен, как подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей в целом¹.

Возникновение данного социально-правового явления присуще любому государству и обществу, отношения которых регулируются на основе властных и денежных полномочий. Об этом свидетельствует цитата: «Коррупция — хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов»².

Коррупция в современном обществе представляет собой совокупность экономических, социальных и политических проблем страны для эффективного функционирования. Стоит отметить, что в государстве уровень коррупционности может превышать средний показатель в период пережитых страной изменений, а именно: государственный переворот, военное время, экономический кризис и иные обстоятельства.

¹ Эстрин А. Я. Взятничество // Петербургский университет. Кружок уголовного права. Труды. СПб., 1913.

² Российская коррупция/ А. И. Кирпичников. М., 2004. URL: <https://www.litres.ru/static/or4/view/or.html?art=11283087&user=0&trials=1&cover=%2Fpub%2Fc%2Fcover%2F11283087.jpg&uuid=2a526baa-4710-11e5-b3b9-0025905a0812&baseurl=%2Fpub%2Ft%2F11283087.&file=60301578>.

Коррупции посвящено множество работ ученых и практикующих юристов, а также на рассмотрение и изучение данного явления направлено современное законодательство Российской Федерации. Ярким примером, подтверждающим обозначенную мысль, является рассмотрение понятия «коррупция» с разных точек зрения. В толковом словаре русского языка С. И. Ожегова, под коррупцией понимается моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами¹.

Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» раскрывает содержание коррупции как подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких, вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу².

Анализируя вышесказанное, отметим, что имеют место разные подходы к пониманию содержания термина — коррупция. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции»: «коррупция: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»³.

Следует отметить, что определение коррупции регламентирует и Национальный план по противодействию коррупции, утвержденный Указом Президента РФ на 2021–2024 годы⁴.

Коррупция в современной России проникает практически во все сферы страны: в образование, в медицину, в судебную систему, в спорт и т.д. Это свидетельствует о самостоятельности, независимости и особенностях проявления данного явления и подтверждает наличие ряда признаков.

В настоящее время существуют разные мнения относительно классификации коррупции.

¹ Толковый словарь С. И. Ожегова // URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/коррупция>.

² Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 22-15 от 15.11.2003) // URL: <https://kirov.arbitr.ru/files/pdf/ModelZAK.pdf>.

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/bbbd4641125b222beaf7483e16c594116ed2d9a1/.

⁴ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402519978/>.

Наиболее используемой является следующая классификация:

- административная коррупция — вид, в результате которого происходит нарушение работниками государственных учреждений существующих норм законодательства;
- бытовая коррупция — разновидность административной коррупции, возникающая в результате взаимоотношений физических, юридических лиц с государством с целью решения той или иной проблемы;
- деловая коррупция — наделена повышенной опасностью, поскольку здесь уже рассматриваются взаимоотношения между высокопоставленными людьми в государственном аппарате и субъектами на рынке (например, фирма);
- политическая коррупция — обладает наивысшей опасностью, так как государственные должностные лица с целью удовлетворения своих потребностей пользуются своим положением в разных сферах общества.

Обратим внимание на основные причины возникновения коррупции в Российской Федерации.

Наиболее частыми являются экономические причины: высокий уровень безработицы, вызванный сложившейся эпидемиологической обстановкой в связи с новой коронавирусной инфекцией COVID-19, поскольку многие сферы перешли на удаленный режим работы, а некоторые профессии оказались не востребованы, невысокая заработная плата государственных служащих, экономическая нестабильность, а также частичная потеря взаимоотношений с другими странам в период пандемии.

Другие причины заключены в аппарате управления, а правильнее будет сказать, политические причины, куда входит: отсутствие четкой систематизации в сфере законодательства, что влечет за собой незнание и непонимание законов о противодействии коррупции, отсутствии общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, слабое развитие государственных институтов.

Достаточно важным для дальнейшего рассмотрения сложившейся государственной антикоррупционной политики в Российской Федерации считается определение форм коррупции:

- преступления коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);
- административные правонарушения (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, подпадающие под составы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);
- дисциплинарные правонарушения, т.е. использование своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- запрещенные гражданско-правовые сделки (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг госслужащему третьими лицами)¹.

Следует отметить, что в настоящее время происходит ужесточение законодательства в рамках антикоррупционной политики Российской Федерации.

¹ Лекционный материал на тему: «Коррупция (понятие, ответственность, противодействие коррупции)» // URL: <https://29.мвд.пф/document/10960382>.

На противодействие коррупции в нашей стране направлены все источники законодательства, о чем свидетельствует многообразные нормы привлечения к ответственности, однако центральное место среди них занимают именно административно-правовые нормы, которые не только определяют социально-правовое явление, но и рассматривают наказания для должностных лиц за совершение правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Вопросы привлечения к административной ответственности определяет не только Федеральный закон «О противодействии коррупции», но и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для того чтобы оценить уровень и содержание административной ответственности за коррупционные правонарушения, предусмотренной в рамках антикоррупционной политики Российской Федерации, необходимо обратиться к ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, которая регламентирует следующее: «Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹. Статья 14 настоящего закона предусматривает «ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения».

Отметим, что административные правонарушения коррупционной направленности обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это несколько не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, так как именно такие правонарушения являются предпосылкой возникновения уголовно наказуемых коррупционных деяний².

Анализируя КоАП РФ, можно выделить следующие правонарушения коррупционной направленности:

- отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП РФ);
- подкуп избирателей (ст. 5.16 КоАП);
- непредставление или неопубликование отчета, сведений о преступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведении выборов, референдума или иную выборную должность (ст. 5.17 КоАП);
- незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанной с проведением выборов, референдума, выполнением работ, оказанием услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20 КоАП);
- несвоевременное перечисление средств избирательным кампаниям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21 КоАП);

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/98b73280366f58e51bc537f966aaf48159cacda7/.

² Административные правонарушения коррупционной направленности / С. К. Илий // URL: <http://files.sudrf.ru/774/anticorruption/doc20150826-115723.pdf>.

- нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4 КоАП);
- нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию 9.5 КоАП РФ);
- нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14 КоАП РФ);
- нарушение сроков предоставления налоговой декларации (ст. 15.5 КоАП РФ);
- самоуправство, не причинившее существенного вреда (ст. 19.1 КоАП РФ);
- нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов (ст. 19.9 КоАП РФ);
- незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ);
- незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) (ст. 19.29 КоАП РФ)¹.

Данные составы принято считать устоявшимися в вопросе об административной ответственности за коррупционные правонарушения. Статьи 19.28 и 19.29 были введены в КоАП РФ с целью ужесточения законодательства в сфере коррупции Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28.11.2018 № 451-ФЗ, на основе принятия «Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию» (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) и Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ.

Относительно новым является состав правонарушения коррупционного характера, выделенный в рамках антикоррупционной политики Российской Федерации, как невыполнение обязанности подавать декларацию об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера лиц, уполномоченных на выполнение государственных обязанностей, умышленное предоставление недостоверных сведений о доходах и расходах, осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими.

Указанные составы способны обеспечить эффективное противостояние коррупционным правонарушениям, пресекая их на уровне правонарушений, не позволяя дойти до преступления.

Анализируя предпринимаемые меры в рамках антикоррупционной политики, можно прийти к выводу, что все они без исключения представляют собой комплекс мероприятий, направленных на минимизацию проявления социально-правового опасного явления. Однако следует помнить, что деятельность по применению закрепленных норм не всегда достигает ожидаемых результатов, тем самым могут возникнуть проблемы эффективности осуществления Национального плана по противодействию коррупции, утвержденного Указом Президента РФ на 2021–2024 годы². Данный аспект подтверждает анализ и статистика, проводимые не только Генеральной Прокуратурой Российской Федерации, но и Министерством Внутренних Дел Российской Федерации, а также ежегодно выпускаемым организацией Transparency International международным отчетом

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

² Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402519978/>.

о положениях стран по уровню коррумпированности, в которой, к большому сожалению, Россия по итогу 2020 г. занимает далеко не лидирующие позиции по положительному результату.

*Гридин С. И.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В ЗАКОНАХ ЦАРЯ ХАММУРАПИ

Административный процесс в зачаточном виде появился еще в древние времена. Он всегда был связан с государством и был направлен на реализацию существующих законов. Следовательно, он всегда был связан с судом. В. И. Ленин писал: «Суд есть орган власти»¹.

Административный процесс имеет длительную форму своего развития. Одним из древнейших таких правовых памятников являются законы царя Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.).

Он правил в Древнем Вавилоне, который при нем достиг значительного расцвета. Видимо, царя обуревала идея «правового государства», поэтому уже на втором году правления он принимает кодификацию законов, известных под названием «Законы царя Хаммурапи.» Этот судебный сборник включал старое шумерское законодательство — судебные сборники, обычное право и новое законодательство. Это было наставление для судей и царских чиновников. Мотивы царя при подготовке сборника были благородными. Он хотел навести порядок в общественных отношениях, чтобы соблюдались законы, «чтобы сильный не притеснял слабого». Он придавал большое значение суду, покровителем которого был бог Солнца. При этом судьи строго наказывались, если были уличены в злоупотреблении. Законы Хаммурапи не придерживались общих принципов, хотя принципы заложены в содержании, например, принцип справедливости.

Нормы права изложены в казуистической форме и не последовательно. Отраслевые нормы не сгруппированы и перемешены между собой. Здесь семейное, земельное, уголовное, административное, административный процесс — все изложено хаотично, непоследовательно. Нормы права еще не знали отраслевого законодательства. Своим законодательством царь Хаммурапи стремился укрепить государственный строй, но направлено оно не на богачей, работорговцев, а на мелких и средних собственников, хотя права рабовладельцев тоже были закреплены. Из известных судебных сборников это первый, который закреплял частную собственность. Он был принят значительно раньше Закона XII таблиц в Древнем Риме, который, как известно, был принят в V в. до н. э. Закон содержит нормы прошлых эпох, это принцип талиона и ордалии, казуистический подход.

Царь Хаммурапи держал в своих руках все нити власти. Его законы, как послание будущим поколениям, содержащие примеры принятых законов, правоприменительной, судебной и административной практики. Он называет себя пастырем, славным покровителем храмов, чье основание прочно как небо и земля.

¹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 25. С. 155–156.

Он славный, богобоязненный государь. Он дает сиять справедливости в стране, чтобы погубить злых и незаконных, озаряет страну для благоденствия людей.

Он называет себя победоносный царь, возвеличивший имя Вавилона, бог царей, ведающий мудрость. Он говорит, что, когда бог Вавилона послал его управлять людьми, он взял правду и справедливость, чтобы доставлять стране и людям благополучие и благоденствие.

Таким образом, мы видим безграничную власть царя Хаммурапи, а с другой стороны — его судебник. Это своего рода система сдержек и противовесов, но, безусловно, власть царя перевешивала, он мог рассмотреть любой вопрос. Трудно сказать, когда ограничивалась его юрисдикция. Разве в тех случаях, когда он сам ее ограничивал. С точки зрения современных знаний мы можем выделить нормы административного права и процесса.

Законы состоят как бы из трех частей. В первых из них царь возвеличивает себя, перечисляет благодеяния, которые он дал городам. В последней царь Хаммурапи формулирует нормы права по принципу казусов. Основу нормы составляют какие-либо правонарушения. Это неудивительно. В то время еще не было сформулировано общее понятие преступления или правонарушения. Да и судьи рассматривали все казусы подряд. Они тоже не классифицировались на тех, кто рассматривает уголовное или другие дела: административные, семейные, гражданские. Процесс по всем делам был одинаков. Основанием для возбуждения дела служило заявление потерпевшего. Это типичная черта судебного процесса для древнего мира. Если мы обратимся к юрисдикции суда Древнего Рима, мы увидим тот же порядок. В Древнем Вавилоне доказательствами в суде были показания потерпевшего, свидетелей, письменные документы, договора, клятвы.

Свидетели участвовали по самым разным делам и их участию в суде придавалось большое значение. Суд мог назначить 6-месячный срок, в течение которого истец должен предьявить свидетеля. Если свидетель не находился, истец проигрывал дело.

Огромную роль в суде имели показания свидетелей, если решался вопрос о законности купли-продажи. Закон требовал, чтобы сделка купли-продажи была заключена в письменном виде и при свидетелях. Говоря современным языком, эти факты являлись доказательством. Нельзя брать на хранение без свидетелей и письменного договора (на глиняных табличках) золото, серебро, раба, рабыню, вола, овцу, осла. Речь шла о недвижимом имуществе.

Показания свидетелей являются доказательством, если вещь оказывается в руках лица, подозреваемого в краже. Подозреваемый должен представить свидетелей законного приобретения вещи. В этом случае он должен быть оправдан. Но если такие свидетели не найдутся, подозреваемого ждет суровое наказание. Но и хозяин вещи должен привести свидетелей, подтвердивших законность вещи и получить ее. Выглядит это решение вполне современно.

В случае спора покупатель должен в свое оправдание привести продавца, продавшего вещь и свидетелей, при которых он купил эту вещь, тогда он будет оправдан. Но если он этого не сделает, а истец приведет свидетелей, которые подтвердят, что знают его вещь, то ответчик признается виновным и будет наказан.

Показания свидетелей являются доказательством и в том случае, если продавец чужой вещи умер, то покупатель получает иск в 5-кратном размере от дома, где была эта вещь. Если покупатель не может сразу представить свидетелей, то

судья может предоставить ему 6-месячный срок отсрочки. Но если покупатель не сможет предоставить свидетелей, то он признается лжецом и несет за это ответственность.

В бытовых сделках показания свидетелей также важны. Вместе с тем они должны быть подкреплены клятвой перед богом. Например, если один человек взял у другого человека серебро, а затем стал отрицать это, то давший человек должен изобличить его перед свидетелями и дать клятву перед богом. В этом случае заемщик должен вернуть стоимость предмета спора в тройном размере.

Показания свидетелей и клятва перед богом в суде важны и в следующих случаях. Если один человек поручил что-либо другому, и тот человек вернул «все, что дал ему» первый, но тот отрицает это, то он может изобличить его показаниями свидетелей и клятвой перед богом. В этом случае отрицавший факт должен вернуть все в 6-кратном размере.

Роль свидетелей была важна при заключении некоторых сделок, например, при заключении договора хранения. Если человек отдавал на хранение золото, серебро, другую вещь, он должен предъявить эти вещи свидетелям, заключить договор и только после этого отдавать эти вещи на хранение. Но если человек передал золото, серебро, другую вещь на хранение без свидетелей и договора и тот, кому он отдал, станет это отрицать, такая сделка признавалась недействительной.

Если участие свидетелей или заключение письменных договоров привычно для нас, современников, то некоторые стороны процесса для нас экзотичны, даже кажутся дикими. Если человек имеет долг, он может отдать в долговую кабалу свою жену, свою дочь или сына, которые исправно должны служить в доме заимодавца три года. На 4-й год их должны отпустить на свободу. Тот же порядок существовал, если жена, дочь или сын находились в доме покупателя (§ 117). Надо полагать, отец мог торговать ими.

Но если в кабалу отдавался раб или рабыня, они могли быть проданы дальше. В этом случае они не могли быть истребованы назад судебным порядком. Тем не менее хозяин рабыни имел возможность вернуть свою рабыню назад. Если она родила от него ребенка, уже будучи проданной, то хозяин мог ее выкупить назад.

Большую роль в суде играла клятва. В современной интерпретации это как подписка в суде не давать ложных показаний. Например. Если человек ссыпает свой хлеб на хранение в доме другого человека и в кладовке возникает недостача или хозяин склада возьмет часть хлеба, но на суде будет отпираться, то хозяин хлеба должен дать клятву перед богом. Это было доказательством его правоты. Хозяин склада должен был вернуть взятый хлеб вдвойне. В этом случае показания свидетелей или письменный договор не требовался.

За долги можно было взять должника в заложники. Если человек имел долг хлебом или серебром, то кредитор мог взять его в заложники. И если он умирал, то это не являлось преступлением. Как сказано в законе «это не основание для претензии» (§ 115). Имеется в виду не насильственная смерть. Суд оправдывал кредитора.

Суд разбирал вопросы, связанные с ложным обвинением. Если человек, у которого ничего не пропало, будет обвинять соседей в краже, опорочит их, то соседи должны дать клятву перед богом, что они ни в чем не виноваты и тогда обвинитель должен заплатить соседям в двойном размере от того, на что он претендовал.

Судебник предусматривал меры против ложных показаний. Если свидетель обвинял в суде, но не мог доказать обвинение в тяжком преступлении, его постигало жестокое наказание. Если это было ложное обвинение «о хлебе или серебре», то наказание было более мягкое. Чтобы человек не лгал в суде, он мог дать клятву перед богом и тогда суд принимал его показания как правдивые и они являлись доказательством. Например, если муж обвинял свою жену в измене, но доказательств этому не было, то она должна была броситься в реку. Это ордалия служила ей доказательством невиновности. Это так называемый божий суд.

Суд принимал аналогичные решения, если муж оказывался в плену, а жена входила в другой дом. Чтобы ее очистить от подозрений, ее тоже нужно бросить в воду, тем самым доказать отсутствие ее измены.

Примерно также поступал суд, если кого-то обвиняли в чародействе. Если человек не выплывал из реки, это было доказательством его виновности. Обличавший человек получал его дом. Но если река отдавала его, обличитель должен быть убит, а его дом передан тому, кого ложно обвинили. Это тоже ордалия.

Суд не считал правонарушением, когда муж уведен в плен, в доме нечего есть. Жена может входить в другой дом. Если она родит (от соседа), а муж вернется, то жена должна вернуться к мужу, а дети следовать за отцами. Это не считалось правонарушением.

Законодательство Хаммурапи предусматривало строгое наказание о недонесении о преступлении. Например, если в доме владельцы корчмы т.е. содержащей питейное заведение, сговариваются преступники, и она их не схватит и не приведет ко дворцу, ее ждет строгое наказание.

Судебник Хаммурапи уже знал брачный договор, который строго соблюдался. Заключение его с невестой или с ее родственниками стало обязательным. «Если человек возьмет жену и не заключит письменного договора, то эта женщина — не жена» (§ 128). Суд, без письменного договора, признавал брак недействительным. Суд решал вопросы о принадлежности детей, брошенных родителями. Вопрос вполне современный. Суд решал, что если ребенка сделали подкидышем, а воспитатели вырастили его, то этого ребенка суд оставлял за воспитателями и не отдавал родителям.

Приемный сын евнуха, служащего при дворце, по суду не мог вернуться назад к родителям. Но если такой сын скажет, «ты не мой отец или не моя мать», он строго наказывался.

Если ремесленник возьмет сына на воспитание, научит его ремеслу, то этот воспитанник не может быть востребован назад по суду. Но если человек усыновил малолетнего, вырастил его, а затем решил его изгнать, то этот сын не должен уйти с пустыми руками. Отец должен дать ему 1/3 его наследственной доли.

Судебник Хаммурапи не считал преступлением деяния, за которые в наше время судили бы как за тяжкое преступление. Судебник предписывал бросить в огонь того человека, который пришел тушить пожар и взял себе что-либо из вещей. Лица, бросившие этого человека в огонь, не несли никакой ответственности.

Судебник Хаммурапи предусматривал широкий спектр наказаний за совершенные правонарушения: от смертной казни до штрафа. Смертная казнь также совершалась порой экзотическим образом. Например, если жрица или полноправная женщина откроет пивную или войдет в нее, эту женщину надо сжечь.

Экзотическим наказанием может служить следующий пример. Если человек возведет порочащее обвинение против знатного человека или женщины

и не докажет обвинение, этому человеку надо побрить виски. Это порочащее наказание.

Строгое наказание несло лицо, совершившее изнасилование девственницы, живущей в доме отца, но еще не перешедшую в дом мужа, с кем заключен брачный договор. Насильника следует убить, а женщина освобождалась от ответственности. Строго наказывалась жена, если она «дала умертвить» своего мужа из-за любовника. Эту женщину следует посадить на кол. Из этой нормы не ясно, какую роль играла жена. Но если отец «познал» свою дочь, наказание было скорее морального плана. Он изгонялся из общины.

Двойная форма ответственности наступала в следующем случае. Если сын после смерти отца сожительствует с матерью, то нужно обоих сжечь. Однако соительство с мачехой очень строго не наказывалось. Если после смерти отца сын сожительствовал с мачехой, то он изгонялся из дома отца и другого наказания не нес.

Суд решал вопрос с имуществом в том случае, если жених принес невесте дары и подарки, но полюбил другую девушку и сказал тестю, что не возьмет его дочь замуж, то тесть мог оставить все имущество себе. Иначе решался подобный спор в другом случае. Если тесть принял дары, а потом отказал жениху, он должен был вернуть ему все в двойном размере.

Судебник Хаммурапи предусматривал наказание в виде различных членоповреждений. Строго наказывались врачи. За неудачное лечение они платили либо штраф, либо им могли отрезать пальцы. Несли они наказание и при неудачном лечении животных. Суд мог приговорить виновного к тому, что ему могли сломать кость, отрезать пальцы или уши, отрезать груди кормилице за подмену ребенка. По суду могли выбить зуб или приговорить к удару плетью из воловьей кожи 60 раз в собрании. За проведенную операцию оплатить врачебную услугу.

В заключение судебного царь Хаммурапи высоко оценивает свой судебник. Он говорит, что водворил истинное благополучие и справедливость. Мы сегодня вглядываемся в те правовые памятники, которые служили людям. И это почти две тысячи лет назад до нашей эры! Но некоторые понятия существуют до сих пор.

Молчанов П. В.,

*кандидат юридических наук, ведущий научный
сотрудник ВНИИ МВД России*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ

В силу своей актуальности проблема обеспечения безопасности дорожного движения привлекает внимание значительного числа исследователей. Ей посвящено огромное количество публикаций: диссертационных исследований, монографий и статей; отдельные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения рассматриваются в учебной литературе по административному праву и процессу; в сети «Интернет» создаются специальные сайты правозащитного характера. Отчасти это объясняется тем, что практически все жители нашего государства являются участниками дорожного движения, выступая в роли водителей, пассажиров и пешеходов.

Несмотря на обилие публикаций, в указанной правовой сфере существует масса проблем в законодательстве, вызванных главным образом отсутствием системного подхода при решении концептуальных вопросов обеспечения безопасности дорожного движения.

Обеспечение безопасности дорожного движения как самостоятельная, масштабная, публично значимая деятельность характеризуется особенностями общественных отношений, возникающих при ее осуществлении.

Эти отношения, направленные на устранение явлений, угрожающих охраняемому государством объекту — безопасности дорожного движения, можно разделить на четыре вида: 1) организационно-охранительные, 2) запретительные, 3) надзорно-принудительные, 4) юрисдикционные.

К ним применяются такие методы правового регулирования, как предписание, т.е. возложение на участников движения обязанностей выполнения норм, правил, стандартов и т.п.; запрет, т.е. возложение обязанности воздержаться от совершения противоправных действий, и дозволение, т.е. предоставление лицам права на собственные действия. Все названные методы правового регулирования реализуются в различных пропорциях, но функции основного регулятора выполняют предписывающие и запретительные нормы.

Анализ общественных отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения показывает, что преимущественными для них являются признаки профилактики, административного принуждения и охраны, объединяющие их в одно целостное образование, которое представляет собой определенную совокупность административно-правовых норм, обеспечивающих безопасность дорожного движения.

Под обеспечением безопасности дорожного движения понимается деятельность, направленная на уменьшение вероятности возникновения дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) и снижение тяжести их последствий. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения (далее — административно-правовое обеспечение БДД) составляет основу данной деятельности. Его специфику образует то, что в концентрированном виде оно выражается в нормах административного права и возникающих на их основе административных правоотношениях, реализуется с помощью особых методов и форм.

Методы в административной деятельности представляют собой способы реализации возложенных на орган исполнительной власти задач и функций, которые осуществляются на основе закрепленной за данным органом компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме. Применяемые методы отражают особенности функционирования механизма исполнительной власти, специфику используемых средств.

Для методов управления характерна альтернативность, возможность выбора способа действия в зависимости от ситуации. Универсальными методами управления являются убеждение и принуждение. Убеждение — это процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на сознание и поведение людей, в результате которого идеи и установки данного субъекта становятся их внутренними идеями и личными установками¹.

¹ Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / под общ. ред. И. В. Козелецкого, А. И. Сухарковой. Минск : Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 2013. Ч. 1: Административно-регулятивное право. С. 247.

Применение метода убеждения обеспечивает стимулирование должного поведения участников управленческих отношений путем воздействия на них воспитательных, разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер. При этом в случае нерезультативности средств убеждения или же когда убеждения недостаточно для реализации функций управления, применяется метод принуждения.

Принуждение выражается во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного либо имущественного характера с целью заставить подвластного субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них, либо подчиниться установленным правоограничениям¹. Добавим, что основной целью административного принуждения, как правило, является поддержание и защита общественного порядка и общественной безопасности.

Таким образом, прослеживается прямая зависимость области применения принуждения от эффективности воздействия убеждения, что позволяет рассматривать убеждение как основополагающий метод управления, а принуждение — как вспомогательный.

Применение убеждения в процессе административно-правового обеспечения БДД выражается в проведении различного рода мероприятий, направленных на пропаганду безопасности дорожного движения, воспитательной и разъяснительной работе.

Согласно пп. «р» п. 11 Положения о Госавтоинспекции² одной из обязанностей ведомства является «разъяснение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения с использованием средств массовой информации, а также собственных изданий, проведение в этих целях смотров, конкурсов, соревнований, содействие соответствующим органам исполнительной власти в организации обучения граждан правилам безопасного поведения на дорогах, в пропаганде правил дорожного движения».

Деятельность подразделений Госавтоинспекции по пропаганде безопасности дорожного движения включает в себя организацию и проведение совместно с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественными организациями и объединениями, образовательными организациями, СМИ, экспертным сообществом и заинтересованными лицами информационно-пропагандистских мероприятий в отношении различных категорий участников дорожного движения, а также социально-возрастных групп населения (детей, молодежи, людей среднего и пожилого возраста)³. Так, в 2020 г. Госавтоинспекцией было организовано и проведено более 110 тыс. информационно-пропагандистских мероприятия⁴.

¹ Попов Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма: Инфра-М, 2011. С. 256.

² Указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897 (с посл. изм. и доп.).

³ Приказ МВД России от 29.12.2018 № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // АИПС «КонсультантПлюс».

⁴ Статистические данные Госавтоинспекции МВД России.

Действие метода убеждения распространяется на всех участников дорожного движения с целью формирования у них убежденности в необходимости соблюдения Правил дорожного движения (далее — ПДД) и иных установленных норм, обеспечивающих безопасность в дорожном движении.

В свою очередь, применение административно-правового принуждения направлено преимущественно на нарушителей правовых норм в области дорожного движения. В силу ограничительного характера принуждения его использование обеспечено соответствующей нормативной правовой базой.

Во-первых, Конституция РФ закрепляет, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом», однако «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55).

Во-вторых, полномочия по применению мер административного принуждения сотрудниками полиции установлены в Законе «О полиции» (статьи 18–23).

В-третьих, КоАП РФ устанавливает порядок привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, порядок производства в делах об административных правонарушениях.

В-четвертых, ПДД содержат ряд обязанностей и запретов для участников дорожного движения, а также закрепляют, что «лица, нарушившие Правила, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством» (п. 1.6).

В-пятых, в положениях об органах исполнительной власти также могут быть установлены полномочия по применению мер административного принуждения.

Административно-принудительные меры подразделяются на следующие виды:

- а) меры юридической ответственности;
- б) меры пресечения;
- в) административно-предупредительные меры принудительного характера.

Применение принуждения для обеспечения безопасности дорожного движения приобретает все больший масштаб. Только в 2020 г. подразделениями Госавтоинспекции в ходе осуществления надзора за дорожным движением выявлено более 167,1 млн административных правонарушений, что на 19,2 % больше, чем в 2019 г., в том числе вынесено 145 млн постановлений (что практически равняется количеству жителей страны) о назначении административных штрафов¹.

Меры административного пресечения применяются для прекращения противоправных деяний граждан, должностных и юридических лиц, нарушающих установленный порядок. В рассматриваемой области общественных отношений к мерам пресечения относятся:

- 1) отстранение от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных КоАП РФ (п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» и ч. 1–5 ст. 27.12 КоАП РФ)²;

¹ Статистические данные Госавтоинспекции МВД России.

² Сотрудники полиции вправе отстранять от управления транспортным средством лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также при совершении водителем ряда административных правонарушений (например, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ).

- 2) задержание транспортного средства (п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» и ч. 1, 3–5 ст. 27.13 КоАП РФ);
- 3) запрещение эксплуатации транспортного средства (п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»)¹.

Кроме того, для прекращения противоправных деяний в области дорожного движения задействуются общие меры пресечения: применение физической силы, оружия, специальных средств; официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; выдача предписания об устранении нарушений обязательных требований; внесение представления и др.

Применение данных мер направлено на устранение реальных и потенциальных угроз безопасности дорожного движения, которые несут в себе действия граждан и юридических лиц.

В области обеспечения безопасности дорожного движения меры принуждения зачастую носят предупредительный характер: например, остановка ТС, проверка документов, проведение досмотра ТС, проведение медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Данные действия осуществляются сотрудниками дорожно-патрульной службы в процессе надзора за дорожным движением. Сам факт непосредственного наблюдения за процессом дорожного движения, за исполнением гражданами ПДД оказывает сдерживающее влияние на лиц, склонных к нарушениям.

Меры административного принуждения в изучаемой сфере имеют разностороннюю направленность, позволяя уполномоченным органам оперативно предотвращать широкий спектр возможных угроз в области безопасности дорожного движения.

Таким образом, использование того или иного метода находится в прямой зависимости от наличия или отсутствия обратной реакции объекта управления на управляющее воздействие субъекта управления. При этом для административно-правового обеспечения БДД свойственно более широкое применение метода принуждения, несмотря на его общепризнанный вспомогательный характер по отношению к методу убеждения. Нарушение установленных норм в области безопасности дорожного движения несет в себе угрозу личности, обществу и государству, поэтому требует применения более жесткого метода управления.

Разработанный в теории права инструментарий позволяет определить основные формы административно-правового обеспечения БДД. Форма является внешним выражением деятельности субъектов управления, реализуемым в рамках его компетенции и вызывающим определенные последствия².

Традиционно выделяют правовые и неправовые (организационные) формы государственной деятельности³. различия между которыми обусловлены характером вызываемых ими последствий. К правовым формам относятся правотвор-

¹ Запрещение эксплуатации ТС в настоящее время закреплено в Федеральном законе «О полиции» лишь формально, данная норма фактически не применяется, так как не имеет правового механизма реализации.

² Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие. 3-е изд. перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. С. 131.

³ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 269.

ческая, правоисполнительная (правоприменительная) и правоохранительная формы.

Правотворческая форма административно-правового обеспечения БДД получает свое выражение в подготовке и принятии нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения; правоприменительная форма заключается в реализации позитивной исполнительской деятельности; и наконец, охрана права выражается в применении мер административной ответственности и иных административных принудительных мер в целях обеспечения безопасности дорожного движения.

Правотворческая форма является необходимым базисом для реализации прочих форм деятельности. С помощью установления норм правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения определяется деятельность надзорных органов по применению мер профилактики и административного принуждения в процессе охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности и различные меры предупреждения правонарушений. Например, на основе положений Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», формируются составы административных правонарушений в области дорожного движения и устанавливается ответственность за их совершение (КоАП РФ), а также происходит возложение на участников дорожного движения различных обязанностей в сфере общественного порядка и общественной безопасности (ПДД)¹.

Реализация гражданами прав и свобод должна сочетаться с соблюдением ими установленных правил и отсутствием нарушений административно-правовых запретов в области дорожного движения.

Вместе с тем рассматриваемые нормы возлагают значительные обязанности также и на органы внутренних дел (полиции) и их должностных лиц в процессе осуществления ими своих полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения: надзор за соблюдением ПДД, контроль подготовки водителей, производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения и др.

Административно-правовые нормы, обеспечивающие обеспечение безопасности дорожного движения, можно сгруппировать следующим образом:

- 1) регламентирующие порядок функционирования системы «человек — автомобиль — дорога»;
- 2) устанавливающие административную ответственность за нарушения в области дорожного движения;
- 3) определяющие цели, задачи и формы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения.

С помощью названных групп (правовых норм и нормативных правовых актов) осуществляется обеспечение безопасности дорожного движения, включающее функционирование следующих правовых институтов:

- 1) государственное управление в области дорожного движения;

¹ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531 (с посл. изм. и доп.).

- 2) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- 3) профилактическая деятельность в области дорожного движения;
- 4) административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения и др.

Если же рассматривать классификацию административно-правовых форм как форм деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), то они подразделяются на:

- а) формы реализации исполнительной власти;
- б) формы внутриаппаратной работы.

В административно-правовом обеспечении безопасности дорожного движения именно первые — формы реализации исполнительной власти — играют ключевую роль, так как с их помощью осуществляется внешнее юридическое воздействие соответствующих органов.

Формы административно-правового обеспечения БДД достаточно многообразны, поэтому для их упорядочения воспользуемся рядом критериев.

1. В зависимости от *степени юридического выражения* выделяются: основные формы (издание правовых актов, направленных на регулирование обеспечения безопасности дорожного движения) и базирующиеся на них, т.е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность:

- а) регистрационные (например, регистрация ТС);
- б) разрешительные (выдача разрешения на установку спецсигналов);
- в) надзорные (осуществление федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения);
- г) предупредительные (внесение представлений, выдача предписаний);
- д) пресекательные (требование о прекращении противоправных действий);
- е) обеспечительные действия (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения) и т.п.

2. По *объему* формы административно-правового обеспечения БДД могут распространяться на всех граждан, на участников дорожного движения или определенную их категорию, на конкретных юридических и физических лиц.

3. По *достижимым результатам*: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития — федеральные целевые программы безопасности дорожного движения 2006–2012 гг. и 2013–2020 гг., Национальный проект «Безопасные и качественные дороги», региональные программы обеспечения безопасности дорожного движения и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления (привлечение к административной ответственности за нарушение ПДД).

4. По *характеру и методу решения вопросов компетенции*: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения: регистрация ТС, выдача или замена водительского удостоверения) и процессуальные (например, в рамках административного производства — вынесение определения о проведении административного расследования).

5. По *юридическому содержанию*: предписывающие (выдача предписаний), запретительные (запрещение проезда ТС) либо дозволительные (выдача разрешения на установку и снятие технических средств организации дорожного движения).

Таким образом, использование специфических средств, форм и методов, обусловленных особенностями изучаемой сферы безопасности дорожного движения, образует механизм административно-правового обеспечения БДД.

Представляется возможным выделить основные признаки административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения:

- а) реализуется уполномоченными государственными органами;
- б) является непрерывно осуществляемой деятельностью;
- в) оказывает воздействие на общественные отношения в области дорожного движения;
- г) задействует широкий спектр форм, методов и средств административного права;
- д) имеет целью охрану жизни, здоровья и имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также защиту интересов общества и государства путем предупреждения ДТП, снижения тяжести их последствий.

Таким образом, административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения — это непрерывно осуществляемый процесс воздействия уполномоченных государственных субъектов на общественные отношения в области дорожного движения с помощью форм, методов и средств административного права с целью их упорядочения для охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также защиты интересов общества и государства путем предупреждения ДТП, снижения тяжести их последствий.

Ковшевацкий В. И.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО АРЕСТА КАК ВИДА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

При изучении и анализе дифференциации наказаний, содержащихся в санкциях законодательства об административных правонарушениях, необходимо подчеркнуть, что одним из строгих наказаний, применяемый в исключительных случаях и связанный с ограничением свободы человека и гражданина, является административный арест, вопросы реализации которого регламентируются следующими нормативными правовыми актами: Кодексом об административных правонарушениях от 2001 г.; Федеральным законом № 67 «О порядке отбывания административного ареста» от 26.04.2013; постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15.10.2003 № 627, а также правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденных приказом МВД России от 10.02.2014 № 83.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ под административном арестом понимается «содержание нарушителя в условиях изоляции от общества предназначенных для этой цели учреждениях на срок, устанавливаемый судьей»¹. В научной юридической литературе административный арест также определяется как «мера административной ответственности»²; «вид административного наказания, применяемый в отношении физических лиц»³; «наиболее строгий вид административного взыскания»⁴.

По статистическим данным Судебного департамента при ВС РФ за 2020 г. в г. Москве административный арест был назначен 747,7 тыс. раз⁵. Можно сделать вывод, что административный арест достаточно распространен в правоприменительной деятельности, несмотря на строгие правоограничения по отношению к правонарушителям, и является наиболее действенным видом наказания. Данной мере административного наказания присущи следующие специфические характеристики:

1. В целях реализации ст. 23 Конституции РФ и соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина, данная мера наказания назначается исключительно по судебному решению (ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ).
2. Административный арест исчисляется сутками, и не может превышать срок более 15 суток, кроме случаев, связанных с совершением правонарушений в области организации или проведения массовых мероприятий, исполнения законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также связанного с нарушением требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции. В связи с данными правонарушениями, суд в праве назначить правонарушителю административный арест в срок до 30 суток (ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ).
3. Административный арест запрещено назначать в отношении некоторых категории лиц: несовершеннолетних; беременных или имеющих несовершеннолетних детей (до 14 лет) женщин; лиц, имеющих подтвержденную I и II группу инвалидности; военнослужащих и должностных лиц определенных структур государственных органов, предусмотренных ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ. Необходимо отметить, что такой перечень является неисчерпывающим. В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 13.06.2006 № 195-О, к данной категории лиц, не указанной в ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ, относятся отцы, самостоятельно воспитывающих малолетних детей.

¹ Кодекс об административных правонарушениях: Федеральный закон от 20.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² Большой юридический словарь // Под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: Инфра-М, 2008.

³ Степанюк В. В. Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2010 г. С. 172.

⁴ Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономика и управление, финансы и право: словарь-справочник. Москва, Чебоксары: Вуз и школа, 2004. С. 1288.

⁵ Судебная статистика ВС РФ о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей // URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1634581685&tld=ru&lang=ru&name=OBZOR_stat_SOU_2020.pdf&text=судебная%20статистика%20мировых%20судей&url=http%3A%2F%2Fwww.cdep.ru%2Fuserimages%2F0BZOR_stat_SOU_2020.pdf&lr=213&mime=pdf&l10n=ru&sign=bedb066fbef171543a86e907e98b70f3&keyno=0 (дата обращения: 24.10.2021).

4. Административный арест в большинстве случаев предусматривает перед его реализацией административное задержание в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и исполнения судебного постановления, входящее в его срок (ч. 3 ст. 3.9; ч. 3 ст. 32.8 КоАП РФ). Однако существует судебная практика нарушения вышеуказанных норм: В соответствии с постановлением Верховного Суда РФ от 20.07.2011 № 19-АД11-3 было обжаловано решение нижестоящих судов по поводу неправильного назначения сроков исполнения наказания в виде административного ареста гражданину Б. в своей жалобе данный гражданин указал, что при вынесении решения о назначении административного ареста, мировой судья не учел, что в отношении гражданина Б. была применена мера обеспечения по делу об административном правонарушении — административное задержание¹. Жалоба данного гражданина была удовлетворена на основании положений ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ.
 5. Если лицо самостоятельно решит покинуть место отбывания административного ареста, то данный правонарушитель будет привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 20 25 КоАП.
 6. При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем назначение административного ареста, лицо, в отношении которого ведется производство по делу может пользоваться правами, предусмотренными ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ, а также правом, в случаях, предусмотренных законом, не присутствовать в момент рассмотрения дела (ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ). Однако судья, орган и иные должностные лица вправе признать его присутствием обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП).
 7. При отбывании административного ареста, наказуемое лицо имеет право подать жалобу на назначенное в отношении него судебное решение, подлежащее рассмотрению в течение суток с момента ее подачи (ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ). По общему правилу жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может рассматриваться в срок до 10 суток (ч. 1 ст. 30.5 КоАП РФ) и в срок до 2 месяцев, если судебное обжалование вынесено по делу постановления (ч. 11 ст. 30.5 КоАП РФ).
 8. При назначении административного ареста, лицо имеет право воспользоваться отсрочкой исполнения данного судебного решения на срок до одного месяца в случаях непредвиденных обстоятельств (болезнь, материальные трудности и др.) (ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ). Также возможно приостановление исполнения административного ареста на срок до 7 суток либо полное прекращения его исполнения в связи с решением судьи в случаях, предусмотренных ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ.
 9. В отличие от других видов мер административной ответственности, исполнение постановления о назначении административного ареста осуществляется незамедлительно сотрудниками ОВД (ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ).
- В настоящее время, в соответствии с действующим законодательством, административный арест предусматривается санкционными нормами следующих законодательных положений: ч. 3 ст. 5.35; ст. 6.8; ст. 6.9; ст. 6.12; ч. 2 ст. 6.13; ст. 7.27; ст. 10.5.1; ч. 1 ст. 11.1; ч. 6 ст. 11.17; ч. 2 ст. 12.7; ч. 3 ст. 12.8; ч. 2 ст. 12.26; ч. 2 ст. 12.27; ч. 1 ст. 17.3; ст. 18.7; ст. 19.3; ч. 1 ст. 19.24; ст. 20.1; ч. 3

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 18.03.2011 № 74-АД11-3 // СПС «КонсультантПлюс».

ст. 20.2; ч. 1 ст. 20.3; ст. 20.5; ч. 6 ст. 20.8; ст. 20.18; ст. 20.21; ст. 20.25; ч. 3 ст. 20.27; ст. 20.29. Безусловно, данный вид административного наказания распространяется на значительное количество составов административных правонарушений в связи со своей действенностью и неэффективностью применения других видов административных наказаний, так как вышеуказанные правонарушения в отличие от других составов являются более серьезными. Анализируя научные исследования административистов, затрагивающие вопросы по поводу необходимости использования административного ареста в правоприменительной деятельности, необходимо отметить, что мнения на данный счет разделяются. Некоторые утверждают, что необходимо увеличить количество составов административных правонарушений, за которые будет назначаться административный арест в качестве наказания. Даже существуют мнения по поводу возможности применения такого вида наказания в отношении лиц, не достигших возраста совершеннолетия¹. Другие придерживаются мнения о минимизации применения административного ареста в качестве административного наказания либо его замене в правоприменительной практике в силу своей суровости.

М. Г. Дебольский с рядом других авторов поддерживает идею необходимости отмены законодательного запрета на применение административного ареста в отношении несовершеннолетних и считает, что «арест, кратковременная изоляция как мера наказания и возникающий при этом стресс, психологический шок будут действовать на несовершеннолетнего отрезвляюще, заставляя его менять модель своего поведения и выполняя при этом исправительную и профилактическую функции»². К противоположной позиции относится А. В. Кирин, считающий, что административный арест может нести существенный вред психики, моральному и физическому состоянию лица, в отношении которого назначается такой вид наказания³.

С. Н. Махина считает, что административный арест в недостаточной степени отражает смысл и специфику административной ответственности, в связи с чем было бы целесообразно заменить данную санкцию другим видом административных наказаний. Также, по ее мнению, отмена использования административного ареста в практической деятельности, может положительно повлиять на материальные и организационные ресурсы государства, так как данная мера ответственности исполняется органами государственной власти, а содержание правонарушителей, отбывающих административный арест осуществляется за счет государственного бюджета⁴.

¹ Долгих И. П., Черняев Г. М., Шебанов Д. В. Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Наука и образование: проблемы и перспективы : сборник статей Международной научно-практической конференции, 13 марта 2014 г. : в 2 ч. / отв. ред. А. А. Суикасян. Уфа : РИЦБашГУ, 2014. Ч. 2. С. 178–180.

² Дебольский М. Г. Арест как вид наказания и возможности его применения к несовершеннолетним // Психология и право. 2012. № 4.

³ Кирин А. В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 32–33.

⁴ Махина С. Н. Новеллы и проблемные аспекты современного этапа развития института административного ареста (на примере анализа статей 5.35, 6.8, 6.9 КоАП РФ) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2014. № 2. С. 117.

По нашему мнению, несмотря на существование противоположных позиций по поводу запрета реализации административного ареста, применения его в правоприменительной деятельности, а также замены на более лояльные меры ответственности, данный вид наказания необходим для предупреждения совершения отдельных составов административных правонарушений как правонарушителями, так и иными лицами. Данной точки зрения придерживаются следующие авторы:

И. В. Тимошенко считает, что «анализируемый вид административного наказания еще «не изжил» себя и по-прежнему является весьма действенной мерой достижения установленных в ст. 3.1 КоАП РФ целей административного наказания (как общей, так и частной превенции административных правонарушений) и задач законодательства об административных правонарушениях, перечисленных в ст. 1.2 КоАП РФ»¹. А. В. Равнюшкин считает, что «в настоящее время нет альтернативы административному аресту», как более действенной меры административной ответственности².

Использование административного ареста в качестве наказания за особые составы административных правонарушений необходимо: во-первых, не всегда административный штраф является эффективным наказанием, а во многих случаях не всегда исполняется незаконопослушными и асоциальными гражданами, постоянно нарушающими нормы административного законодательства; во-вторых, временное ограничение свободы правонарушителя оказывает на него более действенное воспитательное и профилактическое воздействие, дает возможность пересмотреть свое негативно-сказывающее на общественных порядок поведение в момент отбывания данного наказания. В теоретическом смысле, можно предположить, что для улучшения эффективности административного ареста необходимо поставить вопрос о применении вместе с такой мерой ответственности обязательных работ, как дополнительного наказания.

Таким образом, можно сделать вывод, что административный арест является одной из суровых, но эффективных и действующих видов ответственности, обладающий своими специфическими признаками, широко используемый в правоприменительной практике и назначается в исключительных случаях и в отношении лиц, совершивших особые составы административных правонарушений, с целью предупреждения и профилактики совершения новых правонарушений как правонарушителями, так и отдельными гражданами. Ученые — административисты, исследуя вопросы, необходимости применения административного ареста в качестве наказания, приходят к различным мнениям и спорам. Однако, по нашему мнению, в настоящее время нет альтернативы административному аресту.

¹ Тимошенко И. В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. № 2. С. 43–47.

² Равнюшкин А. В. Административный арест как вид административного наказания через призму концепции нового КоАП РФ // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2019. № 4. С. 364–370.

*Ольшевская А. В.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

*Попович О. М.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коррупция общепризнанно является негативным и даже опасным явлением для общества, пронизывая все сферы жизнедеятельности, она препятствует нормальному функционированию общества, нивелирует все идеи правового государства, не позволяя гражданам реализовывать свои права. Поражая все органы власти, коррупция порождает бюрократизм, решение жизненно важных вопросов для многих граждан становится возможным исключительно путем противозаконных действий, заключающихся в даче взятки или с помощью родственных связей, дружеских отношений с влиятельными чиновниками.

Наибольшую опасность, представляет коррупция в правоохранительных органах, в частности, в органах внутренних дел, куда граждане обращаются за защитой своих прав, нередко рассматривая органы внутренних дел как единственную инстанцию, которая способна помочь. Необходимость противодействия коррупции давно признана мировым сообществом, осознают масштабность данной проблемы и власти в нашей стране, однако, как это ни парадоксально, но нередко именно властные органы, пропагандирующие необходимость борьбы с коррупцией и разрабатывающие меры по ее преодолению, сами представляют собой пораженные коррупцией организмы.

В 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ¹. В данном нормативном акте нашли свое легальное закрепление такие понятия, как «коррупция» и «противодействие коррупции». Коррупция определяется как социально-юридическое явление.

В законе понятие коррупции определено через перечисление конкретных деяний и не содержит терминологических свойств. Этот недостаток в конструировании понятия компенсируется через раскрытие необходимых понятий в диспозициях статей Уголовного кодекса: 201, 204, 285, 289, 290, 291².

Также на законодательном уровне осуществлено закрепление основных принципов коррупции: комплексное использование политических, организацион-

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник. М., 2015. С. 27.

ных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции.

Коррупционные проявления и их распространенность в нашей стране имеют отрицательное воздействие на население, порождая у лиц, склонных к совершению коррупционных проявлений, чувство вседозволенности и безнаказанности, а у добросовестных граждан отсутствие веры в справедливость, возможность эффективности деятельности государственных органов без коррупционной составляющей.

Наиболее опасной является коррупция в государственных органах, в частности, в правоохранительных, поскольку им принадлежит широкий круг полномочий для решения поставленных между ними задач, использование которых в нарушение требований законодательства может причинить огромный вред охраняемым законом отношениям, вплоть до привлечения к ответственности невиновных граждан, а также к избежанию ответственности и справедливого наказания преступниками.

Органам внутренних дел в правоохранительной деятельности отводится, пожалуй, самая важная роль, поскольку они являются самой многочисленной структурой в рамках правоохранительных органов, непосредственно взаимодействующей ежедневно с различными гражданами. Коррупционные проявления в ОВД имеют ряд специфических признаков. Особенностью коррупции в системе МВД, повышающей ее общественную опасность, является дезорганизация нормальных функционирования данного органа, осуществляющего правоохранительные функции, формирование негативного образа сотрудника органов внутренних дел у населения, вызывающего недоверие ко всей государственной власти в целом, неверии в его способность обеспечить защиту интересов своих граждан.

Также стоит отметить еще одну специфику коррупционных проявлений в органах внутренних дел — обладание субъектом знаниями в уголовно-правовой и уголовно-процессуальной сферах, наличие опыта выявления таких преступлений, а следовательно, и наличием знаний о том, какие меры надлежит предпринять для сокрытия преступления и избежания уголовной ответственности. Все это обуславливает высокий уровень латентности коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.

В определенной степени высокой степени латентности коррупционной преступности сотрудников органов внутренних дел способствует и позиция руководства подразделений и территориальных органов, что обусловлено нежеланием «выносить сор», а также тем, что совершение преступления подчиненным сотрудником автоматически влечет за собой применение мер дисциплинарного характера к его руководителю. Поэтому не вызывает удивления тот факт, что руководство в системе органов внутренних дел прямо заинтересовано в отсутствии фактов коррупционных проявлений, хотя бы формально, результатом чего является зачастую предоставление возможности сотруднику, совершившему коррупционное преступление, уволиться по собственному желанию, а факт преступного поведения замалчивается¹.

В то же время нельзя не обратить внимание и на тот факт, что в последнее время становится распространенным придание огласки фактов коррупционных

¹ Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России: учебник. М., 2016. С. 18.

преступлений сотрудниками органов внутренних дел. В научной литературе отмечается, что это позволило сократить число таких деяний на 26 %. В то же время в качестве негативного момента наблюдается все большее формирование у населения негативного отношения к органам внутренних дел. Безусловно, речь не идет о сокрытии данных фактов, поскольку они свидетельствуют о предпринимаемых мерах по противодействию коррупции в органах внутренних дел, однако негативные аспекты должны быть уравновешены позитивными, в связи с чем следует более широко и активно освещать в средствах массовой информации и факты попыток дачи взятки сотрудникам органов внутренних дел гражданами, которые пресекаются. Таким образом, удастся продемонстрировать, что среди действующих сотрудников достаточно тех, кто не склонен к совершению коррупционных правонарушений, а, напротив, пресекает их¹.

Закон провозглашает необходимость формирования в российском обществе атмосферы нетерпимости к коррупционному поведению, в связи с чем в качестве важной меры рассматривается пропаганда антикоррупционного поведения.

Особое место занимает профилактика коррупции, которая, в силу законодательных установлений, должна базироваться на использовании упредительных мер, в том числе и на создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения. Таким образом, можно говорить о том, что одним из основных направлений противодействия коррупции должно быть создание таких условий службы для сотрудников органов внутренних дел, когда совершение коррупционных преступлений будет просто невыгодным, возможные потери в случае выявления такого факта будут превышать те материальные преимущества, которые он может получить при совершении коррупционных проступков и преступлений.

Не вызывает сомнений, что положительным эффектом в борьбе с коррупцией может обладать и реализация определенных принципов кадровой политики, закрепленных на законодательном уровне, в частности, поощрения чиновников, добросовестно осуществляющих свои должностные обязанности. В силу данного принципа при назначении чиновника на вышестоящую должность надлежит учитывать факт его безупречного осуществления должностных обязанностей, отсутствие склонностей к коррупционным проявлениям, что будет являться необходимой мотивацией для чиновников осуществлять свои должностные обязанности надлежащим образом.

Как перспективное направление противодействия коррупции надлежит рассматривать и утверждение антикоррупционных стандартов, единых для всех государственных органов.

Также предлагается повышение ответственности всех уровней власти за принятие соответствующих мер по противодействию коррупции. Допускается и формирование на различных уровнях органов по противодействию коррупции, но на основании решения Президента РФ, из чего следует сосредоточение решения основных вопросов в сфере противодействия коррупции в руках главы государства.

Следует обратить внимание и на издание в мае 2008 г. Указа от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции», которым создан Совет при Президенте по противодействию коррупции, утвержден его состав, задачи,

¹ Гуничев А. А. Стратегия контроля над ростом коррупцией // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 27.

полномочия членов Совета. При этом одной из основных задач является координация деятельности различных органов в сфере противодействия коррупции.

Относительно правоохранительных органов, законом предусматривается возложение на органы прокуратуры в пределах их полномочий координация деятельности по борьбе с коррупцией, здесь следует отметить, что такую позицию законодателя вряд ли следует рассматривать в качестве нововведения, поскольку сосредоточение координационных полномочий у надзорного ведомства является вполне традиционным. Уже сейчас в практику уверенно входит проведение на регулярной основе совещаний по вопросам выявления, раскрытия и расследования коррупционных преступлений и предполагается, что рассматриваемая форма взаимодействия между различными ведомствами будет все более использоваться в правоприменительной деятельности.

Видится необходимым усиление ответственности лиц, способствующих совершению коррупционных преступлений своим противоправным поведением. При этом следует с особой тщательностью подходить к вопросу о привлечении к ответственности и руководителей, допустивших совершение подчиненными сотрудниками коррупционных проявлений. Здесь следует особо учитывать два важных момента. Некоторыми исследователями отмечается, что наказание руководителя в случае совершения преступления коррупционной направленности подчиненным сотрудником является несправедливым в силу того, что численность разных подразделений в системе органов внутренних дел различна, в силу чего и возможности руководителей в изучении личности каждого подчиненного и контроля за ним также различны. Соответственно, руководитель крупного подразделения обладает меньшими возможностями по изучению подчиненного, чем руководитель немногочисленного подразделения. Кроме того, сложившаяся тенденция привлечения к ответственности руководителей при совершении коррупционного преступления подчиненным сотрудником нередко приводит к сокрытию руководителем таких фактов. Однако и оставлять безнаказанным отсутствие должного контроля за подчиненным также недопустимо. Представляется, что каждому руководителю необходимо выработать модель правомерного поведения на личном примере. Также видится необходимым применение принципа неотвратимости наказания за правонарушения, в особенности, коррупционные.

Видится необходимым повышение эффективности противодействия коррупции в том числе и путем повышения требований к кандидатам на должности в органы внутренних дел, для чего необходимо повышать престиж рассматриваемой службы. Но и даже особо тщательным отбором ограничиваться было бы неправильным, борьба с коррупционными проявлениями должна иметь место на всех этапах осуществления сотрудниками органов внутренних дел своих служебных полномочий, в силу чего, каждый сотрудник, а в особенности тот, в отношении которого имеется информация о склонностях к коррупционным проявлениям, должен находиться под бдительным контролем со стороны руководителей, а также со стороны отделений по психологической работе.

Также в качестве одного из направлений противодействия коррупционному поведению сотрудников органов внутренних дел следует рассматривать борьбу с незаконным обогащением сотрудников путем изъятия и обращения в доход государства имущества, законность приобретения которого сотрудник доказать не может.

Важное внимание в антикоррупционной борьбе должно принадлежать не только воздействию на последствия коррупционных проявлений, но и нейтрализации предпосылок коррупционных проявлений. В связи с этим необходимо глубоко исследовать причины и мотивацию коррупционного поведения, разработать механизм выявления точек возникновения коррупционных рисков в различных подразделениях органов внутренних дел.

Эффективное противодействие коррупции может быть основано исключительно на глубоком исследовании коррупции в органах внутренних дел, выявлении ее причин и факторов, способствующих ее возникновению и развитию, что свидетельствует о необходимости дальнейшего анализа коррупционной составляющей в органах внутренних дел.

Фадеева И. В.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя*

ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ И КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В реалиях современного мира сложно представить себе предприятие, которое действовало бы без использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Сегодня без применения компьютерной техники с доступом к интернет-ресурсам невозможно повысить эффективность работы своего персонала и занять лидирующее положение на рынке.

ИКТ оказывают сильное влияние на другие передовые технологии (нанотехнологии, биотехнологии, когнитивные технологии), тем самым усиливая процесс глобализации, пронизывающий экономику, политику и культуру, в связи с чем существенно возрастает их значение. Использование ИКТ — это ключ к успеху на пути открытия новых возможностей, перспективность которых зависит от способности создавать информацию и управлять ею в интернет-среде во всех ее проявлениях. Эти задачи стимулируют и направляют развитие информационных технологий.

Информационно-коммуникационные технологии играют важную роль в управлении государством. В настоящее время они являются одной из важных частей управления, начиная от предоставления государственных услуг населению до поддержания правопорядка в государстве.

Сегодня государственное управление означает не только реализацию органами государственной власти и их должностными лицами политической деятельности, но и обеспечение всего необходимого для ее успешного проведения, а именно поддержание закона и правопорядка, нацеленных на обеспечение безопасности и защиты жизни и имущества членов общества.

Информационно-коммуникационные технологии представляют собой различные методы и технологии, позволяющие обеспечить получение, накопление, фиксацию информации, ее обработку и информационные обмены (передачу,

распространение, раскрытие). В качестве термина, ИКТ обозначают те технологии, которые используются посредством телекоммуникаций, будь то использование средств массовой информации, Интернета, беспроводных сетей, сотовых телефонов и других систем связи. В наше время они играют важную роль в жизни каждого человека. Посредством телекоммуникационных сетей люди получают различные услуги, включая осуществление покупок и оплату любых счетов.

ИКТ обеспечивают легкий доступ ко всей необходимой информации, простой и недорогой, даже доступ к образованию улучшился благодаря их использованию. Посредством компьютерных сетей и иных средств ИКТ теперь можно получить доступ не только к учебно-методической и научной информации, но и проводить виртуальные учебные занятия в режиме реального времени, что особенно актуально стало сегодня, в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

Современные ИКТ внесли существенные преобразования во взаимодействие между государственными органами и гражданами, модернизировали существующие структуры и отношения, складывающиеся в сфере организации управления государством, а также оказали необратимое влияние на деятельность человека в информационном обществе.

Автоматизация госслужб, реализующих функции в области обеспечения доступа граждан к информации, уплаты налогов, регистрации транспортных средств, получению необходимых сведений и выписок, оформлению документов, оплате штрафов и прочие, позволяет снизить затраты и сэкономить бюджетные средства, направляемые на финансирование деятельности госаппарата, а также позволяет повысить открытость и прозрачность деятельности госорганов. В итоге увеличение бюджетных ограничений приведет к спросу на более эффективные решения и, следовательно, к инвестициям в новые технологии для удовлетворения таких потребностей. Благодаря развитию технологий, выполнение задач становится более эффективным, а распределение ресурсов — более целесообразным.

Всё больше граждане ожидают, что услуги будут предоставляться госслужбами без длительных задержек и сложных процедур. Людям нужны удобство, простота и быстрый доступ к государственным услугам. Упрощение взаимодействия населения с государственными службами, облегчение доступа к государственной информации способствуют лучшей информированности граждан, в результате чего они проявляют большую заинтересованность в политических процессах и активность в процессе государственного управления. Кроме того, увеличивается эффективность обратной связи от власти к обществу.

Ускоренное внедрение цифровых технологий в сфере государственного управления, нацеленное на формирование информационного общества, продвижение более эффективного и рентабельного правительства, более удобное предоставление государственных услуг и большую подотчетность правительства перед гражданами — задача, которая поставлена Президентом РФ¹. Онлайн-

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е годы»; Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2022).

платформы, технологии искусственного интеллекта создают новое информационное пространство, позволяющее решать целые классы задач на системной основе. Без этого невозможно обеспечить повышение качества государственного управления и создание цифровой экономики, способных удовлетворить возрастающие потребности получателей публичных услуг. Кроме того, применение высокотехнологичных продуктов и сервисов приведет к большей прозрачности и эффективности государственного управления и государственно-частного партнерства¹.

Процесс цифровизации государственного управления является частью стратегии, направленной не только на улучшение доступа к товарам и услугам, как для граждан, так и для бизнеса, но и на использование потенциала ИКТ для содействия инновациям, устойчивости, экономическому росту и прогрессу.

Таким образом, активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность государственных и муниципальных органов власти позволяет повысить эффективность системы взаимодействия органов власти с населением, повышает уровень доверия к ней.

Ключевыми направлениями государственной и муниципальной политики в сфере экономического и инновационного развития сегодня являются повышение уровня и качества жизни населения.

Высокий уровень цифрового развития характеризуется наличием Интернета (широкополосного и мобильного), количеством пользователей и уровнем компьютеризации населения.

Бесспорным является тот факт, что информационно-коммуникационные технологии стали основным двигателем экономического развития любого государства. Благодаря использованию ИКТ упрощаются производственные и бизнес-процессы, ускоряется налаживание связей в различных сферах деятельности, активизируется сотрудничество между регионами и странами, создаются и развиваются новые отрасли в экономике, науке и технике.

Сегодня с уверенностью уже можно сказать о том, что развитие ИКТ способствует полной перестройке систем государственного управления. Стремительно формируется и развивается электронное государство, которое, идя в ногу с научно-техническим прогрессом, безопасно внедряет цифровые инструменты в политическую сферу страны, для того, чтобы в будущем Россия представляла собой благополучное государство с высокоразвитым информационным обществом.

¹ Смотрицкая И. И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические риски и вызовы // Этап: Экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60–72.

Черкасов К. В.,
доктор юридических наук, заведующий
кафедрой юридических дисциплин Российского
государственного гуманитарного университета
(филиал в г. Домодедово), профессор
кафедры административного и финансового
права Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России),
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин Сыктывкарского государственного
университета

Пиптюк А. В.,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры юридических дисциплин Российского
государственного гуманитарного университета
(филиал в г. Домодедово)

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТРУДА: НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Труд составляет первооснову жизнедеятельности общества. Это вполне очевидно, поскольку все социальные блага создаются руками человека в процессе реализации им своих знаний, навыков и умений, именуемых в совокупности рабочей силой. Вместе с тем для большинства граждан труд является единственным доступным средством обеспечения потребностей своих и членов своей семьи, что в условиях экономического кризиса приобретает иной масштаб, делая возможность трудиться едва ли не ключевым условием для выживания.

В Российской Федерации сформулированный тезис имеет непосредственное отношение к 16 млн человек, которые, согласно данных Росстата по итогам III квартала 2021 г., живут за чертой бедности (11 % населения)¹. При этом, как отмечает О. И. Меньшикова, в течение длительного периода времени остается неизменным профиль российской бедности: 55,1 % малоимущего населения с доходами ниже величины прожиточного минимума — граждане трудоспособного возраста; вместе с детьми до 16 лет эта доля достигает 92,6 %². Приведенные цифры позволяют наглядно продемонстрировать, что в случае несоответствия государственной политики в сфере труда требованиям времени, большое количество семей с несовершеннолетними детьми может оказаться в крайне бедственном положении.

¹ Росстат пересчитал число живущих за чертой бедности россиян // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2021/12/03/898946-rosstat-pereschital-chislo-zhivuschih-za-chertoi-bednosti-rossiyan> (дата обращения: 09.02.2022).

² Меньшикова О. И. Обеспечение минимальных гарантий оплаты труда на разных уровнях управления: «коридор» возможностей или замкнутый круг? // Экономика труда. 2019. № 3. URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77477422/paragraph/17/doclist/6751/showentries/0/highlight/граница бедности:0 \(для авторизированных пользователей\)](https://internet.garant.ru/#/document/77477422/paragraph/17/doclist/6751/showentries/0/highlight/граница%20бедности:0%20(для%20авторизированных%20пользователей)) (дата обращения: 09.02.2022).

Проблема формирования концепции государственного регулирования в анализируемой области усугубляется ее взаимосвязью с системой социальной защиты, включая пенсионное обеспечение и социальное страхование. Это обусловлено тем, что дисбаланс на рынке труда приводит к дополнительной нагрузке на бюджет и внебюджетные фонды в связи с необходимостью денежного содержания нуждающихся в этом членов общества. Таким образом, государственная политика в сфере труда должна формироваться не только в общем русле развития экономической системы, но и с учетом долгосрочной перспективы обеспечения граждан, лишенных в силу разных причин возможности трудиться.

Основная тенденция современного государственного управления в области трудовых ресурсов может быть сформулирована как *внедрение цифровой модели государственного администрирования*, а ее результат — как создание информационного общества. При этом в соответствии с Окинавской хартией глобального информационного общества 2000 г.¹ (далее — Хартия) смысл перехода к социуму нового типа заключается не просто в повсеместном использовании электронных технологий, а в полной реализации экономических, социальных и культурных преимуществ информационного потенциала. В числе ключевых положений, на которых важно строить работу для стимулирования и содействия перехода к информационному обществу, полной реализации его экономических, социальных и культурных преимуществ, в п. 6 Хартии обозначено проведение экономических и структурных реформ, дополняемых мерами по адаптации на рынке труда, развитию человеческих ресурсов и обеспечению социального согласия.

Важнейшие положения Хартии отражены в программных документах нашей страны. Применительно к цифровизации таким специализированным доктринальным актом на сегодняшний день является Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е гг.², определяющая в числе национальных интересов — повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы, формирование цифровой экономики (пункт 21). Базовые подходы, изложенные в ней, находят дальнейшее развитие и детализацию в более поздних концептуальных и нормативных документах.

В частности, в Указе Президента России от 07.05.2018 № 204³ в числе целей его принятия указаны прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие государства (преамбула). В 2019 г. Правительством России была сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴, в состав которой вошли такие федеральные проекты, как «Кадры для цифровой экономики», «Цифровое государственное управление», «Искус-

¹ Окинавская хартия глобального информационного общества, 21 июля 2000 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 09.02.2022).

² Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁴ Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7 // URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (дата обращения: 09.02.2022).

ственный интеллект» и др. Указом Президента России от 21.07.2020 № 474¹ в числе национальных целей были определены достойный и эффективный труд и успешное предпринимательство, а также цифровая трансформация (пункт 1).

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² примирительно к такому стратегическому приоритету, как «научно-техническое развитие» обращено внимание на появлении востребованных новых профессий, росте требований к уровню образования и квалификации работников, усиливающейся межгосударственной конкуренции за привлечение ученых и высококвалифицированных специалистов. Отмечено, что технологические изменения повышают значение инноваций в достижении высоких темпов социально-экономического развития и обеспечении эффективного государственного и корпоративного управления.

Изложенное свидетельствует, во-первых, о неминуемом переходе системы государственного управления в цифровую среду; во-вторых, об особой значимости формирования корректного правового поля в сфере регулирования труда и социальной защиты граждан с целью реализации посредством актов правотворчества и правоприменения наиболее действенных методов осуществления публичного администрирования.

Вместе с тем внедряемые элементы государственного управления должны соответствовать критерию эффективности, предполагающему достижение баланса интересов всех сторон, вступающих в возникающие правоотношения. Так, работники, являясь экономически слабой стороной, должны быть защищены от эксплуатации, а работодатели, в свою очередь, иметь гарантии получения прибыли. Интерес государства при этом сводится к обеспечению реальной возможности достижения экономической и социальной стабильности общества.

Безусловно, цифровизация в сфере труда имеет ряд положительных аспектов. В их числе И. В. Панышин, к примеру, отмечает уменьшение доли тяжелого физического труда в общем объеме трудовой деятельности, рост скорости передачи информации от руководителя к подчиненным и обратно, повышение коммуникационной активности между самими работниками, обогащение труда цифровыми экономическими решениями³. Ряд авторов указывают на открытие дополнительных возможностей для получения новых знаний, освоения новых профессий и повышения квалификации⁴. В дополнение к изложенным позициям в числе положительных эффектов от оцифровывания кадровых процедур следует

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=602263723> (дата обращения: 14.02.2022).

³ Панышин И. В., Жуковская И. Ф. Эффект цифровизации при отчуждении труда: новый взгляд на формирование информационного капитала // Экономика труда. 2020. № 10. URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77326471/paragraph/11/doclist/8939/showentries/0/highlight/цифровизация труда:0](https://internet.garant.ru/#/document/77326471/paragraph/11/doclist/8939/showentries/0/highlight/цифровизация%20труда:0) (дата обращения: 10.02.2022).

⁴ Дудин М. Н., Шкодинский С. В., Продченко И. А. Цифровизация экономики и глобальные тренды на рынке труда как факторы экономического суверенитета страны // Экономика труда. 2021. №7. URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77206972/paragraph/19/doclist/8939/showentries/0/highlight/цифровизация труда:0](https://internet.garant.ru/#/document/77206972/paragraph/19/doclist/8939/showentries/0/highlight/цифровизация%20труда:0) (дата обращения: 10.02.2022).

назвать также сокращение затрат на обеспечение бумажного документооборота в организации.

Будучи основной, тенденция цифровизации общества предполагает формирование надстройки — сопутствующих ей направлений государственной политики. В их числе в первую очередь нужно отметить *усиление государственного контроля в сфере использования трудовых ресурсов*, реализуемое наряду с обеспечением контроля за оборотом наличных денег и безналичными расчетами.

В настоящее время государственная политика направлена на создание системы контроля и учета трудовой деятельности и социального обеспечения граждан по принципу «жизненного цикла» — от рождения и до смерти. Схематично обозначенная система персонифицированного учета может быть представлена следующим образом. Первичной является регистрация в системе¹ с получением индивидуального номера, неизменяемого в течение всей жизни. Для государства предпочтительно, чтобы регистрация происходила в раннем возрасте гражданина, что обеспечивается созданием соответствующих предпосылок и условий. Так, в частности, без номера индивидуального лицевого счета ребенка в системе персонифицированного учета ПФР невозможно оформить ему медицинский полис. Номер требуется при назначении различных социальных льгот, пособий, регистрации ребенка в государственных программах².

В течение трудовой деятельности происходит учет трудового стажа, взносов на обязательное пенсионное страхование. При наступлении пенсионного возраста и выходе на пенсию осуществляется пенсионное обеспечение, а также контроль за правильностью и своевременностью назначения пенсионных выплат.

Усилению государственного контроля, безусловно, будет способствовать внедрение электронного кадрового документооборота в сферу трудовых отношений³. Возможность осуществления кадровых процедур в электронном виде была установлена Федеральным законом от 22.11.2021 № 377-ФЗ⁴. Кроме того, с 1 января 2022 г. исключительно в электронном виде оформляются листки нетрудоспособности⁵ (п. 14 ст. 3 Федерального закона № 126-ФЗ⁶).

¹ Отмена СНИЛС: как теперь регистрировать работников в системе персучета? // Практическая бухгалтерия. 2019. № 8. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77483397/paragraph/4/doclist/648/showentries/0/highlight/СНИЛС:0> (дата обращения: 09.02.2022).

² Оформление СНИЛС на детей // Официальный сайт Пенсионного фонда РФ. URL: <https://pfr.gov.ru/branches/astrakhan/news/~2021/07/05/227458> (дата обращения: 13.02.2022).

³ Принят закон об электронном кадровом документообороте (обзор подготовлен экспертами компании «Гарант», 2021 г.) // URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77183307/paragraph/1/doclist/23861/showentries/0/highlight/электронный кадровый документооборот:0](https://internet.garant.ru/#/document/77183307/paragraph/1/doclist/23861/showentries/0/highlight/электронный%20кадровый%20документооборот:0) (дата обращения: 14.02.2022).

⁴ Федеральный закон от 22.11.2021 № 377-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 48. Ст. 7947.

⁵ С 2022 г. больничные листы станут электронными // Оплата труда в государственном (муниципальном) учреждении: бухгалтерский учет и налогообложение. 2021. № 8. С. 74–75. URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77202884/paragraph/1/doclist/24792/showentries/0/highlight/электронный больничный:0](https://internet.garant.ru/#/document/77202884/paragraph/1/doclist/24792/showentries/0/highlight/электронный%20больничный:0) (дата обращения: 10.02.2022).

⁶ Федеральный закон от 30.04.2021 № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3070.

Таким образом, очевидным является создание единой цифровой среды, в рамках которой предполагается документирование всех событий, предшествующих, сопутствующих и вытекающих из факта реализации человеком права на труд. Сопоставление взаимосвязанных информационных баз позволит эффективно осуществлять государственное управление и контроль в рассматриваемой сфере в автоматическом и полуавтоматическом режиме.

Изложенным ранее подходом обусловлена тенденция *формирования публичных общедоступных интернет-ресурсов* с целью автоматизированного, более качественного взаимодействия между работником и работодателем. В качестве иллюстрации могут быть приведены такие ресурсы, как Онлайнинспекция.рф¹, Работа в России². Функционал обозначенных сервисов, однако не сводится только к возможности решения каких-то стандартных ситуаций, но и предполагает наличие алгоритмов, обеспечивающих мониторинг и аналитику различных процессов.

В рамках настоящего исследования нельзя не обратить внимание на тенденцию *сокращения численности государственного аппарата*, которая имеет двоякое проявление. С одной стороны, речь идет об уменьшении количества рабочих мест в связи с компьютеризацией части производственных процессов. С другой стороны, очевидно изменение системы государственного управления. Ярким примером преобразований такого плана является анонсированное Министерством труда и социальной защиты России объединение ПФР и ФСС с созданием в результате новой структуры — Социального фонда России³.

Приведенные меры, реализуемые государством, безусловно соответствуют требованиям времени и общемировым тенденциям, и в целом заслуживают поддержки и одобрения. Вместе с тем необходимо учитывать и неблагоприятные последствия. Главный минус цифровизации заключается в уменьшении количества рабочих мест, что находит отражение в различных источниках. Е. В. Янченко приходит к выводу о пропорциональной взаимосвязи между рисками структурной безработицы и глубиной технологических изменений⁴. Некоторые исследователи справедливо указывают на то, что целый пул трудовых функций в различных секторах экономики будет подвержен автоматизации или исчезновению⁵. Соглашаясь с приведенными позициями авторов, отметим, что обозначенные тенденции на рынке труда многократно усиливаются

¹ Онлайнинспекция.рф. URL: <https://xn--80akibcicpdbetz7e2g.xn--p1ai/> (дата обращения: 09.02.2022).

² Работа в России // URL: <https://trudvsem.ru/about/new-on-portal> (дата обращения: 09.02.2022).

³ Один страховой тариф, единая отчетность: с 2023 г. планируется объединить ПФР и ФСС. Новости для бухгалтера бюджетной сферы (подготовлено экспертами компании «Гарант») // URL: [https://internet.garant.ru/#/document/57402452/paragraph/112465/doclist/858/showentries/0/highlight/объединение ПФР и ФСС:7](https://internet.garant.ru/#/document/57402452/paragraph/112465/doclist/858/showentries/0/highlight/объединение_ПФР_и_ФСС:7) (дата обращения: 09.02.2022).

⁴ Янченко Е. В. Риски безработицы в условиях цифровизации экономики // Экономика труда. 2020. № 8. URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77339054/paragraph/8/doclist/8939/showentries/0/highlight/цифровизация труда:0](https://internet.garant.ru/#/document/77339054/paragraph/8/doclist/8939/showentries/0/highlight/цифровизация_труда:0) (дата обращения: 10.02.2022).

⁵ Забелина О. В., Майорова А. В., Матвеева Е. А. Трансформация востребованности навыков и профессий в условиях цифровизации российской экономики // Экономика труда. 2020. № 7. URL: [https://internet.garant.ru/#/document/77372135/paragraph/44/doclist/18250/showentries/0/highlight/цифровизация труда:0](https://internet.garant.ru/#/document/77372135/paragraph/44/doclist/18250/showentries/0/highlight/цифровизация_труда:0) (дата обращения: 09.02.2022).

развитием робототехники, вытеснением человеческого разума искусственным интеллектом. Исходя из изложенного, представляется принципиально важным балансирование тенденции цифровизации общества эффективным государственным управлением в сферах занятости населения и поддержки предпринимателей.

Шайхутдинова Т. Ф.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕГАТИВНЫМ ПОСЛЕДСТВИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Штраф является самой распространенной и основной мерой административного наказания, а также выступает действенной мерой принудительного воздействия. Положительные стороны штрафа в качестве вида административной ответственности состоят в потенциальной возможности использования индивидуального подхода при назначении наказания, принимая во внимание обстоятельства конкретного дела.

Несмотря на то что сумма штрафных санкций согласно КоАП РФ меньше, чем в УК РФ, при определенных условиях административное право позволяет взыскивать повышенные штрафные санкции. Отрицательные последствия противоправного деяния выражаются в претерпевании виновным имущественных потерь за нарушения, которые запрещены законодательством.

В соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ штраф выражается в абсолютном денежном эквиваленте (в рублях) и не может быть больше определенных сумм. КоАП РФ предусматривает назначение штрафных санкций, суммы которых при определенных условиях больше, чем размер уголовного штрафа, что можно объяснить тем, что закон взаимосвязывает это с признаками субъекта, совершившего противоправное деяние. Такой подход показывает то, что для юридического лица обозначенный штраф в сумме, превосходящей штраф в качестве уголовного наказания, считается обдуманым и важным по причине того, что юридическое лицо не может выступать субъектом уголовного преступления, а также не может нести данную ответственность. У юридического лица выше денежные поступления, а материальный ущерб от совершенного им административного правонарушения более весом в отношении интересов личности, общества и государства.

В целях противодействия негативным последствиям административных правонарушений, юридическое лицо, например, может прибегнуть к следующим закрепленным в КоАП РФ способам.

Основания, исключающие деликтность деяния, как и основания, освобождающие от административной ответственности, а также инструменты послабления административной ответственности в зависимости от фактических обстоятельств дела установлены в КоАП РФ. Так, юридическое лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе ходатайствовать, например, об освобождении от административной ответственности в связи с малозначитель-

ностью административного правонарушения¹; о назначении наказания в виде предупреждения, если диспозиция статьи это позволяет²; о замене административного штрафа предупреждением³; о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности⁴; о назначении менее минимального размера административного штрафа либо о его снижении до такого размера⁵.

В общей теории права истечение сроков давности привлечения к ответственности, а также издание акта амнистии относятся к обстоятельствам, освобождающим от ответственности. В судебной практике не часто, но имели место случаи, когда срок давности привлечения к административной ответственности был пропущен, например, ввиду невозможности проведения судебного заседания в период принятия мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции⁶.

Малозначительность административного правонарушения является дискуссионным обстоятельством, освобождающим от административной ответственности, в силу оценочного характера условия для признания правонарушения таковым.

Замена административного штрафа наказанием в виде предупреждения допускается лишь при наличии всей совокупности условий⁷. Напомним, сейчас замена штрафа предупреждением является обязанностью, используемой лишь

¹ См.: статья 2.9, пункт 2 части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: статья 3.4 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

³ Часть 2 статьи 3.4, статья 4.1.1 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Статья 4.5, пункт 6 части 1 статьи 24.5, часть 1 статьи 28.9 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: часть 3.2 статьи 4.1 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: решение Арбитражного суда Приморского края от 13.05.2020 по делу № А51-3822/2020 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/89GU9PzuWcHd/> (дата обращения: 29.12.2021).

⁷ См.: ст. 4.1.1 КоАП РФ (Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением):

1. Некоммерческим организациям, а также являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за первые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 настоящего Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

2. Административное наказание в виде административного штрафа не подлежит замене на предупреждение в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного статьями 13.15, 13.37, 14.31–14.33, 14.56, 19.3, 19.5, 19.5.1, 19.6, 19.7.5–2, 19.8–19.8.2, 19.23, частями 2 и 3 статьи 19.27, статьями 19.28, 19.29, 19.30, 19.33, 19.34, 20.3, частью 2 статьи 20.28 настоящего Кодекса.

3. В случае замены административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение дополнительное административное наказание, предусмотренное соответ-

по отношению к мелкому и среднему предпринимательству. В Докладе Президенту РФ Уполномоченного по защите прав предпринимателей отмечается то, что несмотря на снижение числа проверок, не наблюдается решительной динамики к переходу на использование предупреждений. В этой связи необходимо закрепление в КоАП РФ правила использования предупреждения в качестве первого наказания во всех случаях, за исключением случаев с отягчающими обстоятельствами¹.

С возможностью назначения штрафа ниже минимального предела ситуация обстоит значительно проще. Если имеются исключительные обстоятельства, обусловленные характером проступка и последствиями его совершения, материальным положением субъекта административного правонарушения, суд, уполномоченный орган или должностное лицо, занимающиеся рассмотрением дел об административных правонарушениях или поступающих жалоб, а также протестов на выносимые постановления и/или решения по делам, могут назначить наказание в форме штрафа в сумме ниже его наименьшей величины, установленной соответствующей статьей КоАП РФ либо частью статьи раздела II действующего КоАП РФ, когда предусмотрена, дающая возможность для этого, наименьшая величина штрафа².

В практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции в условиях экономического кризиса находит отражение применение ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ. Безусловно, это адекватная и законная реакция судебных органов на актуальную ситуацию в стране. Более того, данный способ послабления административной ответственности имеет преимущество, которое не позволяет изменить оспариваемое, влекущее усиление административной ответственности или иным образом ухудшающее положение привлеченного к административной ответственности лица решение³. Постепенно формируется судебная практика, нацеленная на минимизацию административного штрафа⁴.

ствующей статьей раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, не применяется.

¹ См.: Приложение к Докладу Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей «Индекс «Административное давление — 2021» // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/5.pdf> (дата обращения: 28.12.2021).

² См.: ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ (Общие правила назначения административного наказания): «При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса либо соответствующей статьей или частью статьи закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей».

³ См.: статьи 30.7 и 30.17 КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.11.2019 № 12АП-10291/2019, 12АП-10300/2019 по делу № А12-19460/2019, постановление Арбитражного суда

В соответствии с оценкой эффективности системы контрольно-надзорной деятельности система контроля-надзора под влиянием противоэпидемических послаблений и мероприятий по снижению административного давления на бизнес показала ряд существенных улучшений по состоянию на 2021 г. При этом недостаточные преобразования в подходах, то есть недостаточное использование предупреждений большинством ведомств, высокая доля штрафов по итогам вне-проверочных мероприятий, — создают риски для внедрения новых принципов контроля и надзора. В этой связи нормы законодательства, предусматривающие инструменты противодействия негативным последствиям административных правонарушений в виде принудительного денежного взыскания в размере и порядке, предусмотренными КоАП РФ, назначаемого уполномоченными органами и представителями этих органов физическим лицам, должностным лицам и организациям, которые совершили административные нарушения, должны быть особенно продуманными с тем, чтобы в поиске баланса между публичными и частными интересами не перевешивали соображения экономической целесообразности и формализм.

Щепалов С. В.,

*кандидат юридических наук, доцент, судья
Верховного Суда Республики Карелия*

ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ОРГАНА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Судопроизводство по делам об административных правонарушениях¹, хотя и не признано в качестве самостоятельного юридического процесса, но под влиянием судебной практики приобретает многие его характеристики. Они имеют настолько существенное отличие от закрепленной в КоАП РФ процессуальной модели, что нуждаются в отдельном изучении и осмыслении. В настоящее время не вполне правильно говорить об осуществлении правосудия в рамках КоАП РФ. В большей степени сложившаяся ситуация может быть охарактеризована как рассмотрение судом дел об административных правонарушениях лишь на основе процессуальных требований КоАП РФ.

Рассогласованность сложившейся судебной практики и законодательства вызвана в первую очередь устаревшим подходом законодателя к правосудию по делам об административных правонарушениях. В КоАП РФ заложено представление законодателя о нем как административно-юрисдикционной деятельности, не имеющей качественных отличий от административной юрисдикции органов исполнительной власти.

Одной из наиболее ярких иллюстраций складывающегося соотношения процессуальных требований КоАП РФ с действительными внешними очертаниями административно-деликтного судопроизводства является процессуальный ин-

Поволжского округа от 12.03.2020 № Ф06-58972/2020 по делу № А12-19460/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Далее также: административно-деликтное судопроизводство.

ститут участников производства по делу об административном правонарушении. Глава 25 относит к ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу; потерпевшего, представителей и защитников данных лиц; свидетеля; понятого; эксперта; специалиста; переводчика; прокурора. Перечень данных субъектов процессуальных отношений в КоАП РФ идет общим списком. Круг субъектов не дифференцируется на категории, как это имеет место, например в уголовном судопроизводстве (главы 6–8 УПК РФ)¹, гражданском процессе (глава 4 ГПК РФ)² или административном судопроизводстве (глава 4 КАС РФ)³. И в данном перечне отсутствует необходимый субъект, без которого заложенная в КоАП РФ процессуальная модель становится для правосудия не вполне пригодной.

Так, статья 1.5 КоАП РФ закрепляет презумпцию невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу. В то же время КоАП РФ прямо не указывает на участника производства по делу, на которого возлагается процессуальная обязанность доказать событие вмененного лицу правонарушения и его виновность.

В пункте 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 изложено толкование ст. 1.5 КоАП РФ о том, что вина в совершении правонарушения *устанавливается* судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Таким образом, суд не несет обязанность именно доказать вину лица, в отношении которого возбуждено производство, а должен лишь установить, то есть выяснить, юридически значимые обстоятельства, в том числе и связанные с наличием вины лица в совершении правонарушения.

Пункт 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ предусматривает такое процессуальное действие, как возвращение протокола об административном правонарушении, в случае неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. К такой неполноте, в первую очередь можно отнести очевидную недостаточность доказательственной базы для вынесения постановления по существу дела. При этом после принятия дела к рассмотрению такая неполнота считается уже неустраняемым нарушением⁴ и влечет прекращение производства по делу. Другими словами — отказ судебной власти в привлечении к административной ответственности лица, в отношении которого возбуждено дело.

Данные положения, а также нормы главы 28 КоАП РФ, предполагают, что доказать событие правонарушения и вину необходимо органу, возбудившему дело, а не суду, что вполне разумно.

¹ См. также: Основы уголовного судопроизводства : учебник для бакалавров / М. В. Бубчикова, В. А. Давыдов, В. В. Ершов [и др.] ; под ред. В. А. Давыдова, В. В. Ершова. М. : РГУП, 2017. Глава 5, параграфы 5:3–5:5.

² См. также: Гражданский процесс : учебник / Е. А. Борисова, С. А. Иванова, Е. В. Кудрявцева [и др.] ; под ред. М. К. Треушников. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Городец, 2007. Глава 4, параграф 4.

³ См. также: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. Глава 9, параграф 9.4.

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.06.2015. Судебная коллегия по административным делам. Ответ на вопрос № 4.

Вместе с тем процессуальная судьба органа административного преследования, обстоятельно отраженная в главе 28 КоАП РФ «Возбуждение дела об административном правонарушении», в следующей главе, посвященной порядку рассмотрения дела, обрывается. Данная процессуальная фигура в тексте КоАП РФ появится далее лишь в числе субъектов обжалования постановления как не вступившего в законную силу (ч. 1.1 ст. 30.1), так и вступившего в законную силу (ч. 5 ст. 30.12 КоАП РФ).

Однако, во-первых, орган административного преследования¹ проявляется в процессуальных отношениях в разных лицах — должностное лицо, уполномоченное составить протокол об административном правонарушении или должностное лицо, передавшее дело на рассмотрение судьбе. К кругу лиц, имеющих право обжаловать решение по жалобе на постановление должностного лица, отнесено также должностное лицо, вынесшее постановление — то есть орган административной юрисдикции, хотя через эту процессуальную «оболочку», как правило, реализуются также функции органа административного преследования. Таким образом, процессуальная фигура административного органа несколько размыта и не связана четко с определенным процессуальным статусом.

Во-вторых, административный орган, согласно тексту КоАП РФ, может своей волей инициировать последующую стадию судопроизводства, но не участвовать внутри нее как участник процессуальных отношений с судом и лицом, в отношении которого возбуждено дело², а судье, по замыслу законодателя, предстоит вступать в процессуальные отношения лишь с привлекаемым и иными — периферийными участниками производства по делу.

В-третьих, у представителя административного органа, кроме прокурора, отсутствует конкретный перечень процессуальных прав и обязанностей. В то же время таковой не только должен быть в принципе, но он должен адекватно соотноситься с объемом прав и обязанностей лица, в отношении которого возбуждено дело — для обеспечения всестороннего рассмотрения дела.

Такая конфигурация закрепленной в КоАП РФ процессуальной формы к оправдательному уклону судебного процесса не приводит. Отсутствие в КоАП РФ процессуального оппонента для обвиняемого, сочетающееся с презумпцией невиновности и положением ст. 24.1 о полном выяснении обстоятельств дела означает следующее. На стадии рассмотрения дела по существу доказывать позицию органа административного преследования некому, кроме суда. Безынициативность суда здесь приведет лишь к оценке однобокой совокупности доказательств, представленных защитой. Это, в свою очередь, приведет к отмене судебного постановления с возвращением дела на новое рассмотрение на основании п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в связи с нарушением требований ст. 24.1 КоАП РФ.

Таким образом, приведенная особенность процессуальной формы не способствует объективности и качеству рассмотрению дела. В деле об административном правонарушении суд должен объективно определить точку баланса охраняемых правовых интересов, на которые произошло посягательство, и интересов лица, которого в нем обвиняют. Суд не должен быть органом обвинения, и поиск улик на него возлагаться не может. Поэтому правосудие изначально предполагает двух и более основных субъектов, права и интересы которых предстоит

¹ Далее также: административный орган.

² Далее также: привлекаемый, обвиняемый.

сбалансировать суду с учетом конституционных ценностей. В рамках же существующей процессуальной формы КоАП РФ суду пришлось бы выбирать между объективностью и качеством рассмотрения.

Неукоснительное применение судом такой процессуальной модели (чему способствует законодатель провозглашением принципа законности) может привести к выхолащиванию содержания правосудия и сведению его к функции «приводного ремня» исполнительной власти.

Данный недостаток процессуальной формы административно-деликтного судопроизводства неоднократно подвергался критике со стороны Европейского Суда по правам человека. В одном из постановлений ЕСПЧ констатировал невозможность выяснить, каким образом презумпция невиновности и бремя доказывания применяются в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых судами общей юрисдикции. При таких обстоятельствах суд первой инстанции не имел альтернативы, кроме как взять на себя задачу предъявления и, что более важно, нести бремя поддержки обвинения в ходе устного рассмотрения дела. Поэтому ЕСПЧ указал на наличие проблемы именно в процедуре рассмотрения дела и пришел к выводу о том, неучастие прокурора в производстве в суде второй инстанции не устранило вопрос о беспристрастности, возникший при рассмотрении дела в суде первой инстанции¹.

Представляется, под термином «прокурор» ЕСПЧ имел в виду не должностное лицо прокуратуры, а в целом процессуального оппонента лица, в отношении которого ведется производство по делу. В то же время он явно необходим в целях обеспечения разумных состязательных начал процесса и объективности рассмотрения дела.

Таким образом, процессуальная модель правосудия по делам об административных правонарушениях должна включать такого субъекта процессуальных отношений, как представителя органа административного преследования. На него должна возлагаться, во-первых, общая юридическая обязанность доказывания состава правонарушения путем поддержания изложенного в протоколе обвинения. Во-вторых, само слушание дела судом должно быть смоделировано так, чтобы административный орган был способен нести бремя доказывания как более конкретную и «тонкую» процессуальную функцию.

Бременем доказывания является необходимость для участника процесса по представлению дополнительных доказательств в конкретной процессуальной ситуации с учетом степени убедительности его позиции к данному моменту. Бремя доказывания не должно быть только формально провозглашено в законе, но и нуждается в закреплении соответствующей процессуальной возможности административного органа. Эта возможность может быть реализована не только через представление представителю органа преследования права на представление доказательств и заявление ходатайств. Не менее важно и закрепить обязанность суда по своевременному разъяснению предмета и бремени доказывания, постановке на обсуждение сторон конкретных юридически значимых обстоятельств.

К настоящему времени выраженная ЕСПЧ позиция должного отражения в законодательстве не нашла. В то же время судебная власть не вправе отказать

¹ Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016 «Дело «Карелин (Karelin) против Российской Федерации» (жалоба № 926/08). Параграфы 73, 75, 76, 83.

в правосудии ни по мотиву отсутствия адекватной процессуальной формы, ни по причине пробела в законодательстве.

В 2005 г. Верховным Судом РФ было дано руководящее разъяснение следующего содержания: должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, а также органы и должностные лица, вынесшие постановление по делу, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 КоАП РФ, они не вправе заявлять ходатайства, отводы. Вместе с тем при рассмотрении дел, а также по жалобам и протестам на вынесенные постановления «в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов»¹.

Указанное разъяснение способствовало развитию дискреционной активности суда, связанной с выработкой новых процессуальных статусов, которые могли бы быть приемлемы для представления интересов административного преследования. Такие статусы не закреплены в КоАП РФ и, по сути, противоречат его процессуальной модели, вместе с тем их образование объективно необходимо в интересах правосудия.

В связи с этим при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях сложилась практика участия представителей органов публичного обвинения в виде следующих процессуальных фигур:

1. «Должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении». Если дело подведомственно судье, к рассмотрению дела нередко привлекается должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении². Если судья рассматривает жалобу на постановление, к делу привлекается должностное лицо, его вынесшее³. Но статус таких субъектов остается неясным. В подготовительной части судебного заседания разъясняются права лицу, в отношении которого ведется производство по делу, что дает разумные основания полагать о необходимости разъяснения оппоненту также аналогичных процессуальных прав.

Иногда должностным лицам разъясняются лишь закрепленные в КоАП РФ права на обжалование судебного акта, предусмотренные ч. 1.1 ст. 30.1, ч. 5 ст. 30.9 КоАП РФ. В то же время представители органа, как правило, ходатайствуют о приобщении к делу доказательств, отложении рассмотрения дела, и на вопрос, есть ли у них такие права, судебная практика однозначного ответа не дает. Чаще судья поступает компромиссно — воспринимает ходатайства как объяснения, но разрешает поставленные вопросы как бы по своей инициативе:

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». П. 10.

² См.: решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 01.01.2014 по делу № 12-1/2014 по жалобе А. на постановление судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 21.01.2013 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.9 КоАП РФ.

³ См.: решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.01.2014 по делу № 21-3/2014 по жалобе М. на постановление инспектора ДПС МО МВД России «Кондопожский» от 13.09.2013, решение судьи Кондопожского городского суда Республики Карелия от 30.10.2013 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.20 КоАП РФ.

«истребует» уже представленные ему доказательства, откладывает судебное заседание не по ходатайству должностного лица, а в связи с необходимостью уточнения обстоятельств дела.

2. «Представитель административного органа». Статус указанных выше субъектов хотя бы назван в некоторых нормах КоАП РФ, пусть и не в качестве непосредственного субъекта процессуальных отношений. Однако суду требуется процессуальный оппонент лица, привлекаемого к ответственности, и когда нет возможности обеспечить участие данных субъектов — по причине их отпуска, отставки и др. В связи с этим судебной дискрецией образована фигура, не закрепленная в КоАП РФ — представитель административного органа.

Такой статус универсален и позволяет обеспечить защиту интересов административного преследования как при рассмотрении любого дела по существу, так и при судебном обжаловании постановления. Обвинительные функции более заметно снимаются с судьи, который рассматривает дело уже весторонне и с элементами состязательности. Подобная практика распространена в Республике Карелия¹ и в других регионах².

В судебной практике встречаются случаи, когда за представителем административного органа даже признается право на обжалование вынесенных судебных актов³, хотя высшей судебной инстанцией к настоящему времени такая практика не поддерживается.

¹ См.: решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 27.08.2015 по делу № 21-330/2015 по жалобе Ф. на постановление заместителя руководителя Управления Роспотребнадзора по Республике Карелия, решение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ; решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 29.06.2015 по делу № 21-211/2015 по жалобе должностного лица ОМВД России по Калевальскому району, вынесшему постановление, на решение судьи Костомукшского городского суда Республики Карелия по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.21 КоАП РФ; решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 07.04.2016 по делу № 21-169/2016 по жалобе должностного лица на решение судьи Прионежского районного суда Республики Карелия по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.21.1 КоАП РФ.

² См.: решение судьи Приморского краевого суда от 08.06.2015 по делу № 21-570/2015 по жалобе должностного лица Управления Россельхознадзора по Приморскому краю и Сахалинской области на решение судьи Шкотовского районного суда Приморского края по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ; решение судьи Ставропольского краевого суда от 16.03.2016 по делу № 7-300/2016 по жалобе генерального директора ЗАО на решение судьи Ипатовского районного суда Ставропольского края от 22.12.2015 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ; решение судьи Верховного суда Республики Алтай от 16.10.2014 по делу № 21-82/2014 по жалобе на решение судьи Усть-Коксинского районного суда Республики Алтай по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2 КоАП РФ; решение судьи Пермского краевого суда от 10.02.2016 по делу № 7-192/2016/21-120/2016 по жалобе на решение судьи Красновшерского районного суда Пермского края на постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.10 КоАП РФ.

³ См.: решение судьи Приморского краевого суда от 02.11.2015 по делу № 12-501/2015 по жалобе представителя Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю на постановление судьи по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ;

Для обеспечения состязательности представителю органа власти судья дает возможность задать вопросы свидетелю, эксперту, рассматривает вопрос о приобщении к делу представленных материалов. Формально необходимые действия совершаются также по инициативе судьи (ст. 25.6, п. 2 ч. 2 ст. 25.9, ст. 26.10 КоАП РФ). Такая практика с переменным успехом «выправляет» недостатки процессуальной формы. В то же время следует признать, что возможность органа обвинения «подсказать» суду необходимость истребования доказательств или допроса свидетеля не равнозначна официально закрепленным процессуальным правам ходатайствовать о приобщении к делу доказательств или задавать свидетелю вопросы.

Приведенные процессуальные статусы образованы дискреционной деятельностью суда. Но несмотря на данную особенность, практика участия в административно-деликтном судопроизводстве подобных субъектов сложилась, имеет место длительное время и доказала свою эффективность

Дискреция может выразиться прямо и непосредственно от имени суда, иногда более осторожно — с оглядкой на принцип законности путем объяснения наличия пробела в законе и необходимости его преодоления, что тоже не меняет дискреционную природу совершаемых судьями процессуальных действий¹. Вместе с тем допуская в судебное заседание по делу об административном правонарушении представителей органов публичного преследования, судьи в настоящее время, как правило, не мотивируют возникновение в деле таких процессуальных фигур.

Автор статьи относится с глубоким уважением к мнению авторитетных ученых о том, что судопроизводственные административно-процессуальные отношения могут существовать только в форме правоотношений, то есть возникать, изменяться и прекращаться лишь тогда, когда это предусмотрено процессуальным законом². Между тем административно-деликтное судопроизводство на нынешнем этапе его становления свидетельствует об ином.

Правосудие по делам об административных правонарушениях не сводится сугубо к применению норм публичного материального права в рамках предусмотренных КоАП РФ процессуальных требований, а имеет другие, более масштабные очертания.

Так, конституционные полномочия и обязанность судебной власти по отправлению правосудия по делам об административных правонарушениях порождают к жизни судебную дискрецию. Она представляет собой самостоятельную, инициативную деятельность суда по определению оптимального баланса конституционных ценностей при преследовании публичной властью лица за совершение административного правонарушения. При этом дискреция способна

определение судьи Московского городского суда от 18.05.2015 по делу № 7-4949/15 об отказе в удовлетворении ходатайства представителя Управления Роспотребнадзора г. Москвы о восстановлении срока для подачи жалобы на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.3 КоАП РФ.

¹ См. подробнее: Щепалов С. В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. № 1.

² См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М.: Статут, 2017. Глава 9, параграф 9.1.

существовать и реализовываться не только «внутри» законодательных требований — когда законодатель разрешает ей проявляться (оценивать доказательства, определять вид и размер наказания и др.). Дискреция не только конкретизирует и дорабатывает закреплённую в законе процессуальную форму, когда суд как бы «шлифует» законодательный текст под вид его толкования, но не противоречит ему по сути. Нет, дискрецией могут образовываться даже стержневые очертания самой процессуальной формы, вовсе не имеющие законодательного подкрепления.

Подобную дискреционную деятельность необходимо признать как правовое явление и изучать, не закрывая на нее глаза и преждевременно не объявляя такие плоды судейского усмотрения процессуальными нарушениями. Как справедливо писал А. Барак, «не существует опасности того, что информация о существовании судейского усмотрения приведет к отсутствию чувства ответственности за рациональное его осуществление. Напротив, осознание повышает судейскую чувствительность. В любом случае, даже если такая опасность существует, ей нужно противостоять прямо, а не путем создания видимости, что полномочия нет»¹.

Автор согласен с мнением о том, что применение норм материального права судом вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы и процессуальную форму². Процессуальная форма как таковая существует и в судопроизводстве по делам об административных правонарушениях, хотя и не является настолько развитой и институционализировавшейся как процессуальные формы уголовного и гражданского судопроизводства. Но она также нуждается в признании и изучении в целях ответа на вопрос, соответствует ли она своему предназначению — является ли той самой универсальной и оптимальной моделью правосудия по делам об административных правонарушениях.

Процессуальная форма административно-деликтного судопроизводства (в том виде, в котором она есть сейчас) включает в себя не только нормативные очертания (результат непосредственного применения процессуального закона), но и дискреционные. Дискреционные формы процессуальных действий, ставшие общепринятыми в судебной практике, являются частью процессуальной формы, но имеют особую правовую природу. Они не являются «правоположениями», результатом применения и толкования права, хотя и могут мотивироваться таким образом. Они нуждаются в дальнейшем изучении, но более близки к

¹ Барак А. Судейское усмотрение. М. : Норма, 1999.

² Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. чл.-кор. АН УССР П. Е. Недбайло и д. ю. н. В. М. Горшенева. М., 1976. С. 12 ; Краснов Н. И., Иконичкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975 ; Семенов И. Г., Смолярчук В. И. Работа государственных органов по разрешению предложений, заявлений и жалоб граждан // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 64–73 ; Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном аппарате : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1971 ; Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правовой деятельности в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972 ; Рабинович П. М. Упрочнение законности — закономерность социализма. Львов, 1975. С. 246–247 ; Лейтс О. Э. Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979. С. 17 ; Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 26–27 ; Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

таким процессуальным явлениям, как фактическая процессуальная деятельность и судебный обычай¹.

Словом, процессуальная форма представляет собой своего рода «сплав» из нормативных и дискреционных начал, формирующийся под влиянием конституционно-правовой системы сдержек и противовесов. Первые являются результатом влияния законодательной власти на правосудие, вторые — результатом выражения непосредственно воли судебной власти.

Подобный двойственный характер процессуальной формы — нормальное явление в процессе развития правового государства. Процессуальная модель отправления правосудия может испытывать влияние всех ветвей власти, между которыми вполне могут наблюдаться некоторые разногласия и противоречия. Вместе с тем, по мнению автора, в целом становление и совершенствование процессуальной формы должно быть результатом преимущественно консолидированных усилий ветвей власти, а не их противостояния.

Имеющееся в настоящее время соотношение нормативных и дискреционных начал процессуальной формы административно-деликтного судопроизводства коренным образом отличается от соотношения тех же начал в других процессах. В гражданском и уголовном процессах суды преимущественно выполняют роль т.н. второстепенного законодателя, «дорисовывая» в деталях те основные контуры процессуальной формы, которые заданы законодателем в процессуальных кодексах.

Между тем в подходе законодателя к производству по делам об административных правонарушениях еще господствует управленческая концепция². Для должностных лиц и для судей в КоАП РФ предусмотрена одна процессуальная модель. Своей лаконичностью и простотой она первоочередно предназначена для органов исполнительной власти, и распространена на суд как бы в довесок — без учета значения и специфики правосудия. Для нее характерно: 1) два основных субъекта — орган административной юрисдикции (он же, как правило, и орган административного преследования) и лицо, в отношении которого ведется производство; 2) упрощенность процедуры рассмотрения дела; 3) отсутствие составительных начал; 4) упрощенное, даже «рамочное» регулирование пересмотра принятых постановлений — эти нормы предназначены в основном для рассмотрения жалоб вышестоящими органами, для которых подобные функции второстепенны.

Судебная власть по причине невозможности «втиснуться» в это прокрустово ложе без серьезного ущерба правосудия пытается дискреционными усилиями переделать в целом процессуальную модель правосудия по делам об административных правонарушениях. Вместо стержневого процессуального отношения «суд — привлекаемый» судебная власть пытается внедрить естественное для юридического процесса единство двух процессуальных отношений суда с органом административного преследования и суда с лицом, в отношении

¹ См.: Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2005. С. 219.

² См.: Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12.

которого ведется производство по делу. В науках уголовного процесса¹ и гражданского процесса² основными процессуальными отношениями считаются правоотношения суда именно с двумя сторонами. При этом для процессуальной науки неприемлема структура процессуальных отношений, когда основным из них является отношение суда с одним участником, а другие отношения носят служебно-вспомогательный характер.

Таким образом, в части процессуальной формы административно-деликтного судопроизводства имеет место не консолидация усилий ветвей власти, а их явная рассогласованность. Судебная власть пытается принципиально исправить ту модель, которая заложена законодателем в КоАП РФ — вплоть до структуры процессуальных отношений.

Перечень несоответствий заложенной в КоАП РФ процессуальной модели интересам правосудия можно продолжить. Вместе с тем на приведенном выше примере автор хотел проиллюстрировать устаревший характер нормативной части процессуальной формы судопроизводства по делам об административных правонарушениях, которая тянет юридический процесс назад и препятствует его развитию. По данным причинам хотелось бы вынести на обсуждение мысль о том, что процессуальная форма правосудия по делам об административных правонарушениях нуждается не столько в совершенствовании, сколько в создании заново — на базе науки и принципов юридического процесса.

¹ См., например: Кокорев Л. Д. Участники правосудия по уголовным делам. Воронеж, 1971. С. 40.

² См., например: Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса. Изд. 2-е. М., 1917. Цит. по: Хрестоматия по гражданскому процессу / под общ. ред. М. К. Треушников. М., 1996. С. 12–14.

Белюсова В. В.,

*аспирант кафедры административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Российская Федерация обладает самой большой территорией в мире, следовательно, ее земельный ресурс является преимуществом страны, который необходимо использовать на благо населения и увеличения экономического потенциала. В качестве стратегической цели выступает обеспечение рационального и спланированного землепользования как ключевой фактор развития государства.

При разработке программ стратегического планирования необходимо учитывать, что земельные ресурсы ограничены в объеме и подвержены постоянным преобразованиям, а в связи с их использованием во всех сферах человеческой деятельности самовосстановление не является эффективным способом. В связи с этим государство разрабатывает стратегии, программы социально-экономического развития, в которых прогнозирует увеличение объема производства, повышение эффективности использования земельных ресурсов путем внедрения интенсивных технологий по мелиорации земель, улучшения способов обработки почвы и посевов, применения минеральных удобрений и биоудобрений, эффективных средств защиты растений, уменьшения потерь при хранении урожая, создания и внедрения в производство высокоурожайных и устойчивых к болезням и вредителям сельскохозяйственных культур, применения современной эффективной сельскохозяйственной техники¹.

Разумеется, что отсутствие регулирования в данной области может спровоцировать дефицит, конкуренцию, конфликты, увеличит социальную, экономическую и политическую нестабильность. Поэтому недостаточно только признания необходимости рационального землепользования и повышения эффективности его использования без разработки правовой системы государства.

Таким образом, целях повышения конкурентоспособности и экологизации продукции, воспроизводства и повышения эффективности использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов, Минэкономразвития России разработало прогноз «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года», где уделяется внимание развитию агропродовольственного сектора.

Обращаясь к принципам развития, указанных в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» необходимо отме-

¹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года (разработан Минэкономразвития России) (одобрен на заседании Правительства РФ 22.11.2018).

тить, что земельный ресурс не включен в программу развития как основной и стратегический, а понимается всего лишь в качестве территории.

Согласно данной Стратегии, более пристальное внимание уделяется¹:

- интенсивному развитию производства потребительских товаров;
- научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях;
- производству по добыче углеводородного сырья в малоосвоенные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока и акватории шельфов Дальневосточного и Арктического бассейнов;
- концентрации производства сельскохозяйственной продукции на территориях с наиболее благоприятными агроклиматическими и почвенными условиями и выгодным положением относительно емких потребительских рынков.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» регламентирует полномочия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления, в частности их деятельность сводится к разработке документов и внесению в них изменений, контролю и мониторингу, по результатам которых подготавливаются отчеты о ходе реализации проектов и их результатах². Значительное количество программ, стратегий утверждаются правовыми актами такими как: указы, постановления и распоряжения, принимаемыми соответствующими органами государственной власти.

Так, Стратегия социально-экономического развития Владимирской области до 2030 г., утвержденная Указом Губернатора Владимирской области, уделяет внимание перспективам создания крупных агропромышленных комплексов, осуществляющих работы по выращиванию, сбору и переработке местной продукции, привлечению инвестиций, которые будут направлены на повышение качества почвы и обновление технического комплекса. Таким образом, администрация Владимирской области ставит задачи по:

- упрощению процедур вовлечения земель в хозяйственный оборот;
- формированию эффективных государственных систем кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость при развитии конкуренции на рынке кадастровых работ и переходу к саморегулированию кадастровой деятельности;
- завершению приватизации земельных участков, на которых расположены находящиеся в частной собственности объекты недвижимости и выдела земельных участков в счет земельных долей, образованных в процессе приватизации сельскохозяйственных земель;
- формированию института массовой оценки недвижимости и введение на этой основе полноценного налогообложения недвижимости.

Таким образом, роль субъекта РФ заключается в установлении правил эффективного распоряжения земельным потенциалом области посредством определения стратегии развития и создания нормативной базы, регулирующей данный процесс.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 16.12.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.».

² Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации).

Эффективность реализации программ, стратегий напрямую связана с ответственностью участников стратегического планирования за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществление мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит главу «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования», которая предусматривает возможность применения к нарушителям дисциплинарной, гражданско-правовой и административной ответственности. Закон не устанавливает конкретные составы правонарушений в сфере стратегического планирования, однако деятельность участников может содержать в себе противоправность и общественную опасность, выраженную в форме действия или бездействия должностного лица. Стоит отметить, что общественная опасность заключается в противоправном деянии должностного лица, которое затрагивает интересы конкретного человека, группы лиц, государства.

Статья 2.4 КоАП РФ предусматривает административную ответственность в отношении должностных лиц в случае совершения ими административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Лицо, осуществляющее функции представителя власти, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Ю. Н. Стариков выделяет несколько оснований для привлечения должностного лица к административной ответственности²:

- совершение действий, в которых содержатся нарушения общеобязательных правил
- изданные приказы и распоряжения нарушают общеобязательные правила
- обязанности по контролю за исполнением подчиненными лицами общеобязательных правил и процедур
- соблюдение установленных правил входит в перечень должностных обязанностей, установленных в инструкциях.

Стоит обратить внимание на то, что п. 41 постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. От 26.05.2021) «Об утверждении Порядка разработки,

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. № 146. 03.07.2014.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002.

реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» устанавливал персональную ответственность участников государственной программы за эффективность ее реализации, не достижение целевых индикаторов и (или) показателей государственной программы, а также за достоверность информации, размещаемой на портале государственных программ. В связи с изданием постановления Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации») данный пункт утратил силу, а сам документ действует до 1 января 2023 г.

Персональная ответственность характеризуется осуществлением действий, бездействия и принятием соответствующих решений (уклонение от их принятия) в рамках предоставленного ответственному лицу (участнику программ) полномочий. Персональная ответственность возлагается посредством издания соответствующего приказа, тем самым закрепляя гарантию по реализации программ стратегического планирования.

Пунктом 72 постановления Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» предусматривается наложение дисциплинарного взыскания на руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов — ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственной программы, в случае не достижения запланированных результатов.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что стратегическая политика государства в области земельных отношений направлена на урегулирование, перераспределение и повышение эффективности использования земель уже вовлеченных в оборот, что не соответствует масштабности государства. А также, в связи с внесением изменений, участники стратегического планирования не несут персональную ответственность за реализацию государственных программ, что будет являться снижением эффективности исполнения стратегических целей и достижения результатов.

Земельные ресурсы представляют собой одну из важных сфер управления и играют ключевую роль в развитии государства, так как являются одним из объектов инвестирования, основой для функционирования иных сфер экономики страны и имущественным активом. Поэтому стратегическое планирование земельных ресурсов выступает одним из основных направлений экономического развития страны, которое требует максимального достижения целей стратегии государства. Для предупреждения правонарушений, наносящих ущерб обществу и государству, необходимо установить ответственность на законодательном уровне за не достижение плановых показателей государственных программ и стратегий, разработать составы правонарушений, предусматривающих административную ответственность за нарушение законодательства о стратегическом планировании в области земельных отношений.

*Глазова П. Д.,
соискатель кафедры административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

На государство возложена важнейшая социальная функция по осуществлению государственной образовательной политики в целях обеспечения права граждан на образование. Принципы государственного контроля в сфере высшего образования являются неотъемлемой частью этой политики, т.к. на них не только строится и функционирует сама система такого контроля, но и они служат стратегическим ориентиром для всей контрольной деятельности.

Принципы государственного контроля в области высшего образования для государственного контрольного органа и должностных лиц, осуществляющих контроль за работой образовательных организаций, выступают социально-правовой целью, на которую необходимо ориентироваться при организации своей контрольной деятельности. Эти принципы контроля являются важными, потому что их реализация гарантирует защиту права на образование в обществе и способствует развитию образовательного процесса в Российской Федерации.

Принципы государственного контроля в области высшего образования определяют отношения между контрольным органом и образовательными организациями высшего образования.

Перечень принципов государственного контроля закреплен в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹. Это делает принципы государственного контроля универсальными, безусловными и обязательными для исполнения должностными лицами, осуществляющие контрольную деятельность в области высшего образования.

Глава 2 указанного закона содержит восемь принципов государственного контроля, проанализируем их содержание применительно к рассматриваемой области общественных отношений.

Первый принцип — принцип законности и обоснованности. Общий смысл данного принципа заключается в том, что деятельность образовательной организации высшего образования, а также все действия и решения контрольного органа обязаны быть законными, то есть не должны противоречить нормативным правовым актам, и обоснованными, иными словами, должны соответствовать фактическим данным. Правовой основой в данном случае выступает Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² и подзаконные акты, принятые на его развитие.

По нашему мнению, законность и обоснованность являются основной гарантией защиты права граждан на образование. Законность, как считается, это

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

соблюдение и исполнение требований нормативных правовых актов как контрольными органами, так и всеми участниками образовательного процесса. Принцип законности не дает возможности им действовать вне своей компетенции, определенной ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Обоснованность, в свою очередь, касается действий и решений контрольного органа, которые должны быть независимыми и объективными, их действия и решения должны быть подтверждены информацией, соответствующей действительности и отображенной в документах.

Таким образом, принцип законности и обоснованности предполагает реализацию деятельности контрольных органов в соответствии с вышеуказанными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, принятыми на их основе.

Вторым принципом является принцип стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований. Целью данного принципа можно считать снижение риска причинения вреда (ущерба) образовательной деятельности с применением риск-ориентированного подхода, а также сведение к минимуму потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований. Предполагая заранее недобросовестное соблюдение обязательных требований образовательными организациями высшего образования, данный принцип обязывает контрольные органы стимулировать образовательные организации к добросовестному соблюдению обязательных требований. Способом достижения указанной цели является проведение различных профилактических мероприятий, перечень которых закреплен в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». К ним относятся государственная аккредитация образовательных программ, федеральный контроль качества образования и мониторинг в системе образования.

При реализации указанных мероприятий государственного контроля обеспечивается добровольное соблюдение обязательных требований, тем самым уменьшается предполагаемая выгода от совершенных нарушений обязательных требований, повышается защита интересов обучающихся.

Некоторые виды мероприятий, например, самообследование, направлены на то, чтобы заинтересовать образовательные организации добровольно соблюдать обязательные требования и таким образом минимизировать вмешательство контрольных органов в их деятельность, что содержится в содержании следующего принципа.

Третий принцип акцентирован на соразмерность вмешательства контрольных органов в деятельность образовательных организаций. То есть государственный контроль и должностные лица, которые его реализуют, должны совершать действия и проводить только те мероприятия, которые необходимы для гарантирования соблюдения и выполнения обязательных требований, направленных на обеспечения прав и законных интересов обучающихся.

Реализация мероприятий подразумевает наличие реальных оснований их проведения. Так, если Рособраззор имеет право выдать предписание о нарушении обязательных требований, то должны быть объективные основания для этого, например, результаты оценки качества подготовки обучающихся.

Таким образом, закон не допускает совершение действий должностными лицами контрольного органа, которые могут быть избыточными, т.е. причи-

нить значительный вред (ущерб) общественным отношениям, возникающим в области высшего образования.

Данный принцип взаимосвязан со следующим принципом — охрана прав и законных интересов участников контрольных отношений. Примером, нарушения данного принципа может быть случай, когда в области высшего образования при рассмотрении вопроса о восстановлении на повторное прохождение государственной итоговой аттестации, заявителю было отказано по причине нарушения срока подачи заявления при их соблюдении, что привело к нарушению его права на получение документов подтверждающих его образование.

Пятый принцип — недопустимость злоупотребления правом. Реализация данного принципа на практике препятствует нарушениям со стороны должностных лиц контрольных органов, действия которых направлены исключительно с намерением причинение вреда образовательной организации высшего образования, действий в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление своих прав по контролю в сфере высшего образования.

Например, образовательной организацией было подано заявление на получение государственной аккредитации по основным образовательным программам высшего образования и перечень прилагаемых к нему документов по форме, утвержденной Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», в соответствии с требованиями к их заполнению и оформлению, а должностные лица Рособнадзора по результатам проверки приняли безосновательное решение о возврате заявления.

Шестым принципом назван принцип соблюдения охраняемой законом тайны. Обработка и доступ к персональным данным, используемых образовательной организацией, определяется Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»¹. Государственный контроль в данной сфере отнесен Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Должностные лица контрольного органа и образовательной организации обязаны не разглашать информацию, которая является персональными данными обучающихся. В противном случае должностное лицо разгласив данную информацию несет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Исключением может являться только случай, если это считается допустимым нормативным правовым актом.

Седьмой принцип — открытость и допустимость информации об организации и осуществлении государственного контроля. Суть данного принципа заключается в исполнении контрольными органами в упорядочивании и доведения сведений до образовательных организаций всех обязательных требований, чтобы они были им ясны.

Для достижения открытости информации, например, Рособнадзор размещает перечень обязательных требований на официальном сайте (<https://obrнадзор.gov.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Также он может информировать образовательные организации путем опубликования руководств и рекомендаций по соблюдению обязательных требований или через

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «Консультант-Плюс».

средства массовой информации. Таким путем обеспечивается доступность и открытость обязательных требований и их полное описание.

Также Рособрнадзор обязан обеспечить открытость своей деятельности посредством уведомления образовательных организаций о своей компетенции и об организации и реализации государственного контроля (надзора), а также о намерениях проведения контрольных мероприятий. Имея доступ к такой информации, позволяет образовательные организации смогут разобраться как реализуется государственный контроль (надзор), как им действовать в различных ситуациях и в какие сроки провести самообследование перед контрольным мероприятием. Отсюда следует, что Рособрнадзор, осуществляя полное информирование образовательных организаций, способствуют соблюдению обязательных требований.

Нарушение данного принципа, в той ситуации, когда Рособрнадзор не предоставляет информацию о том, как реализуется государственный контроль образовательным организациям, не дает им возможности устранить выявленные нарушения, организовать защиту своих прав и законных интересов.

Восьмым принципом является оперативность при осуществлении государственного контроля. Этот принцип прежде всего нацелен на эффективность действий контрольных органов, которые заключаются в быстром реагировании на нарушение обязательных требований образовательных организаций. Это дает возможность своевременно обнаружить и устранить нарушение обязательных требований.

В настоящее время принципы государственного контроля проходят апробацию во всех областях государственного управления, показывая удовлетворительные результаты. Например, принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований позволяет создать положительную динамику, когда образовательные организации высшего образования заинтересованы в выполнении обязательных требований.

Следует также отметить, что уменьшение вмешательства государственного контрольного органа и его должностных лиц в деятельность образовательных организаций высшего образования, в некоторых случаях, позволит им самостоятельно разрешить ситуацию, допускающую нарушение обязательного требования. Исключением являют умышленные нарушения образовательной организации высшего образования, требующие обязательного участие контрольного органа, то есть проведение контрольных мероприятий или иных действий его должностных лиц.

Представляется, что данный перечень принципов государственного контроля в области высшего образования является исчерпывающим. В случае их соблюдения контрольные органы окажут позитивное воздействие на деятельность образовательных организаций высшего образования.

Зайцев Д. И.,

*аспирант кафедры административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

*Научный руководитель: Старостин С. А.,
доктор юридических наук, профессор кафедры
административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

До сегодняшних дней в отечественной управленческой науке не ставилась проблема усмотрения органов исполнительной власти в свете стратегического планирования¹. В работе мы попробуем очертить ее наиболее общие контуры.

Начнем с того, что усмотрение и планирование как категории публично-го управления есть полные антиподы, совершенно исключаящие друг друга. Этот тезис удачно иллюстрируется следующим историческим фактом. Первым отечественным документом стратегического планирования считается план государственной электрификации России (ГОЭЛРО) 1920 г.² Его авторы (комиссия ГОЭРЛО) провозглашали: «Приступая к деятельной работе по созданию планомерного обобщественного хозяйства РСФСР, мы отнюдь не можем <...> целиком вверить себя инстинкту народных масс, произволу и усмотрению отдельных руководящих личностей»³. Соответственно, ограничение (или даже упразднение) дискреционных полномочий органов государственной власти и их должностных лиц было одной из целей плана ГОЭЛРО.

С теоретической точки зрения усмотрение и планирование равным образом оказываются антагонистическими институтами. Так, профессора Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (UCLA) Гарольд Кунц (*Harold Koontz*) и Сирил О'Доннелл (*Cyril J. O'Donnell*), специализирующиеся на вопросах частного и публичного менеджмента, полагают, что «планирование — это заблаговременно принятые решения о том, что делать, когда делать и кто это будет делать»⁴. Другими словами, при планировании между принятием решений и их поэтапной реализацией протекает некоторый — как правило, длительный⁵ —

¹ За исключением отдельных исследований, в которых означенная проблема либо попросту констатировалась, либо бегло рассматривалась в контексте смежных вопросов. Некоторые из этих исследований используются в данной работе.

² См.: Система стратегического планирования в Российской Федерации : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Степаненко. М., 2021. С. 3, 7–9.

³ План электрификации РСФСР. Доклад VIII Съезду советов Государственной комиссии по электрификации России. 2-е изд. М., 1955. С. 33.

⁴ См.: Koontz H., O'Donnell C. Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions. 5th ed. New York, 1972. P. 113.

⁵ По утверждению Г. В. Атаманчука, «наиболее распространено планирование на 25, 20, 15, 10, 5 лет в зависимости от масштабности, сложности и ресурсозатратности решаемой проблемы» (см.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. М., 2010. С. 149). Но на практике встречаются и более долгие планы. Например, программа развития центральных и запад-

период времени, а лица, исполняющие эти решения, не могут «отклониться» от заранее поставленных (внутренних) задач¹. Усмотрение же имеет диаметрально противоположные параметры: решение находится и осуществляется *здесь и сейчас* с учетом текущей (оперативной) обстановки, т.е. опирается, по выражению Ю. П. Соловей, «на «внешние» предметы, в качестве которых выступают фактические обстоятельства конкретной правоприменительной ситуации»².

Таким образом, определение направлений развития какой-либо сферы или отрасли публичного администрирования не должно сочетаться с некоторым персональным управленческим решением, не подкрепленным экономическим анализом, статистическими выкладками, зарубежным опытом и т.д. Вместе с тем из сказанного не следует, что дискреция органов государственного управления не может присутствовать на *подготовительном* этапе (проведения организационных и иных мероприятий) или на этапе *выполнения* плана, особенно долгосрочного, т.к. в противном случае внешне- или внутриполитические пертурбации создали бы препятствия для достижения целей и задач стратегии развития (социально-экономического, научно-технологического и пр.). Профессор Фрайбергской горной академии Рэйнер Вульф (*Rainer Wolf*) в одной из своих статей говорил по данному поводу следующее: «Стратегическое планирование <...> связано с неопределенностью будущего и внешними обстоятельствами, поэтому необходима наибольшая свобода усмотрения управляющего субъекта. Планирование учитывает изменяющиеся обстоятельства, отсюда требуется возможность изменения планового решения, вплоть до отказа от принятия планового акта, если еще на этапе подготовки он утратил актуальность»³.

Характерно, что с озвученных строк начинается подраздел статьи, озаглавленный немецким правоведом как «Парадокс планирования». И действительно: с одной стороны, стратегическое планирование стремится свести объем дискреционной власти к минимуму, а с другой — его результативность и эффективность напрямую зависят от широты усмотрения, предоставленной участникам планирования. Поэтому при воплощении плана могут смениться как субъекты административного усмотрения, так и формы его реализации, однако дискреция как таковая никуда не исчезнет.

ных районов Китая была разработана к 1999 г. со сроком претворения в жизнь до 2050 г. (см.: Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина. Ч. 2. М., 2016. С. 25). А в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» планы и прогнозы выстраиваются на несколько непривычный 6-летний срок (подробнее об этом см.: Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 85–86).

¹ Конечно, в эти задачи могут (а иногда и должны) вноситься коррективы, но не самими исполнителями. Так, Государственный плановый комитет Совета Министров СССР «все время пересчитывал собственные планы» и, как пишет С. Г. Кара-Мурза, «было бы странно, если бы Госплан этого не делал — это прямо входило в его обязанности» (Кара-Мурза С. Г. Народное хозяйство СССР. М., 2012. С. 16–17).

² Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 22.

³ Цит. по: Кудряшова Е. В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов : монография / отв. ред. И. И. Кучеров. М., 2020. С. 39–40.

Перейдем от теории к практике. В современном мире выделяются две модели административного усмотрения в системе стратегического планирования, в целом соответствующие континентальной правовой семье и семье общего права.

Первая из них — романо-германская модель («*усмотрение при планировании*»¹). Профессор Халлского университета Мартина Кюннеке (*Martina Künnecke*)² отмечает, что в Германии есть три разновидности административного усмотрения — «обычное», усмотрение при толковании неопределенных юридических понятий и усмотрение при планировании. Последнее дает органам исполнительной власти наибольшую свободу действий, т.к. оно а) зиждется не столько на правовых нормах, сколько на целях и задачах, изложенных в плане; б) требует установления баланса интересов между различными хозяйствующими субъектами, что является крайне наукоемким процессом; в) практически не подлежит судебному контролю (считается, что риски того или иного плана должен оценивать не суд, а исключительно публичная администрация)².

Вторая модель — англосаксонская («*планирование при усмотрении*»³). Характеризуется тем, что исполнительной власти гарантированы «самые широкие возможности для усмотрения в сфере планирования»⁴. Профессор Шеффилдского университета Филипп Бут (*Philip Booth*) называет три причины этого. Во-первых, главным ориентиром для британского планирования всегда являлось достижение целей и задач, а не применение правовых норм. Однако, во-вторых, и сама сущность прецедентного права способствовала наличию внушительных дискреционных полномочий у судей и, как следствие, у чиновников (поскольку административные решения основывались на судебных). Кроме того, в-третьих, общее право традиционно концентрировалось не на материальных, а на судебно-процессуальных нормах, поэтому об актах, так или иначе регламентирующих функционирование публичной администрации, не могло быть и речи⁵.

К какой из моделей относится Россия? Однозначно сказать трудно. С нормативно-правовых позиций, конечно, дискреция здесь наблюдается при планировании (а не наоборот) — например, допускается привлечение или не привлечение

¹ Термин «усмотрение при планировании» активно употребляется в немецкой административной науке. См., например: Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / пер. с нем. М., 2008. С. 297; Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: учебное пособие / пер. с нем. М., 2000. С. 38–39, 76–85.

² См.: Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, 2007. P. 78–81.

³ «Планирование при усмотрении» — так можно условно обозначить доминирующий в Англии и США подход к дискреционным полномочиям органов исполнительной власти в области стратегического планирования, чтобы подчеркнуть колоссальную свободу, принадлежащую этим органам.

⁴ Кудряшова Е. В. Проблема свободы усмотрения органов исполнительной власти в сфере административного планирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. № 3. С. 18.

⁵ См.: Booth P. The control of Discretion: Planning and the Common-Law tradition // Planning Theory. 2007. Vol. 6. № 2. P. 141–142.

научных организаций в качестве участников стратегического планирования¹, принятие или не принятие бюджетного прогноза представительными органами муниципальных образований² и т.д. Но в действительности, как констатируют С. А. Старостин и А. Г. Добкин со ссылкой на отчет Счетной палаты РФ, ни один из утвержденных планов деятельности федеральных органов исполнительной власти на 2019–2024 гг. не соответствует требованиям законодательства; в планы не включена большая часть показателей, за которые данные органы несут ответственность; при этом в 2017–2018 гг. ни один орган не смог достичь плановых значений всех одобренных показателей³ (этим фактом, вероятно, и объясняется более чем скромная «выборка» показателей в следующих планах). Данная ситуация скорее напоминает англосаксонскую модель, нежели романо-германскую.

На наш взгляд, в целях повышения эффективности и результативности системы стратегического планирования в Российской Федерации необходимо остановиться на одной из описанных моделей. Каждая из них, разумеется, имеет и свои достоинства, и свои недостатки, однако сам срок существования континентальной и «прецедентной» моделей доказал их жизнеспособность.

*Лобанова И. К.,
адъюнкт кафедры административного права
факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя*

МИГРАЦИОННАЯ АМНИСТИЯ: ОПЫТ ПОРТУГАЛИИ

Миграционная амнистия уже давно применяется в миграционной практике разных стран (Франция, Италия, Дания и др.). Зачастую они проводятся с целью сократить большое количество незарегистрированных мигрантов путем легализации тех, кто уже незаконно находится на территории страны и тем самым нарушает законодательство. Благодаря миграционной амнистии появляется возможность производить учет всех мигрантов, которые подают заявление на ее получение и в дальнейшем совершенствовать контроль за последующим притоком.

С целью совершенствования и разработки миграционного законодательства в области миграционной амнистии в Российской Федерации необходимо обра-

¹ См.: Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 183.

² См.: Константинович Д. А. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как организационно-правовая основа национальной системы стратегического управления // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2016. № 1. Т. 2. С. 32–33.

³ См.: Старостин С. А., Добкин А. Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2021. № 41. С. 79–80.

тяться к опыту стран, которые уже применяют ее. Для этого в рамках тематики данной статьи рассмотрим опыт Португалии, которая с 1993 г. установила условия въезда, проживания, выезда и высылки иностранцев с целью обеспечения указанных административных процедур эффективности и прозрачности.

Португалия является демократическим государством и всесторонне поддерживает мигрантов, но это не исключает появления проблем, которые возникают в обществе на фоне большого притока мигрантов.

Правовое регулирование Португалии в части миграционного законодательства не стоит на месте, а успешно развивается. Так, новые изменения, позволяющие ускорить, сделать менее бюрократическим и облегчить процедуры получения виз и видов на жительство, в частности:

- более упрощенный режим для студентов, желающих посещать курсы профессионального образования в Португалии, и для предпринимателей, высококвалифицированных иммигрантов, чтобы сделать новые бизнес-модели, связанные с предпринимательством, технологиями и инновациями более привлекательными, реагируя на трудности компаний, испытываемых в этой области (Стартап-виза);
- упрощенная схема проживания для сезонных работников и введение нового режима для работников, переведенных из других государств-членов, при условии, что они интегрированы в штат компании;
- ускорение и упрощение выдачи вида на жительство для всех, кто намерен учиться в высших учебных заведениях. Таким образом, был введен более благоприятный режим для студентов из государств CPLP (Сообщество португалоязычных стран), служащих и самозанятых.

Закон об иностранцах также позволяет адаптировать национальное законодательство к новой экономической и социальной динамике:

- документы будут представляться в электронной форме, и, по возможности, от личного собеседования в консульстве будет отказано;
- иммиграционная и пограничная служба, в ситуациях, когда она проинформирована о дате поездки, предоставит в нескольких положительных отзывах, касающихся виз на жительство, запланированную дату для SEF. Таким образом, заявитель освобождается от планового пребывания на национальной территории;
- назначения для предоставления и продления вида на жительство теперь могут быть сформированы по просьбе заявителя, для любого регионального управления / делегации, что позволит предвидеть крайние сроки;
- SEF будет использовать документы, уже существующие в его рабочем потоке, во всех процедурах предоставления и продления вида на жительство, избегая, таким образом, повторного требования этих документов к заявителям;

Важно отметить, что статья 123 Закона об иностранцах в исключительных ситуациях не обязывает к представлению доказательств законного въезда. Опубликованный в настоящее время Закон позволяет легализовать иммигрантов, уже находящихся в Португалии, по гуманным соображениям, всякий раз, когда представляются доказательства наличия интеграции на рынке труда со скидками на социальное обеспечение на срок более одного года.

В своей Программе Правительство признает, что сталкивается с демографической проблемой. Таким образом, вся стратегия правительства в области миграции способствует привлечению иммигрантов по легальным каналам

иммиграции посредством развития межкультурного общества и углубления интеграции иммигрантов в португальское общество.

В мае 1996 г. Парламент страны единогласно принял закон, предусматривающий амнистию нелегальных иммигрантов. Первоначальным условием для получения права на легализацию была дата въезда в Португалию и срок проживания в ней. Заявители, являющиеся гражданами португалоговорящих стран, должны были въехать в Португалию до 31 декабря 1995 г. и проживать там с тех пор. Лица, не имеющие гражданства или подданства государств, не входящих в ЕС, должны были въехать в Португалию до 25 марта 1995 г., когда вступило в силу Шенгенское соглашение. Португальское законодательство допускает двойное гражданство с 1981 г.

Португалия проводила строгую миграционную политику путем усиления пограничного контроля, правоохранительных возможностей с целью эффективного выявления фальшивых документов, создания временных центров для иностранцев, незаконно въехавших в Португалию. В мае 1996 г. была объявлена всеобщая амнистия для нелегальных мигрантов, по итогам которой вид на жительство и разрешение на работу получили 21 800 трудовых мигрантов. Аналогичная амнистия была проведена и в 2001 г., когда количество легализованных составило 120 200 человек¹.

Изучив опыт проведения миграционных амнистий в Португалии, необходимо отметить ряд ключевых моментов, которые хотелось бы интегрировать для создания потенциальной модели миграционной амнистии в Российской Федерации. К таким аспектам, на которые следует обратить внимание отнесем:

- упрощенный процесс получения миграционной амнистии для заинтересованных категорий (важно отметить, что этот интерес взаимный);
- предоставление документов на получение амнистии в электронной форме;
- после окончания срока своего легального статуса нахождения не нужно собирать все документы еще раз, достаточно просто обратиться с заявлением о продлении.

Таким образом, нами был проанализирован положительный опыт миграционной амнистии Португалии, указанные элементы которого могут послужить основой для формирования российской модели миграционной амнистии.

Подводя итог, отметим, что миграционная амнистия — уникальный административно-правовой феномен, который необходим в российской миграционной системе. На основе проведенного анализа стали очевидными различные механизмы ее реализации, которые уместно применять в отношении незаконных мигрантов с целью получения ими легального статуса на территории Российской Федерации.

¹ Papademetriou, et al. (2004), Levinson (2005b).

*Малахов С. А.,
адъюнкт кафедры административного
права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя*

ВЗАИМОСВЯЗЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО РЕЖИМА

Одним из средств механизма управления, которое направлено на эффективное достижение приоритетных целей государства является стратегическое планирование. Сущность планирования состоит в процессе определения приоритетных направлений развития и генерации предварительных решений для стоящих задач управленческой деятельности. Такое планирование рассчитано на длительный период времени.

Очевидным видится, что в современных условиях развития рыночных отношений и экономических институтов в России роль стратегического планирования постоянно усиливается, что предопределяет возникновение научного интереса к исследованию отдельных его правовых аспектов.

Видится, что стратегическое планирование имеет правовую природу. Необходимость юридизации планирования обуславливается важностью придания результатам данного процесса свойства обязательности (императивности). На основе документов стратегического планирования разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты.

Например, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ имеются положения о механизме ее реализации органами публичной власти, соответственно, органы законодательной власти в своей законотворческой деятельности руководствуются данным стратегическим документом.

Правовая регламентация стратегического планирования в России устанавливается профильным Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ², идейное ядро данного нормативного правового акта заключается в создании правовой основы для разработки, построения и функционирования процесса стратегического планирования. С принятием данного нормативного правового акта стратегическое планирование в России вышло на качественно новый уровень.

Статьей 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ определен исчерпывающий перечень документов стратегического планирования, они являются ориентиром для реализации политики в определенных ими направлениях и источником права.

Во-первых документы стратегического планирования можно рассматривать в качестве источника в прямом смысле этого слова, так как во исполнение положений документов стратегического планирования разрабатываются и реализуются нормы различных отраслей законодательства.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351.

² СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

Во-вторых, следует согласиться с некоторыми исследователями, которые отмечают, что для современной правовой жизни России характерно активное создание подобных программных документов, являющихся, на сегодняшний день, частью правовой системы России¹.

Актуальный перечень документов стратегического планирования имеется в реестре ГАС «Управление» (государственная автоматизированная система «Управление»), к числу документов стратегического планирования относятся стратегии, направления деятельности, доктрины, прогнозы, основы политики, единые планы и некоторые другие виды документов.

Стратегическое планирование осуществляется на трех уровнях, соответствующих видам публичной власти в России (федеральный уровень планирования, региональный и муниципальный). Общее число документов в реестре документов стратегического планирования на начало 2022 г. превышает 50 000.

В действующей политико-правовой системе России институт стратегического планирования показывает свою эффективность, позволяет достигать приоритетных целей государственного развития и занимает важное место в управлении всеми сферами общественной жизни.

Следует обратиться к такому аспекту нормативного правового регулирования стратегического планирования в России, как обеспечение исполнения, контроль за исполнением предписанного в его документах, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписанного документами стратегического планирования. Проблематика реализации контроля за исполнением стратегического планирования уже достаточно подробно рассматривалась в научных трудах юристов².

В механизме реализации результатов стратегического планирования вышеназванные виды деятельности государственных органов занимают важное место, поэтому в качестве одного из средств обеспечения реализации изложенного в документах стратегического планирования выступает юридическая ответственность за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Так, нарушение нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования может привести к наступлению административной ответственности (статья 45 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Однако при анализе норм Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) не обнаруживается норм, которые описывают составы административных правонарушений в сфере неисполнения или ненадлежащего исполнения положений стратегических документов. Законодательство об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации таких норм тоже в своей структуре не содержит.

Взаимосвязь стратегического планирования и административно-деликтного юридического режима (образуемого нормами законодательства об административных правонарушениях) заключается в обеспечении регулятивного

¹ Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488–499.

² Добкин А. Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6 (82). С. 170–176.

потенциала содержания документов стратегического планирования мерами принуждения, которые предусмотрены охранительными нормами законодательства об административных правонарушениях.

Отсутствие норм законодательства об административных правонарушениях, которые осуществляют функцию принуждения к соблюдению правил, регламентирующих общественные отношения, снижают эффективность регулятивного воздействия права на поведение участников общественных отношений в рамках реализации предписанного документами стратегического планирования.

Во взаимосвязи норм законодательства об административных правонарушениях и предписанного статьей 45 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обнаруживается пробел в части, касающейся отсутствия необходимых норм законодательства об административных правонарушениях, которые бы устанавливали административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписанного документами стратегического планирования. Данную проблему правоведы уже затрагивали в своих научных исследованиях¹, с их выводами следует полностью согласиться.

Административно-деликтное законодательство является достаточно динамичной отраслью и постоянно подвергается многочисленным изменениям в части, касающейся включения в его состав новых норм-запретов, которые в системе нормативного правового регулирования выполняют охранительную функцию². Представляется целесообразным разработка и включение в структуру КоАП РФ и законодательства субъектов Российской Федерации (учитывая трехуровневую иерархическую структуру стратегического планирования) норм, которые предусматривали бы ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) положений стратегических документов (на федеральном, региональном, муниципальном уровне).

Необходимо отметить, что в настоящее время осуществляется процесс третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях и одновременно с этим в действующее административно-деликтное законодательство продолжают вноситься многочисленные поправки.

Представляется, что постоянное внесение изменений в действующее законодательство об административных правонарушениях тормозит разработку нового КоАП РФ (материального).

В рамках реализации задач стратегического планирования такой подход (из-за тесной взаимосвязи состояния административно-деликтного юридического режима и процесса социально-экономического развития) является совершенно непродуктивным.

Целесообразно в данном случае до принятия нового административно-деликтного законодательства приостановить внесение изменений в действующее, ввести мораторий.

¹ Добкин А. Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6 (82). С. 175.

² Административно-деликтное право / Е. О. Бондарь, С. Н. Бочаров, Р. А. Брунер [и др.]. М. : Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, 2019. 238 с.

Таким образом, следует сделать вывод о наличии взаимосвязи стратегического планирования и регулирования административно-деликтного юридического режима, которая заключается в выполнении нормами последнего охранительной функции по отношению к положениям документов стратегического планирования.

Следует согласиться с имеющийся в юридической литературе позицией о отсутствии норм законодательства об административных правонарушениях, наличие которых предполагается, исходя из анализа содержания статьи 45 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Данный пробел возможно устранить путем установления в административно-деликтном законодательстве норм, предусматривающих ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписанного стратегическими документами на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Важным является правильная формулировка данных норм в механизме правового регулирования стратегического планирования в России.

Морозова М. Н.,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, старший лейтенант полиции

Научный руководитель: Бондарь Е. О.,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, полковник полиции

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТОВАРНОГО ЗНАКА В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 г.

Ключевым фактором повышения уровня развития российской экономики в современных условиях является наличие эффективно функционирующей системы государственного управления в данном секторе. Незаконное использование товарного знака на протяжении нескольких лет является острой проблемой и негативным фактором, который препятствует экономическому развитию государства. В силу стремительного развития малого и среднего бизнеса в сфере торговли проблема незаконного использования товарного знака приобрела серьезные масштабы. Жесткая конкуренция предполагает особое внимание со стороны органов исполнительной власти к проблеме незаконного использования товарного знака, как результата интеллектуальной деятельности. Реализация и производство контрафактной продукции создает угрозу экономической безопасности государства.

Вышесказанное определяет актуальность данной темы и обуславливает необходимость обеспечения развития государственного управления в сфере противодействия обороту контрафактной продукции, а также устранение правовых противоречий, возникающих при реализации стратегического плана обеспечения экономической безопасности.

Правовой основой стратегического планирования в сфере повышения охраноспособности и предотвращения фактов незаконного использования товарного знака является Стратегия экономической безопасности на период до 2030 г. (далее — Стратегия)¹. Целью принятия данной Стратегии является обеспечение устойчивого экономического развития страны для удовлетворения социально-экономических потребностей при рациональных затратах человеческого фактора и сырьевых ресурсов. Необходимость совершенствования административно-правовых средств противодействия незаконному использованию товарного знака определяется задачей по совершенствованию правовой базы в сфере государственного управления экономическим сектором, а также повышением охраноспособности интеллектуальной собственности. По нашему мнению, достижение указанных целей Стратегии в сфере государственного управления в области противодействия незаконному использованию товарного знака возможно с помощью реализации комплекса административно-правовых средств, которые включают в себя правовые нормы, административные процедуры, административные стандарты и меры административной ответственности.

Основу реализации направления по совершенствованию административно-правового механизма регулирования общественных отношений в сфере использования товарного знака и обеспечения их правовой защиты составляют правовые нормы. Отраслевой характер регулируемых правоотношений создает трудности при правоприменении уполномоченными органами исполнительной власти. Правовая охрана и защита товарного знака обеспечивается гражданским, административным и уголовным законодательством. Общеправовые дефиниции, отражающие сущность рассматриваемых правоотношений, содержатся в гражданском законодательстве².

Однако стоит отметить, что гражданское законодательство содержит лишь объективные признаки товарного знака, тогда как административно-правовое регулирование включает в себя как объективные, так и субъективные признаки данного правового феномена. Механизм административно-правового регулирования включает в себя охранительные и правозащитные меры. Вопрос о соотношении дефиниций «правовая охрана» и «правовая защита» носит дискуссионный характер и является предметом исследования в различных отрас-

¹ Бондарь Е. О., Бобылева М. Н. Противодействие незаконному использованию товарного знака в рамках Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. // Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности : материалы III Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 19 марта 2020 г. / отв. ред. Е. Б. Дворядкина, Г. З. Мансуров. Екатеринбург : Уральский государственный экономический университет, 2020. С. 152.

² Гражданский кодекс Российской Федерации, часть IV от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64629/ (дата обращения: 22.01.2022).

лях права¹. В результате анализа научной и учебной литературы мы пришли к выводу, что данные правовые категории в рамках административно-правового регулирования в сфере использования товарного знака реализуются в рамках управленческого характера правоотношений, который выражается в корреспондирующих правах и обязанностях участников данных правоотношений, а именно правообладателя и должностных лиц органов исполнительной власти.

Законодатель определяет дефиницию стратегического планирования как деятельность органов исполнительной власти по определению целей, а также осуществления прогнозирования, планирования и программирования направленная на решение задач в сфере государственного управления и обеспечения национальной безопасности².

Основными субъектами, которые осуществляют реализацию Стратегии в рамках противодействия незаконному использованию товарного знака и обеспечения его охраноспособности, как объекта интеллектуальной собственности, являются органы исполнительной власти, а именно: Правительство РФ, Министерство экономического развития России (далее — Минэкономразвития РФ), Федеральная служба по интеллектуальной собственности (далее — Роспатент), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее — Роспотребнадзор), Федеральная таможенная служба России (далее — ФТС России) и Министерство внутренних дел России (далее — МВД России). В целях осуществления решения задачи, определенной Стратегией экономической безопасности, по совершенствованию административно-правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере, Правительством определен план мероприятий по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в России³. В результате анализа данного нормативного правового акта мы пришли к выводу, о том, что основным способом реализации Стратегии является применение правовых средств, путем нормотворческого процесса по принятию нормативных правовых актов. Вынуждены констатировать, что на сегодняшний день, при осуществлении государственного управления в сфере обеспечения административно-правовой охраны и противодействия незаконному использованию товарного знака отсутствует комплексный характер межведомственного взаимодействия, урегулированный нормами права. По нашему мнению, реализацию государственного управления в сфере обеспечения противодействия обороту контрафактной продукции нельзя сводить лишь к нормотворческим процедурам.

Таким образом, мы считаем, что необходимо обеспечить межведомственное взаимодействие между участниками стратегического планирования в исследуемой сфере путем проведения совместных конференций, семинаров, круглых столов, съездов и т.д., а также обеспечить информационное взаимодействие между

¹ Мазаяев Д. В. Соотношение категорий «правовая охрана» и «правовая защита» в контексте отраслей российского права и законодательства // Общество и право. 2013. № 4. С. 25.

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/ (дата обращения: 27.01.2022).

³ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2021 № 2964-р «План мероприятий по реализации Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://static.government.ru/media/files/OAhhHs2Bjt5Yzi4VAcPPCCWkZ9kbGi.pdf> (дата обращения: 27.01.2022).

субъектами. По нашему мнению, данная мера будет способствовать повышению эффективности государственного управления в сфере противодействия обороту контрафактной продукции в рамках обеспечения экономической безопасности.

Семенова А. А.,

адъюнкт Факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ОПАСНЫМ УВЛЕЧЕНИЯМ ПОДРОСТКОВ И МОЛОДЕЖИ

Перспективы развития государства в настоящее время непосредственно зависят от физического здоровья, нравственного и домашнего воспитания, а также образования подрастающего поколения. Именно в подростковом возрасте формируются будущие цели и перспективы развития личности, происходит поиск увлечений и хобби. Поэтому проблема подростковых и молодежных увлечений актуальна на сегодняшний день. Чтобы снизить и предотвратить негативное влияние неформальных образований, необходимо иметь представление о сущности и разнообразии опасных увлечений среди подростков и молодежи, а также причин попадания в такую среду.

По мнению психологов, подростки и молодежь являются наиболее уязвимой категорией населения, так как они более подвержены вовлечению в различные виды девиантного поведения. Это объясняется тем, что детям нарушать законы еще рано, а взрослые, в большинстве своем, наладили семейную жизнь, обзавелись детьми и строят свое карьерное будущее.

А вот подростки и молодежь только еще пробуют занять свое место в обществе, а потому ошибаются, экспериментируют, растут, меняют жизненные приоритеты и делают еще много такого, что добавляет головной боли местным властям и заставляет социологов более внимательно разобраться с теми проблемами, которые возникают на их жизненном пути¹.

Согласно Федеральному закону от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации»² молодежью являются лица в возрасте от 14 до 35 лет включительно. Подростковый возраст еще называют тинейджерским. Под определение тинейджера, строго говоря, подпадают только те, кому от 13 до 19 лет.

Известный немецкий писатель XX в. в своем произведении «Возвращение» написал: «Молодежь пронциательна и неподкупна. Она образует единый фронт против взрослых. Она не знает сентиментальности; к ней можно приблизиться, но влиться в ее ряды нельзя»³. Поэтому важная задача родителей и воспитателей — найти связь и подход к подростку.

¹ URL: <https://allrefrs.ru/1.58313.html> (дата обращения: 22.03.2020).

² Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. Ст. 2.

³ Возвращение : Время жить и время умирать / Э. М. Ремарк : пер. с нем. И. Горкиной, И. Каринцевой, В. Станевич ; пер.: И. Горкина, И. Каринцева. М. : Лексика, 1993.

Порой, в стремлении получить максимально острые ощущения и адреналин, люди готовы рискнуть своей жизнью и здоровьем, не думая о последствиях. Слово «экстрим» появилось относительно недавно и с английского «*extreme*» переводится как «крайность», «риск». Экстремальные действия — это действия с крайней степенью опасности для жизни, здоровья человека. Склонность подростков к такому риску связана прежде всего с желанием понравиться, заслужить уважение среди сверстников и такими действиями утвердиться в коллективе. На сегодняшний день одними из основных, глобальных угроз жизни и здоровью подростков и молодежи выступают такие антиправовые и антисоциальные опасные увлечения, как «руфинг», «трейнсерфинг» «скайуокинг», «диггерство» и другие, которые с каждым днем пользуются всё большей популярностью среди подростков и молодежи.

Одним из самых популярных опасных увлечений является «руфинг». Руфинг (от англ. *roof* — крыша) — неформальное молодежное движение с элементами самостоятельной субкультуры, предполагающее лазание по крышам домов, а также по другим высотным сооружениям (вышкам, опорам и т.д.). Некоторые подростки становятся бейскамберы (скайоукеры) (от англ. *clamber* — карабкаться, цепляться), они поднимаются на вышки без страховки, при том чем выше они забираются, тем больше получают адреналина, вооружаются фотоаппаратом или камерой телефона, бродят в поисках красивых кадров. Заброшенная вышка в Электростали высотой 215 м считается самой культовой. Одни ищут верху адреналин, другие — избавление от страха высоты. Это опасное увлечение является незаконным и опасным, экстремальным среди подростков и молодежи, особенно если это касается охраняемой территории. По мнению Роскомнадзора, «руфинг» можно отнести к скрытой форме суицидального поведения, поскольку такие действия могут повлечь причинение вреда жизни и здоровью несовершеннолетних. Подростки и молодежь, пропагандирующие деструктивные (пусть и скрытые) формы поведения, становятся легкой добычей для террористических организаций¹.

В законодательстве Российской Федерации нет понятия «руфинг», но за незаконное проникновение на охраняемую территорию предусмотрено административная ответственность по статье 20.17 Кодекса РФ об административных правонарушениях², с назначением административного штрафа до 5 тыс. руб. Но при этом сама по себе несанкционированная прогулка по крыше не влечет никаких правовых последствий и наказания, но, например, со взломом двери, чердака, забора или иного имущества может быть квалифицирована как умышленное повреждение чужого имущества, предусмотренное ст. 7.17 КоАП РФ. Так как отсутствие административного регулирования и противодействия в этой области при одновременном росте желающих рискнуть, приводит, кроме несчастных случаев среди подростков, к постоянным нарушениям закона, конфликтам с жильцами домов, актам вандализма и обрушению кровель заброшенных зданий. Работа над федеральными законодательными инициативами о внесении

¹ URL: <https://atk.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/20-10-2020-16-00-11-rufing> (дата обращения: 20.10.2020).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 20.17.

изменений в КоАП РФ, предполагающих многократное увеличение штрафов за ружинг, продолжается до сих пор.

Следующее опасное увлечение, которое мы рассмотрим, это трейнсерфинг (зацепинг) — один из видов неформального молодежного увлечения, заключающегося в проезде на поездах и иных рельсовых транспортных средствах с их внешней стороны, имеющее свои традиции, негласные правила и язык общения.

Современные и безрассудные пассажиры электричек и поездов предпочитают ездить снаружи, а не внутри, с целью получить адреналин и острые ощущения. Под острыми ощущениями они подразумевают катание на крышах поездов (электричек) с торцевой или боковой стороны состава либо на площадках перед задней кабиной электропоездов. Подросток цепляется за выступающие поручни, лестницы, подножки и даже втискивается между вагонами. Экстремалы проеżdжают одну или две станции, при этом они снимают на видео свое безрассудство и выкладывают в сеть Интернет. Подростки, молодые люди или любители острых ощущений — лица от 15 до 25 лет, практикующие подобные поездки, называются зацеперами или трейнсерферами.

По данным МВД России, с начала 2021 г. в Центральном федеральном округе погибли девять «зацеперов». Об этом сообщил на пресс-конференции «Национальной службы новостей» исполняющий обязанности начальника Управления охраны общественного порядка УТ МВД России по ЦФО подполковник полиции Валерий Свистунов. За весь предыдущий 2020 г. было десять смертельных случаев. В целом, по словам В. Свистунова, случаев «зацепинга» в регионе становится меньше. «Статистика показывает снижение количества случаев «зацепинга» на 10 % в этом по году по сравнению с началом прошлого года. Однако эта статистика не совсем успокаивает: далеко не все факты мы можем выявить», — отметил он. Об этом сообщает «Рамблер»¹.

На настоящий момент административная ответственность за «зацепинг» предусмотрена ст. 11.17 КоАП РФ и влечет наложение штрафа в размере ста рублей, субъектом правонарушения является лицо, достигшее 16 лет. Аналогично как и с ружингом, если же на подножке поезда проехал подросток до 16 лет, то административную ответственность несут его родители или его законные представители (опекуны). Как следует из указанных законоположений, административную ответственность можно назвать необоснованно мягкой, так как она неэффективно действует для противодействия опасному увлечению из-за своих санкций.

В заключение можно сказать, что подростки и молодежь идут на все возможные риски и авантюры, связанные с опасностью для их жизни и здоровья. Желаящих получить адреналин с каждым разом увеличивается, и новые виды опасных увлечений распространяются и развиваются всеми возможными способами. Поэтому, во-первых, возникает резкая необходимость строгого контроля и действий по противодействию опасным увлечениям подростков и молодежи со стороны правоохранительных органов, во-вторых, возникает необходимость принятия необходимых норм в административном законодательстве, преду-

¹ Выступление начальника Управления охраны общественного порядка УТ МВД России по ЦФО подполковника полиции Валерия Свистунова // URL: https://woman.rambler.ru/cooking/46236231/?utm_content=woman_media&utm_medium=read_more&utm_source=copypink (дата обращения: 16.04.2021).

смастривающих административную ответственность, как для несовершеннолетних, так и для совершеннолетних лиц за конкретное опасное увлечение, так как, показывает практика, профилактические и разъяснительные беседы с подростками неэффективны.

Юркова О. А.,
адъюнкт кафедры административного права
факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

СУЩНОСТЬ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ МФЦ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Деятельность многофункциональных центров (МФЦ) по предоставлению государственных услуг построена на заключении соглашений о межведомственном взаимодействии, в рамках которых государственные и муниципальные органы взаимодействуют с МФЦ, действующим как посредник между государством и заявителями-гражданами или юридическими лицами. В соответствии с п. 3 ст. 15 Федерального закона № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных услуг федеральными органами исполнительной власти в многофункциональных центрах, осуществляется в соответствии с административными регламентами предоставления указанных услуг на основании соглашений о взаимодействии, заключенных федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов с уполномоченным многофункциональным центром¹. Требования и сущность таких соглашений регламентированы в административном порядке постановлением Правительства РФ № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти»². Положением о требованиях к заключению данных соглашений устанавливаются особенности соглашений о взаимодействии между государственными органами и МФЦ, что позволяет сделать определенные заключения о сущности таких соглашений³. Ранее в наших предыдущих работах мы исследовали правовой статус МФЦ, приходя к выводу о том, что многофункциональные центры не входят и не

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // РГ. 30.07.2010. № 168.

² Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // РГ. 05.10.2011. № 222.

³ Положение о требованиях к заключению соглашений о взаимодействии между МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления // Справочная система «Консульт

могут входить в систему органов государственной власти, являясь некоммерческими автономными учреждениями, которые созданы в целях предоставления населению государственных и муниципальных услуг, однако при этом МФЦ не имеют самостоятельных полномочий по их оказанию и выполняют лишь посреднические функции. Таким образом, целью деятельности МФЦ является взаимодействие и координация между населением и организациями и государством в целях качественного и эффективного предоставления государственных и муниципальных услуг. Важнейшим элементом правового статуса МФЦ являлось то, что они были созданы и функционировали на базе государственного или муниципального имущества, поскольку федеральная власть передала полномочия по организации деятельности таких учреждений региональным органам власти.

Таким образом, соглашение о взаимодействии между МФЦ и государственными органами основано на административно-властных актах и предписаниях, самостоятельного волеизъявления организаций, участвующих в таких соглашениях, не усматривается в принципе, что полностью лишает такое соглашение автономии волеизъявления, свободы договора, диспозитивности и иных обязательных элементов гражданского правоотношения.

Как показывает практика заключения исследуемых соглашений, органы исполнительной власти в принципе не могут осуществлять самостоятельное волеизъявление, однако для заключения соглашения они в императивном порядке получают обязательное распоряжение на заключение в установленный срок соглашений о взаимодействии с МФЦ, которое дается таким органам высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта РФ, а также высшим государственным органом исполнительной власти субъекта РФ (Правительством). Так, к примеру, предметом соглашения между ГУ МВД РФ по Воронежской области и автономным учреждением МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг Воронежской области в лице директора М. К. Богдаловой является организация взаимодействия МФЦ и Органа при предоставлении государственных услуг, под которым понимается МВД Воронежской области. При этом важно, что полномочия на заключение данного соглашения основаны со стороны МФЦ на Уставе, а со стороны ГУ МВД РФ — на приказе МВД России¹. Таким образом, соглашение заключено не в добровольном гражданско-правовом порядке, но в административно-принудительном приказном порядке. Вместе с тем деятельность МФЦ на основании устава содержит в себе некоторые признаки гражданско-правовых отношений, согласно которым юридическое лицо осуществляет такую деятельность, которая не противоречит целям назначения и задачам его деятельности. Соглашение закрепляет перечень предоставляемых органом МВД государственных услуг. Также необходимо отметить, что заключение соглашения уполномоченным «головным» областным МФЦ автоматически влечет за собой обязательность такого соглашения для всех МФЦ в области, даже если каждое из этих МФЦ не подписывало соглашение. Это указывает также на определенные административные черты в правовой сущ-

тантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119932/6f6b8c6b8277901c9e6ef414c363c055d8ceb7d8/#dst100134.

¹ Соглашение о взаимодействии между автономным учреждением МФЦ Воронежской области и ГУ МВД по Воронежской области // URL: <https://mydocuments36.ru/file/agreements/category/>.

ности соглашения, которые обнаруживаются уже со стороны МФЦ. Вместе с тем аналогичную ситуацию можно отметить и для территориальных отделений МВД Воронежской области, которые хотя бы и не подписывали данное соглашение, но обязаны исполнять его условия и в установленный законом срок исполнять поступающие запросы и обращения из МФЦ. Таким образом, следует отметить аналогичный административно-обязательный характер и сущность соглашений о взаимодействии, которые обязательны для всех отделений и филиалов как государственных органов, так и МФЦ, представляющих собой стороны данного договора. По сути, соглашением в широком смысле данный акт назвать нельзя, поскольку соглашение означает фактически согласие обеих сторон договора. В науке гражданского права имеется несколько мнений относительно сущности природы договора. Одни придерживаются того, что договор есть волевой акт контрагентов с восполнением или дополнением их воли нормами закона. Другие исходят из того, что договор обладает производным от закона правовым эффектом (теория приоритета закона). Третьи полагают, что воля сторон при заключении договора направлена на достижение экономического интереса¹. Согласимся с М. И. Брагинским, что решающим при отграничении договора или соглашения как акта гражданско-правового характера является волеизъявление сторон, и именно этим гражданский договор отграничивается от нормативного правового акта². С учетом этого необходимо заключить, что соглашение между МФЦ и государственным органом является не чем иным, как подзаконным нормативным соглашением, основанным на нормативных правовых актах высших органов и должностных лиц исполнительной власти региона, являющееся обязательным для исполнения на всей территории данного региона.

¹ Калпин А. Г., Масляев А. И. Гражданское право. М., 1997. 645 с.

² Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. М., 2000. 426 с.

LEGALTECH-РЕШЕНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ

*Агеева Г. Е.,
к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой
гражданского и арбитражного процесса
Самарского государственного экономического
университета*

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Основная задача использования LegalTech в современных условиях — не только оптимизация правосудия, но и гарантированность достижения его цели. «Конечная цель правосудия — защита и восстановление нарушенных прав и законных интересов»¹. LegalTech сейчас уже не просто отдельный набор технологий для упрощения юридической деятельности, это совокупность идей, технологий и решений, которые способны обеспечить эффективность и качество. По нашему мнению, в настоящее время назрела необходимость использовать цифровые решения для оптимизации профессиональных отношений представляемый — представитель — суд в цивилистическом процессе.

С 2019 г. в российском судопроизводстве закреплены правила о допуске в процесс в качестве представителей, помимо адвокатов, лиц, имеющих высшее юридическое образование. До внесения указанных изменений в гражданском и арбитражном процессах по общему правилу отстаивать чужие интересы могло, практически, любое лицо. Оценивалось оно лишь по признаку наличия дееспособности и соответствующего нормативным правилам порядка оформления полномочий. Введение ценза (вообще ценза как некоторых условий, речь сейчас не только об образовании) для допуска к представительству или защите прав, свобод и законных интересов другого лица, по нашему мнению, необходимое условие для обеспечения качественного осуществления названных видов деятельности.

Подобное реформирование и по сей день вызывает обсуждения о целесообразности внедренного подхода. Возможно, для нивелирования мнений стоило, например, приравнять лиц, имеющих практический опыт представительской деятельности в судах на протяжении длительного времени, и некоторые другие категории субъектов к «образованным» лицам. Ведь даже при обсуждении концепции адвокатской монополии предусматривался механизм упрощенного порядка пополнения сообщества, возможно, стоило и в данном случае проработать некий алгоритм.

Однако ввиду сложностей практической реализации подтверждения определенного «стажа» и пр. было закреплено законодательно именно правило о профессиональном представительстве.

¹ Брановицкий К. Л., Ярков В. В. Возможные направления трансформации цивилистического процесса в условиях цифровизации и пандемии // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 24.

Конституционный Суд РФ¹ и Верховный Суд РФ² впоследствии несколько расширили толкование норм о профессиональном характере судебного представительства. В настоящее время в гражданском процессе требования об обязательном наличии высшего профессионального образования добровольного представителя обязательны для всех судов, кроме районных и мировых судей. Но и для тех, и других образовательный ценз возникает уже при обжаловании в, соответственно, апелляционной или кассационной инстанциях.

Владимир Николаевич Плигин в 2020 г. приводил статистику о ежегодном рассмотрении в адвокатских палатах субъектов квалификационными комиссиями около 5 000 дисциплинарных производств³.

В 2015 г. Президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации Юрий Сергеевич Пилипенко, замечая о том, что необходимость монополизма и закрепления единых правил для некоторых профессий способна гарантировать их качество, утверждал, что «возможно ввести единые стандарты оказания правовой помощи и тем самым обеспечить всем равный доступ к юридическим услугам высокого качества, улучшить работу судов и правоохранительной системы, повысить уровень правовой культуры в обществе»⁴.

Безусловно, единые правила важны, четкая регламентация профессиональной деятельности и этических правил ее осуществления также. Кроме того, необходимо и обеспечить возможность заявить о некачественном оказании юридической помощи. Некий профессиональный монополизм добровольно-представительства в нашей стране закреплен. Теперь стоит развивать этот институт для повышения его эффективности в триедином взаимодействии: представляемый — представитель — суд. Уровень развития современных технологий способен помочь сделать это беспрепятственно и максимально удобно.

При обсуждении реформирования представительства, О. Ю. Фомина, ссылаясь на Пояснительную записку к законопроекту П. В. Крашенинникова о закреплении квалифицированности юридической помощи, подчеркивала отсутствие каких-либо конкретных данных, подтверждающих недовольство «необразованными» представителями⁵.

Одной из причин того, что высказывания неудовлетворенных качеством юридических услуг «непрофессиональных» представителей от граждан не зафиксированы, объясняется во многом сложностью сбора подобной информации.

¹ См.: п. 7 постановления Конституционного Суда РФ от 16.07.2020 № 37-П «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 59, ч. 4 ст. 61 и ч. 4 ст. 63 АПК РФ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Александра” и гражданина К. В. Бударина» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

² См.: вопрос 4 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2020), утв. Президиумом ВС РФ от 10.06.2020 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

³ Владимир Плигин: С 2025 года в России планируется адвокатская монополия // URL: <https://legal.report/vladimir-pligin-s-2025-goda-v-Rossii-planiruetsja-advokatskaja-monopolija/> (дата обращения: 08.04.2022).

⁴ Куликов В. Войдут в положение // URL: <https://rg.ru/2015/03/11/advokat.html> (дата обращения: 08.04.2022).

⁵ См.: Фомина О. Ю. Профессиональное представительство: доводы за и против // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 2 (99).

В России отсутствует реестр судебных представителей: профессиональных или не очень, повезло лишь адвокатам. Данное обстоятельство, по нашему мнению, во-первых, лишает самих представителей возможности представить себя широкому кругу общественности (LegalTech, помимо прочего, должны способствовать повышению конкурентоспособности юридической деятельности). Во-вторых, отсутствие реестра препятствует осуществлению какого-либо контроля (можно будет обеспечить возможность наглядного обзора уровня удовлетворенности граждан оказываемыми услугами).

По нашему мнению, в настоящих условиях требуется внедрение системы распределенного реестра профессиональных представителей. В России в настоящее время существует реестр адвокатов, реестр коллекторов, реестр нотариусов, реестр судебных экспертов, реестр субъектов предпринимательства, даже реестр проверок, реестр залогов и многие другие.

Реестр профессиональных представителей можно предложить создать по аналогу социальных сетей. Сами представители могли бы в таком реестре с отсутствующим центром управления создавать собственный аккаунт, в котором делились данными об уровне образованности, опыте практической деятельности, сведениях о проведенных разбирательствах с итогом и пр.

Гражданам, благодаря использованию подобной сквозной технологии, был бы существенным образом облегчен поиск и последующий выбор судебного представителя. Хочется подчеркнуть, что в Российской Федерации, помимо крупных и не очень городов, присутствуют и малонаселенные пункты, где может не быть адвокатов, но Интернет имеется. Поэтому наличие подобного механизма способно существенно образом оптимизировать отношения представляемый-представитель.

Кроме того, можно также предусмотреть в подобном реестре и контролирующую структуру из представителей органов власти для обращения с жалобой для гарантированности прав представляемых. В данном случае, уровень удовлетворенности населения оказываемой юридической помощью был бы весьма нагляден.

Далее. Для удобства представителей логично было бы обеспечить наличие QR-кода для быстрого перехода к аккаунту, который предоставлялся бы потенциальным представляемым и не только. Данный матричный код можно было бы размещать на рекламных материалах или на визитках, а кроме того, он был бы удобен для взаимодействия с судебными органами.

Было бы весьма удобно в качестве отдельной вкладки, закрытой для публичного просмотра, предусмотреть раздел с персональными документами представителя: дипломы, сертификаты, свидетельства, документы о смене имени-фамилии и пр. Необходимо установить синхронизацию данного реестра прежде всего с судом и с некоторыми другими организациями, например, с органами ЗАГС или различными образовательными учреждениями для возможности подтверждения действительности документов. В частности, представитель мог бы отправить в порядке цифровой синхронизации запрос для заверения копии свидетельства или справки о заключении брака. В случае положительного отклика в его аккаунте появлялась бы специальная отметка (разумеется, она должна иметь срочный характер действия и требование о пролонгации через определенный промежуток времени).

Такой алгоритм направлен на оптимизацию отношений представитель — суд. Приведем пример. Для подтверждения собственных полномочий добровольный

профессиональный представитель суду представляет паспорт, доверенность, диплом и дополнительные документы о смене, например, фамилии или имени (в случае расхождения в документах об образовании и удостоверяющих личность). В том случае, если, например, представитель имеет диплом на девичью фамилию, а впоследствии несколько раз вышла замуж и в каждом случае происходила смена фамилии, то выстраивание цепочки подтверждения принадлежности документов, удостоверяющих личность, и об образовании одному лицу требует определенных затрат (как временных, так и денежных, обусловленных сбором и заверением бумаг).

Существование реестра профессиональных представителей облегчит идентификацию представителя в качестве профессионала для суда. Он же существенным образом оптимизирует процесс поиска и выбора добровольного представителя для заинтересованных в этом субъектов. Самим представителям реестр поможет коммуницировать и развиваться.

Однако не удобство, по нашему мнению, является основной целью внедрения, в целом LegalTech и предлагаемого реестра, в частности, в профессиональную сферу юристов. Любая юридическая деятельность имеет прежде всего аксиологическую основу. Особенно это значимо для процесса отправления правосудия, которое направлено на защиту, восстановление и обеспечение прав.

Профессиональное представительство законодательно обеспечено, для повышения его качества и эффективности требуются единые и четкие правила регламентации, включая этическое наполнение. Цифровая трансформация профессионального представительства способна гарантировать именно ценностное содержание взаимодействия в триаде субъектов представляемый — представитель — суд.

Афанасьев С. Ф.,

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой арбитражного процесса
Саратовской государственной академии права,
заведующий сектором теории и отраслевых
проблем правовой политики Саратовского
филиала Института государства и права РАН*

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ ПО ГРАЖДАНСКИМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Общеизвестно, что человеческий интеллект появляется вследствие комбинированного сбора и обработки множества информационных потоков, обнаружения системных закономерностей и получения логически верных умозаключений. Это чрезвычайно сложное объединение всех познавательных способностей индивида, к которым относится восприятие, память, воображение, мышление, воля, управление эмоциями и интуицией, ведущее к появлению знания, соответствующего по общему правилу действительности¹. При нарушении умственного

¹ См.: Гамова Л. Г. Физиология спинного и головного мозга. Елец, 2014. С. 43–44.

функционала, например, в силу возрастных изменений, у человека наблюдается определенный симптоматический набор в виде трудностей с восприятием текста, ориентацией в пространстве, снижается планирование и организация дел, теряется критичность собственного восприятия и пр. Мозг как бы «откачивается» назад в своем развитии, и перед нами объективно уже иной человек, нежели которого ранее знали родные, близкие и знакомые.

Быть может, поэтому существует всем известная русская пословица — «старый, что малый, а малый, что глупый», — коннотация которой вполне ясна: человек по мере старения теряет свой интеллектуальный потенциал. Именитый нейробиолог Дик Франс Свааб более профессионально и детально описал этот неизбежный физиологический факт: «Жизнь можно представить аллегорически как лестницу, по которой мы сначала ступенька за ступенькой взбираемся в годы развития, а затем и успешной карьеры, после чего, начиная с 50 лет, спускаемся вниз в процессе старения. Однако при старении мозга мы спускаемся не по новым ступеням, как при старении тела, но возвращаемся по тому же пути»¹.

В связи со сказанным вернемся к анализу ИИ. Безусловно, его достоинство в том, что он после «50 лет не спускается вниз в процессе старения». Напротив, он развивается далее, самообучается за счет имманентной трансформации и налаживания внутренней структуры нейронных сетей². Более того, в 2008 г. впервые была апробирована новая технология действия мемристора (устройство, изменяющее свое сопротивление в зависимости от памяти о прошлом электрическом токе). После этого стало понятно, что указанное устройство по образу своей работы сходно с коммуникационным предназначением нейронного синапса, отвечающего за передачу нервного импульса между клетками живого организма с участием комплекса нейромедиаторов. В последующем это позволило сделать шаг к построению нейроморфной архитектуры ИИ, которая эффективно подражает деятельности *encephalon*. В начале 2022 г. было объявлено о значительном продвижении вперед в этом вопросе, в частности о создании экспериментального фотонного квантового мемристора, что дало возможность осторожно заключить: «Квантовая технология способна обеспечить вычислительную мощность ИИ, недоступную даже самому большому в мире суперкомпьютеру»³.

Все очерченное выше создает предпосылки перехода от слабого ИИ, или ИИ с ограниченной памятью, которые в целом фрагментарно запоминают различные сведения, а затем по заранее заданным параметрам анализируют рамочную фактическую ситуацию, к сильному ИИ, действительно имитирующему базовые когнитивные способности *homo sapiens* в целях достижения результатов, аналогичных итогам интеллектуальной деятельности человека (*sic!* закреплено в Указе Президента РФ). *Ad notam* такой переход может быть сопряжен с реализацией таких познавательных элементов, как восприятие, память, мышление и некоторых иных. Отсюда многочисленные споры о целесообразности придания

¹ Свааб Д. Ф. Мы — это наш мозг: от матки до Альцгеймера. СПб., 2014. С. 450.

² См.: Праatik Джюши. Искусственный интеллект с примерами на Python. СПб., 2019. С. 379–380.

³ Исследователи из Венского университета демонстрируют квантовый процессор с фотонными цепями // URL: <https://www.hpcwire.com/off-the-wire/university-of-vienna-researchers-demonstrate-quantum-processor-with-photonic-circuits/> (дата обращения: 26.03.2022).

ИИ общей или специальной правосубъектности приобретают не столько философское, сколько прикладное свойство¹.

Так, одни авторы полагают, что пока нет надобности срочно реагировать на проблематику, ведь «искусственный интеллект не обладает должной познавательной и мыслительной функцией. Это лишь глобальный аналитический механизм, который компилирует мысли и программные коды», — замечает Е. Г. Авакян². Прочие придерживаются обратного мнения, они активно обсуждают разные варианты специфического правового статуса ИИ³, в большинстве случаев приходя к выводу о том, что разумно использовать концепцию квазисубъектности ИИ, которая предполагает, что не до или как бы субъекты, в отличие от традиционных (подлинных), являются лишь уполномоченными, но не обязанными лицами в правоотношениях, поскольку не обладают собственной волей⁴.

Это весьма напоминает постмодернизм в той его части, которая обосновывает феномен деконструкции понятий через их расслоение и погружение в новый контекст⁵. В ракурсе исследуемой тематики имеет место деконструкция правосубъектности путем помещения ее в обновленный *discursus* совокупности прав и обязанностей, материализуемых субъектом вне полноты познавательных способностей, к которым среди прочего относится воля⁶. Последняя же, что несомненно, суть компонент картины возникновения, изменения или прекращения любого правоотношения (в особенности цивилистического) с участием субъекта права. Недаром Ф. К. Савиньи писал, что для того, чтобы гражданское правовое отношение было явным, нужно выявить наличие воли, ее изъявление, а также корреляцию воли изъявлению⁷. Стало быть, деконструкция правосубъектности вне деконструкции понятия «субъект права» не имеет особого резона, ибо ситуативно здесь причина существеннее следствия.

Впрочем, квинтэссенция квазисубъекта не является сущностно инновационной. Римские юристы давно ее выявили и аргументировали общую тезу: поскольку для *quasi* лица характерно уполномочивание без возложения обязанности, то подобающую обязанность несет реальный субъект правоотношения. Так

¹ См. подробнее: Залоило М. В. Искусственный интеллект в праве. М., 2021.

² В погоне за сверхразумом: Можно ли считать искусственный интеллект автором // URL: <https://rg.ru/2020/02/06/v-pogone-za-sverhrazumom-mozhno-li-schitat-iskusstvennyj-intellekt-avtorom.html> (дата обращения: 27.03.2022).

³ См. подробнее: Морхат П. М. Правосубъектность юнитов искусственного интеллекта. Гражданско-правовое исследование. М., 2018.

⁴ См.: Пономарева Е. В. Субъекты и квазисубъекты права: теоретико-правовые проблемы разграничения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 10 ; Крысанова Н. В. Правосубъектность искусственного интеллекта: дискуссии в отечественных и зарубежных исследованиях // Право, цифровые технологии и искусственный интеллект : сборник статей / отв. Е. В. Алферова. М., 2021. С. 218–230.

⁵ См. подробнее: Деррида Ж. О грамматологии. М., 2000 ; Тарасов А. Н. Теория деконструкции как философско-теоретическая основа эстетики постмодернизма // Философия и общество. 2009. № 1. С. 174–187.

⁶ См.: Степанов С. К. Деконструкция правосубъектности или место искусственного интеллекта в праве // Цифровое право. 2021. № 2. Т. 2. С. 14–30.

⁷ См.: Savigny F. C. System des heutigen römischen Rechts. Bd. 3. Berlin, 1840. S. 99.

римская казуистика элегантно нивелировала утилитарные сложности в области догматики применяемого закона¹, а заодно и потребность в деконструкции ключевого понятия «субъект права». Достаточно вспомнить Дигесты Юстиниана в части внедоговорных обязательств, «если раб нанесет оскорбление по приказу господина, то, конечно, к господину можно будет направить иск»; или actio quod iussu, т.е. требование, предъявлявшееся к господину, если подвластный сын или раб заключали договор с третьим лицом по повелению своего владыки².

В этом смысле правовое положение ИИ становится тождественным или близким тому, которое было у римского раба, домочадцев, детей, в том числе *filii in potestate tua est*. Следовательно, за действия ИИ ответственность несет собственник или пользователь небиологического интеллекта; они же вправе *post factum* одобрить подобные действия, например конвалитировать сделки *ex tunc*, если это санкционируется законом³. Но, как бы то ни было, об абсолютной суверенной правосубъектности ИИ в данном случае речь не идет. Это касается как материальной, так и процессуальной правосубъектности, подразумевающей, что лицо есть не только полноценный носитель определенных прав и обязанностей, но и их автономный распорядитель, и как следствие, такое лицо способно нести ответственность за свой осознанный выбор и реализованные вовне решения. Как правильно отмечает В. В. Груздев, «правоспособность и дееспособность — это конкретные юридические формы, в которые облечена волевая способность лица в данный момент времени»⁴.

Причем касательно процессуальной правосубъектности все обстоит еще более категорично, коль скоро судопроизводственные общественные отношения (в отличие от материальных) в силу своей публично-правовой юридической природы, как правило, не приемлют *quasi construction*. Например, нельзя быть квазиистцом или квазиответчиком, и тем более «как бы судьей». Максимум допустимо являться презюмируемым истцом либо ответчиком, с последующей гипотетической заменой лица в охранительном правоотношении⁵. Но это не распространяется на представителей Фемиды, так как они в особом порядке наделяются государством не ординарной, а специальной или профессионально-ролевой правосубъектностью, позволяющей им претворять в жизнь полномочия *pro imperio* применительно ко всем прочим субъектам процессуальных правоотношений⁶. А *proigi* промежуточных правовых категорий с приставкой «квази» здесь быть не может, как это иногда наблюдается в частноправовых взаимосвязях, свободных от власти и подчинения.

¹ См.: Зайков А. В. Римское частное право в систематическом изложении. М., 2012. С. 424.

² Дигесты Юстиниана // URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/47.php (дата обращения: 26.03.2022).

³ См.: Правовые аспекты использования искусственного интеллекта: актуальные проблемы и возможные решения (доклад) / авт. колл.: В. Б. Наумов, С. А. Чеховская, Ю. А. Брагинец [и др.]. М., 2021. С. 11.

⁴ Груздев В. В. О сущности гражданской правосубъектности // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). С. 116.

⁵ См.: Булов О. Учение о процессуальных возражениях и процессуальные предпосылки. М., 2019. С. 197.

⁶ См.: Ермошин Г. Т. Статус судьи в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 42.

Это означает, даже если в перспективе ИИ будет располагать такими важными познавательными компонентами, как восприятие, память, мышление и воля, до тех пор пока отечественный законодатель не примет принципиального решения о делегировании ИИ специальной процессуальной правосубъектности, небиологическому интеллекту *ex officio* не дозволяется отправлять правосудие по гражданским, административным или уголовным делам, как это предлагают отдельные праведы¹. Пока его роль может ограничиваться сугубо технологическими и техническими задачами, включающими в себя автоматизированное распределение дел в судах, прогнозирование поведения участников судебного производства (в том числе *predictive justice*), обработку документации, вычисление и др.²

Наряду с этим, нельзя забывать и о том, что в идеале сильный ИИ должен будет полностью моделировать и имитировать когнитивные функции *homo sapiens* и в той неотъемлемой части, которая именуется «эмоциональный интеллект», ведь именно он дает возможность человеку гибко считывать эмоции и латентную поведенческую мотивацию, переживать и сопереживать, выражать свое субъективное отношение к чему-либо и многое иное. Это особенно важно при отправлении правосудия, в частности, когда судья оперирует оценочными качественными, количественными, морально-ценностными или нравственными³ паттернами⁴, такими как: «добросовестность и разумность действий», «злоупотребление правом» (ст. 10 ГК РФ), «компенсация морального вреда» (ст. 151 ГК РФ), «основы нравственности» (ст. 169 ГК РФ), «степень заботливости и осмотрительности» (401 ГК РФ), «особо ценные объекты культурного наследия» (ст. 243 УК РФ), «справедливость при рассмотрении административных дел» (ст. 9 КАС РФ), «разумный срок судопроизводства и исполнения судебного постановления» (ст. 6.1 ГПК РФ) и др.

В связи со сказанным В. В. Момотов верно подчеркивает: «Специфика судейской работы, связанная с умением не только применять и понимать закон, изучать и определять роль различных факторов при принятии решения, но и учитывать в некоторых случаях психологические и даже этические аспекты делают такую работу непосильной для искусственного интеллекта»⁵. Добавим, пока это действительно так, но, думается, со временем ИИ получит и эти *антроподобные* интеллектуальные навыки, а стало быть, в этом случае особую актуальность приобретет новое процессуальное начало — принцип пользовательского контроля⁶, о котором говорит Европейская этическая хартия об использовании

¹ См.: Чувахин П. И. Правовые вопросы функционирования системы электронного правосудия // Экономика. Право. Общество. 2021. № 2 (26). Т. 1. С. 90–95.

² См.: Цветков Ю. А. Искусственный интеллект в правосудии // Закон. 2021. № 4. С. 91–93.

³ Конечно, можно рассматривать право как этический минимум, как это делают Георг Еллинек и другие авторы, но это наш случай. См.: Еллинек Г. Борьба старого права с новым. М., 1908. С. 12.

⁴ См.: Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 4 ; Голубцов В. Г. Оценочные понятия в российских кодификациях гражданского права // Lex russica. 2019. № 8 (153). С. 37–50.

⁵ Момотов В. В. Искусственный интеллект в судопроизводстве: состояние, перспективы использования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 5. С. 190.

⁶ Согласно данному принципу судья должен обладать возможностью не согласиться с решением, предложенным ИИ, и принять собственное решение по делу; любому участнику дела

искусственного интеллекта в судебных системах¹, — суть которого юридической науке и практике еще только предстоит всесторонне осмыслить и уяснить.

Кресс В. В.,
кандидат юридических наук, Председатель
Арбитражного суда Московского округа

ЦИФРОВЫЕ ПРАВА КАК ОБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В КОНТЕКСТЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРАВА

Введение

Развитие цифровой экономики предопределило следующие направления развития гражданско-правового регулирования: 1) правовая регламентация работы и деятельности на цифровых платформах предпринимателей и потребителей с регламентацией дополнительных гарантий и механизмов защиты; 2) совершенствование законодательства в части автоматизации возникновения и исполнения гражданско-правовых обязательств; 3) конкретизация правового режима цифровых прав.

При этом важно отметить, что протекающая цифровизация гражданского оборота (развитие электронных способов заключения (изменения) сделок, платежи, совершаемые электронным способом, придание юридического качества электронной переписке) не потребовала структурных изменений действующего гражданского законодательства — электронная сделка не была выделена в самостоятельную форму наряду с письменной и устной, а цифровые права были только названы в числе объектов гражданских прав.

В целом хотелось бы отразить, что придерживаемся позиции, что цифровизация права не изменила качественно право как социальное явление. Качественно изменив жизнь общества, данный процесс изменил право лишь в количественном отношении — за счет цифровизации произошла автоматизация исполнения (соблюдения) норм права.

Тезис 1 — машиночитаемое право

Не представляет собой качественного изменения правового регулирования общественных отношений и внедрение машиночитаемого права, поскольку «машиночитаемость» не изменяет ни правовую систему, ни нормы права, а меняет лишь способы его реализации, автоматизируя применение (соблюдение) и учет его норм, которые приобрели качество машиночитаемости.

В статье 3 Концепции развития технологий машиночитаемого права, утвержденной Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 15.09.2021 № 31), машино-

должно быть предоставлено право прямого обращения к суду без применения ИИ, а равно право оспорить решение, принятое посредством ИИ.

¹ См.: Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах // URL: <https://rm.coe.int/presentation-note-en-for-publication-4-december-2018/16808f699d> (дата обращения: 27.03.2022).

читаемое право определяется как основанное на онтологии права (то есть на его статичном состоянии, взятом на конкретный момент): а) изложение определенного набора правовых норм на формальном языке (в том числе языке программирования, языке разметки); а также б) технологии машиночитаемого права (инструменты применения таких норм в виде необходимых информационных систем и программного обеспечения).

Машиночитаемое право представляется разработчикам данной Концепции в качестве одного из эффективных способов «непротиворечивого изложения правовых норм с целью повышения удобства правоприменения», т.е. их соблюдения и реализации. Своей целью разработчики Концепции (ст. 1) видят именно встраивание норм права в функционирование систем, предоставляющих различные сервисы в автоматическом режиме и (или) обменивающихся данными без участия человека (например, беспилотный транспорт, интернет вещей).

Из сказанного следует, что машиночитаемость не меняет социальной ценности и регулятивной функции права, но видоизменяет его форму, автоматизируя процессы правоприменения.

В качестве примера существующих правоотношений, явно нуждающихся в автоматизации, можно привести исполнение обязательств гаранта перед бенефициаром по независимой гарантии. Несмотря на то что действующее законодательство направлено на безусловное исполнение обязательств — сумма денежных средств по гарантии должна быть выплачена бенефициару, банки-гаранты далеко не всегда выполняют это обязательство. Как очевидно из п. 2 и 3 ст. 376 ГК РФ, гарант вправе приостановить выплату на срок до семи дней при недостоверности документа, неосновательности возникновения обязательства по гарантии, принятии бенефициаром обеспечиваемого гарантией исполнения обязательства и немедленно уведомить об этом обе стороны обеспечиваемого гарантией обязательства. Обратим внимание и на то, что согласно норме п. 3 ст. 375 ГК РФ гарант должен оценивать банковскую гарантию исключительно по внешним признакам, т.е. формально. Таким образом, автоматизация процесса выдачи денежных средств по независимой гарантии, не нанеся ущерба правам и законным интересам принципалов и гарантов, улучшит положение бенефициаров, что, учитывая определенный перекос законодательства в пользу должников, выполнит роль «выравнивающего» условия.

Представляется целесообразным также автоматизировать исполнение такого договорного обязательства выравнивающего характера, как индемнити, — предусмотренного договором условия о пропорциональной компенсации потерь одной стороны этого договора за счет другой, независимо от наличия на стороне должника по этому обязательству вины. Очевидно, что такое условие договора также можно сделать автоматически исполняющимся.

Тезис 2 — цифровизация правосудия

Позитивное влияние оказала цифровизация и на правосудие. *Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕРЕЈ)* включила российскую судебную систему в число ведущих на континенте. По всем показателям применения судами современных технологий Российская Федерация получила высокие оценки, которые значительно превышают среднеевропейские. *Оптимальное использование электронных и цифровых технологий, облегчающих населению доступ к*

правосудию, является одной из задач развития российского законодательства о судостроительстве и процессуальной деятельности.

Однако выразим мнение, представляется маловероятным, что цифровизация правосудия способна полностью автоматизировать принятие судебных актов.

В то же время при разложении человеческой деятельности на отдельные функции некоторые из них все-таки могут выполняться роботами в рамках LegalTech — автоматизации тех или иных форм юридической деятельности (например, функция сверки копий документов, что совершенно очевидно экономит массу времени и сил практикующим юристам, или доказывание фальсификации результатов голосования на общем собрании с использованием математических методов, которые проще осуществить с помощью компьютерной, нежели «ручной» обработки информации).

Цифровизация правосудия повышает его непосредственность, прозрачность и доступность, одновременно автоматизируя рутинные и трудоемкие технические процессы (например, регистрация процессуальных документов, ведение протоколов заседаний и др.).

Тезис 3 — понятие цифровых прав

В отличие от цифровизации права, которая устранила «человеческий фактор», возникновение института *цифровых прав* представляет собой именно качественное изменение.

Гражданский кодекс РФ выделяет цифровые права в самостоятельный объект гражданских прав. По буквальному смыслу закона цифровые права не относятся к вещам, а в классификации субъективных прав они занимают самостоятельное место наряду с известными гражданскому обороту вещными, обязательственными, исключительными правами.

Правовой режим их существования конкретизирован в ст. 141.1 ГК РФ, которая установила формально-материальный критерий отнесения прав к цифровым — они, во-первых, должны быть поименованы в качестве таковых в федеральном законе, а во-вторых, должны соответствовать определенным признакам, указанным в ст. 141.1 ГК РФ, — их содержание и условия существования должны определяться по правилам информационной системы, а их осуществление и распоряжение ими должны быть возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу; в-третьих, обладателем цифрового права Гражданским кодексом РФ презюмируется лицо, имеющее физическую возможность распоряжаться им (аналогично наличным денежным средствам и другим ценным бумагам на предъявителя). Федеральный закон может указывать и на иное лицо в качестве обладателя цифрового права. Переход цифрового права по сделке не должен в соответствии с ГК РФ требовать согласия должника (ов) по такому праву (очевидно, законодатель оставил возможность предусмотреть необходимость согласия должников при переходе цифрового права к иному лицу на основании закона).

Таким образом, второй признак цифрового характера права — зависимость его содержания и условий существования от правил информационной системы наряду с автоматическим характером их осуществления и распоряжения делает его качественным скачком, поскольку создается специфическое правоотношение, априори невозможное в реальном мире.

Тезис 4 — Закон о цифровых финансовых активах и цифровые финансовые активы, цифровая валюта

В развитие положений ГК РФ о цифровых правах приняты федеральные законы от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о цифровых финансовых активах) и от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о краудфандинге).

Закон о цифровых финансовых активах регулирует отношения в области эмиссии, учета и обращения цифровых финансовых активов, в том числе деятельность оператора информационной системы, в которой осуществляется их эмиссия, и оператора обмена этих активов, а равно регулирует оборот цифровой валюты в Российской Федерации.

К цифровым финансовым активам данный Закон относит цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы (ч. 2 ст. 1).

К категории цифровой валюты указанный Закон относит совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть средством платежа, не являющегося денежной единицей определенного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) инвестицией, и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам (ч. 3 ст. 1).

Тезис 5 — Закон о краудфандинге и утилитарные цифровые права

Закон о краудфандинге регулирует отношения участников процедур инвестирования с использованием инвестиционных платформ, в том числе деятельность операторов этих платформ, возникновение и обращение утилитарных цифровых прав, выдачу и обращение ценных бумаг, удостоверяющих утилитарные цифровые права. При этом инвестиционная платформа определяется Законом как виртуальная информационная система в сети Интернет, доступ к которой предоставляется ее оператором и которая используется для заключения с помощью информационных технологий и технических средств этой системы договоров инвестирования (п. 1 ч. 1 ст. 2). Инвестиционная платформа представляет собой виртуальную биржу, доступ к которой может быть как открытым для неопределенного круга лиц, так и ограниченным. Идея краудфандинговых бирж заключается в привлечении инвестиций в проекты различных категорий.

Например, достаточно активно в российском сегменте сети Интернет обсуждается идея совместного финансирования судебных процессов

Данный Закон вводит категорию так называемых утилитарных цифровых прав, которые должны приобретаться на виртуальных инвестиционных платформах.

Утилитарные цифровые права — цифровые права, отчуждающиеся, приобретающиеся и использующиеся исключительно на инвестиционной платформе и представляющие собой права требовать передачи вещи (вещей) или исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и (или) прав использования результатов интеллектуальной деятельности или выполнения работ и (или) оказания услуг (ч. 1 ст. 8).

При этом реципиент инвестиций согласно ч. 4 ст. 8 Закона о краудфандинге самостоятельно определяет существо, количественные характеристики права требования и порядок их осуществления. Таким образом, цифровой характер права требования как утилитарного цифрового права представляет собой право требования имущества и исполнения обязательств не только виртуальных, но и существующих в наличном бытии. Утилитарное цифровое право, существующее на основе Закона о краудфандинге, не создает новую юридическую категорию имущества, но создает новые юридические основания возникновения прав требования перечисленных в данном Федеральном законе объектов гражданских прав, вполне укладываясь в рамки обязательственных правоотношений.

Однако несмотря на то, что объекты утилитарного цифрового права совершенно необязательно являются виртуальными, уникальность цифровых прав, то что делает их именно качественным изменением российского законодательства, состоит в существовании и содержании прав на имущество и обязательств исключительно в рамках правил информационной системы, наряду с автоматическим характером их существования и возникновения.

Вывод

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что цифровизация не производит революцию в праве, хотя и создает революционную ситуацию в правоприменении, которая по мере накопления количественных характеристик может привести к качественным изменениям.

Галковская Н. Г.,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданского процесса
Юридического института
Национального исследовательского
Томского государственного университета

ТЕНДЕНЦИИ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Аннотация. Проанализированы основные тенденции модернизации принципов гражданского процессуального права в условиях цифровизации. В ключе цифровизации автор затрагивает принципы гласности, устности и непосредственности, состязательности, равноправия сторон. Сделан вывод о необходимости использования информационных технологий в качестве вспомогательного инструмента при осуществлении правосудия и неизменности сущности данной деятельности.

Ключевые слова: принципы гражданского процессуального права, цифровизация, модернизация судебной системы, электронное правосудие.

Гражданское процессуальное право не статичная категория, оно развивается с учетом меняющейся действительности. Эволюционные процессы в организации судопроизводства и судебного разбирательства перманентны. Однако в литературе справедливо отмечается, что в настоящий период времени российская система судопроизводства и судостроительства переживает период реформирования, аналогичный по глубине и содержанию реформам 90-х гг. XX в.¹ Серьезная трансформация гражданского судопроизводства проявляется, в частности, в активном внедрении информационных технологий. Стремительное развитие научно-технического прогресса и внедрение новых технологий постепенно охватывает буквально все сферы жизни общества и играет позитивную роль в его развитии. Сфера правосудия не является исключением. «Электронное цунами»², пришедшее в сферу судопроизводства, призвано существенно облегчить «процессуальную жизнь» всем участникам процесса, повысить уровень доступа населения к правосудию, сократить сроки рассмотрения дел, сделать судопроизводство более доступным, открытым, создать условия для быстрого получения информации по судебным делам.

Как верно отмечает Ю. А. Луконина, цифровые новации постепенно проникают во все сферы реализации руководящих положений гражданского процесса, начиная с его организационно-функциональных аспектов и заканчивая функциональной областью действия³. Законодатель «значительно обновляет правовое регулирование» содержания процессуальных правоотношений, тем самым предоставляя субъектам гражданского судопроизводства возможность

¹ Янков В. В. Принципы гражданского процессуального права в условиях деритуализации и дематериализации правосудия // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 3–6.

² Комиссарова Е. Г. Философия «электронной» состязательности в гражданском судопроизводстве // Пермский юридический альманах. 2019. № 2. С. 460–472.

³ Луконина Ю. А. Трансформация основополагающих начал гражданского процессуального права в аспекте цифровизации правосудия по гражданским делам // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 10. С. 42–45.

постепенного перехода на цифровые рельсы¹. Цифровой модернизации подвергаются многие институты процессуального законодательства. Через системы ГАС «Правосудие» и «Мой арбитр» в суды общей юрисдикции и арбитражные суды подается все большее количество процессуальных документов в электронном виде. Состав суда формируется для каждого дела автоматизированной информационной системой. Реализуется уведомление участников судопроизводства о месте, дате и времени рассмотрения дела в электронном виде. Имеется возможность получения информации о состоянии и движении дел, отслеживания времени судебных заседаний посредством сети Интернет. Производится видео-, аудиофиксация хода судебного заседания, дела рассматриваются с использованием видео-конференц-связи, позволяющей дистанционно участвовать в судебном процессе. В ходе рассмотрения дела активно исследуются электронные доказательства. Предусмотрена возможность изготовления судебных актов в форме электронного документа и, соответственно, получения их участниками дела не только на бумажном носителе, но и в электронном виде, в том числе на сайте суда. Дела упрощенного производства со временем преобразовались в «электронные дела». Участники арбитражного процесса в режиме удаленного доступа имеют возможность представления доказательств, отзыва на исковое заявление, дополнительных документов посредством получения данных для идентификации сторон для доступа к материалам дела в электронном виде, а суд, в свою очередь, размещает резолютивную часть судебного решения на сайте в сети Интернет.

Таким образом, информационные технологии для обработки и систематизации судебных документов, фиксации процессуальных действий развиваются и активно внедряются в цивилистический процесс. Тем не менее совершенно очевидно, что потенциал использования информационных технологий еще не исчерпан. Собственно электронное правосудие, т.е. информационные технологии для процесса рассмотрения юридического дела и вынесения по нему решения, находятся еще в зачаточном состоянии. Однако уже сейчас применение технологий нового поколения оказывает существенное влияние на порядок реализации основополагающих начал гражданского процессуального права. По справедливому утверждению В. В. Яркова в последние годы обращают на себя внимание два ключевых момента развития процессуального законодательства: «деритуализация» правосудия и «дематериализация» судебного процесса и активное использование информационных технологий с внедрением методов «бесконтактного» правосудия, когда общение суда и участников процесса происходит только в рамках «виртуального судебного пространства» и практически полностью осуществляется без личного контакта судьи со сторонами². Поэтому во избежание рисков отторжения судебной системой отдельных аспектов цифровизации, применяемые при отправлении правосудия по гражданским делам технологии, должны быть закреплены в «кровеносных сосудах правосудия»³. По-

¹ Афанасьев С. Ф., Борисова В. Ф. Правовое регулирование процессуальных прав и обязанностей, осуществляемых в электронной форме участниками гражданского судопроизводства // Правовая культура. 2021. № 1 (44). С. 52–57.

² Ярков В. В. Указ. соч. С. 3–6.

³ Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации / под ред. В. М. Бозрова. М., 2017. С. 167.

скольку принципы являются основой функционирования отрасли, его «несущей конструкцией»¹, то они должны соответствовать новым жизненным условиям. При этом очень важно, чтобы электронные технологии не стали использоваться в дальнейшем во вред любым участникам судопроизводства и способствовали максимальному и объективному отправлению правосудия².

Так, Ю. А. Луконина, анализируя влияние информационных технологий на реализацию принципа гласности, справедливо отмечает, что последний, «находясь в эпицентре цифровой модернизации судебной власти, стал одним из проводников технологий в процессе отправления правосудия по гражданским делам»³. Именно от внедрения информационных технологий разумнее всего ожидать повышения открытости судебной системы и придания ей современного облика в глазах общества⁴. В то же время смена «судебного офиса» на «судебный, но уже виртуальный»⁵ повлекла за собой невозможность обеспечения присутствия в судебном заседании лиц, не участвующих в деле. Хотя такая возможность напрямую закреплена в законодательстве в качестве одной из основных форм обеспечения доступа к информации о деятельности судов. При этом обеспечение гласности и доступности законодатель напрямую связывает с использованием информационных технологий (ст. 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»). Представляется, развитие электронных технологий не должно стать поводом для закрытия общественного доступа к правосудию. Выходом может стать создание материально-технической базы и принятия нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения трансляции судебных заседаний. В этой связи А. В. Чаплинский предлагает для удобства пользователей сервис доступа к видеозаписям судебных заседаний совместить с сервисами информирования о судебном делопроизводстве и банком судебных решений. Пользователь, просматривая информацию о ходе и результатах рассмотрения судебного дела (включая тексты судебного решения), должен иметь возможность просмотреть трансляцию или запись судебных заседаний⁶. При этом важно обеспечить пределы открытости суда, учитывая конфликт между правом на доступ к информации о деятельности суда, с одной стороны, и правом на защиту персональных данных — с другой. В условиях развития информационных технологий, неизбежно усиливается уязвимость частной жизни участников процесса.

Невозможно не признать, что внедрение информационных технологий оказывает существенное влияние на принцип устности. Отмечается постепенное «разрушение» и обесценивание принципа устности⁷. Формальный обмен состоя-

¹ Осокина Г. Л. Указ. соч. С. 115.

² Кайль Я. Я., Усанова В. А. Проблемы осуществления правосудия с использованием цифровых (информационных) технологий // Вестник арбитражной практики. 2021. № 1. С. 35–44.

³ Луконина Ю. А. Указ. соч. С. 42–45.

⁴ Ярков В. В. Объединение высших судов: ожидания и последствия // Закон. 2014. № 3. С. 100.

⁵ Колоколов Н. А. Компьютер вместо судьи — арифметика вместо души // Уголовное судопроизводство. 2019. № 3. С. 3–7.

⁶ Чаплинский А. В. Трансляция судебных заседаний в Интернете: перспективы внедрения // Информационное право. 2016. № 3. С. 24–29.

⁷ Гиллес П. Электронное судопроизводство и принцип устности // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 41–54.

зательными бумагами нельзя назвать обсуждением в истинном смысле слова. Судебный процесс из устного постепенно превращается в письменный. Справедливо замечание Д. А. Янковского, что «каждый, кто сталкивался в последнее время с необходимостью защищать свои права в суде, убедился в том, что судья в заседании элементарно не дает разговаривать, высказываться, отстаивать свою точку зрения и правовую позицию. Таким образом, главенствует принцип процессуальной экономии в ущерб и в нарушение основополагающих принципов устности и достижения объективной истины по делу»¹. Между тем ничто не заменит традиционный уклад судебного разбирательства, которое имеет непреходящую ценность.

Принцип непосредственности в классическом смысле в условиях действия искусственных электронных технологий на глазах изменяется в угоду другому принципиальному началу — принципу процессуальной экономии². Активное использование видео-конференц-связи, модифицирует указанный принцип. Происходит опосредованное восприятие судом доказательственного материала через технические средства, личного восприятия доказательств судом фактически нет. В связи с этим М. А. Митрофанова отмечает, что «под влиянием глобальной компьютеризации происходит трансформация традиционного принципа непосредственности в “электронную непосредственность”»³. Е. Г. Комиссарова весьма точно обозначает опасную тенденцию: «...идет зарождение неких “электронных” принципов, приспособленных под “цифру”, в том числе принципа электронной непосредственности»⁴.

Виртуализация судебного процесса существенным образом расширяет набор процессуальных инструментов обеспечения судопроизводства, что не может не отразиться на применении принципа равноправия и состязательности сторон. Использование интернет-технологий требует от пользователей специфических технических навыков, что заставляет всех участников судопроизводства постоянно следить за инновациями в судебной системе и обучаться эффективному их использованию в ходе осуществления защиты нарушенных прав и свобод. Реальное состязание сторон может иметь место только при соблюдении равенства возможностей участников процесса. Как верно отмечает В. В. Ярков, доступ к электронной системе правосудия должен быть открыт на равных правах, включая равенство технических возможностей⁵. Как справедливо отмечал В. Некрошус, применение информационных технологий предполагает то, что ими могут пользоваться все участники процесса⁶. Риски, которые сопровождают внедрение электронных технологий, связаны с потенциальным конфликтом электронного

¹ Янковский Д. А. Правосудие, которого нет // Мировой судья. 2011. № 4. С. 24–25.

² Агеев А. Н. Цифровое прочтение принципа непосредственности в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. 2021. № 4. С. 20–25.

³ Митрофанова М. А. Электронные доказательства и принцип непосредственности в арбитражном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 17.

⁴ Комиссарова Е. Г. Указ. соч. С. 460–472.

⁵ Ярков В. В. Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса // Закон. 2011. № 2. С. 44–50.

⁶ Привод. по: Ярков В. В. Принципы гражданского процессуального права в условиях дери-туализации и дематериализации правосудия // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 3–6.

правосудия с принципом доступности правосудия в случаях недостаточного уровня информационной подготовки пользователей, отсутствия необходимых технических условий и возможностей, чрезмерного усложнения электронного доступа к системам подачи документов в суд и банкам данных¹. Между тем представляется, что основной целью внедрения информационных технологий должно быть повышение доступности правосудия, а не наоборот. Отсюда итоговый вывод о том, что информационные технологии должны играть вспомогательную роль, должны быть сопоставимы с целями осуществления правосудия и не менять сущность данной деятельности. Информационный прогресс должен быть подчинен принципам права, а не наоборот. В противном случае как верно замечает Е. Г. Комиссарова, существует опасность безоговорочной цифровизации и принципиального смещения акцентов в правовых ценностях, «не укрепления и не на адаптации имеющихся принципов “под цифру”, а их “поражение” под влиянием цифры»².

Исаенкова О. В.,

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского
процесса Саратовской государственной
юридической академии*

ВОЗМОЖНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ LEGALTECH-РЕШЕНИЙ В ПРАВОСУДИИ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

Немного времени прошло с онлайн-встречи правоведов в рамках Кутафинских чтений 24–26 ноября 2021 г, которые были посвящены роли права в обеспечении благополучия человека. Участие в конференции «Предмет и принципы гражданского процессуального права: современные проблемы» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также прочтение изданных в развитии выступлений на данном мероприятии тезисов докладов ее участников в Вестнике МГЮА за декабрь прошлого года вызывает научное намерение поставить вопрос о возможных ограничениях использования LegalTech-решений в правосудии по гражданским делам.

Разная лишь на первый взгляд тематика двух знаковых мероприятий ведущего юридического университета России соединились в один предмет внимания ученых — причем, как представляется, теперь надолго, исходя из вопросов, поставленных в опросе организаторов конференции о перспективах цифровизации цивилистического судопроизводства. При его прохождении обращает на себя внимание различие желаемого, действительного и возможного, особенно это касается прогнозирования сроков перехода к безбумажному судопроизводству, оформления законодательной базы в машиночитаемый вид, замены судьи искусственным интеллектом. Тот, кто проходил данный опрос, скорее всего обратили

¹ Гриценко Е. В., Ялунер Ю. А. Право на судебную защиту и доступ к суду в условиях информатизации и цифровизации: значение опыта стран общего права для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 97–129.

² Комиссарова Е. Г. Указ. соч. С. 460–472.

внимание, что предложенные сроки достижения указанных результатов были от «ближайших пяти лет», до 10–20 лет и «не в ближайшем обозримом будущем». Вместе с тем по каждому пункту разница между тем, как хотелось бы, чтобы произошло (чтобы заставить это прекрасное или непрекрасное, но вызывающее от этого не меньше любопытство будущее) и тем предвидением, которое выполнялось благодаря некоторому собственному опыту, составляло по каждому вопросу для автора настоящего доклада один пункт. Конечно, в силу природного оптимизма четвертый вариант ответа (как, полагаю, и многие коллеги) исключался сразу, так как не хотелось бы участвовать в бесполезной деятельности.

Поставленная организаторами мероприятия и настоящего сборника цель весьма полезна — формирование образа будущего судопроизводства с использованием LegalTech-решений посредством обсуждения достоинств и недостатков существующего правового регулирования и анализа опыта внедрения цифровых технологий в судебную деятельность. При этом я бы несколько изменила этапность информатизации, поставив на первый план не безбумажное судопроизводство, а оформление законодательной базы в машиночитаемый вид, при этом замена судьи искусственным интеллектом является самым последним этапом реализации программных решений в сфере судопроизводства, превращая процесс в так называемую «роботизацию» правосудия. Отметим, что данный термин здесь нами используется с большой опаской, хотя именно им обозначается окончательное оформление ставшим привычным за последние пару лет процесс информатизации.

Стоит отметить, что оформление законодательной базы в машиночитаемый вид и так называемое «безбумажное» судопроизводство, при всей важности их внедрения представляют собой всего лишь вспомогательные технологии, улучшенные способы деятельности, но деятельности всё же человеческой. Содержание решения по делу как результат обозначенной деятельности при этом зависит от человека, как в прежние времена использование пера, ручки, печатной машинки, принтера делало процесс более скорым, удобным, не меняя его сути. Исторически с появлением любых технологий уменьшаются ошибки субъективного плана (так называемый человеческий фактор), но при этом увеличивается возможность совершения технической ошибки. Отсутствие эмоционального фактора в анализе обстоятельств дела, а затем и в принятии судебного решения имеет и положительные, и отрицательные последствия в силу того, что иногда это влияние допустимо и полезно, а иногда — нет. И хотя судья в восприятии общества — это профессионал-человек, с акцентом на профессионале (если речь идет о приверженцах нормативизма) или на человеке (когда на первый план в характеристике права выходит позитивизм), многие наши коллеги внутренне готовы приложить усилия для применения его профессионализма лишь при действительной необходимости рассмотрения спорных вопросов. В остальных случаях потребности судебной практики настаивают на скорейшей помощи ему хорошими программами-помощниками (назовем их именно так, чтобы оградить себя от использования терминологии со словами «софт», «робот» — которую, кстати, очень любят молодые ученые, так, при редактировании сборника их работ заметен интерес именно к роботизации, софтизации¹).

¹ См. по этому вопросу: Исаенкова О. В. Гражданский процесс Российской Федерации и Республики Беларусь: новые реалии // Конституционные основы и международные стандарты

Прилагательное «хороший» применительно к программам-помощникам означает необходимость оценки программы для ее использования в судопроизводстве.

Первый фактор такой оценки — удобство использования программы, причем как со стороны судей, так и со стороны лиц, участвующих в деле. Что касается иных субъектов гражданского судопроизводства (включая секретаря судебного заседания, помощника судьи, эксперта, переводчика и т.п.), то их удобство, конечно важно, но вторично. Для первоначальной оценки качества программ-помощников, выбора конкретной программы для общего использования важно ее влияние на эффективность правосудия — т.е. на решение задач и достижение целей гражданского судопроизводства, указанных в ст. 2 ГПК РФ оптимальным способом. Суд — это орган, осуществляющий правосудие; лица, участвующие в деле, — это субъекты, заинтересованные в результате такого осуществления правосудия (только судом, как указано в Конституции РФ, хотя, как показывает жизнь, и конституционные нормы не являются неизменными и развиваются вместе с обществом), а следовательно, только их удобство нас изначально должно интересовать.

Следующий фактор оценки программы-помощника — это ее соответствие идентичности российского гражданского судопроизводства, на которой подробно останавливаться не буду, т.к. делала это в прошлом докладе¹. Как известно, процесс глобализации сейчас находится в регрессивном состоянии, и незаслуженно забытая идентичность нашего судопроизводства должна и уже начинает восприниматься как ограничение при внедрении любых новых разработок в сферы нашей деятельности.

Третий фактор является очень важным, но самым проблемным. Это принципы гражданского процессуального права, его «геном» (термин Д. А. Туманова, который возможно использовать, если воспринимать гражданское процессуальное право как здоровый организм²). Геном определяется как совокупность наследственного материала, кодирующего белки, клетки всего нашего организма (т.е. нормы права — для отрасли). «Здоровые» принципы, как и гены, дают правильное развитие отрасли гражданского процессуального права, а ошибки в их системе влекут наиболее опасные последствия. Потому если программа-помощник, представляющая собой, по сути, генно-модифицированный продукт в обеспечении правосудия, помогает его совершать, не нанося вреда — польза очевидна. Кстати, вопреки обыденному восприятию, существует научный консенсус, что имеющиеся в настоящее время продукты питания, полученные из ГМ-культур, не представляют большего риска для здоровья человека, чем обычные продукты питания, помогая как производству, так и потреблению.

гражданского судопроизводства: история, современное состояние и пути совершенствования : сборник статей по материалам XIII Международной науч.-практ. конференции (Саратов, 23 апреля 2022 г.) / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2022. С. 3–4.

¹ См.: Исаенкова О. В. Идентичность как «красный флажок» трансформации российского гражданского судопроизводства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 12 (88). С. 140–147.

² См.: Туманов Д. А. Некоторые размышления о правосудии и оптимизации судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 8. С. 3–17.

В настоящее время изменение системы принципов современного гражданского процессуального права проходит на фоне адаптации государственного управления к условиям осложнения эпидемиологической и социальной ситуации, поставивший целый ряд задач, главной из которых стало сохранение жизни и здоровья населения при наименьшем уровне ограничения привычных социальных условий. К сожалению, без таковых ограничений в настоящее время обойтись невозможно, но снизить их негативное влияние, в частности, на осуществление правосудия по гражданским делам, на полную и своевременную защиту нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций возможно путем интенсификации внедрения в гражданское судопроизводство программ-помощников. Такое внедрение вызывает изменение системы принципов гражданского процессуального права, добавляя правоведам дополнительные задачи по определению неизбежного и перспективного в этих изменениях.

Как известно, гражданское процессуальное законодательство в своем источнике — Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, нормативно установив цели и задачи гражданского судопроизводства, так и не закрепило его принципы как четкую систему, не поименовала их хотя бы простым перечислением (в отличие от законодателя, например, в исполнительном производстве, в уголовно-процессуальном праве), и теперь каждый из нас либо руководствуется системой принципов, разработанной коллегами, либо формирует собственную. Это, конечно, хорошо для научного развития, но плохо для правоприменителя, которому практически невозможно выполнить норму ч. 4 ст. 1 ГПК РФ об аналогии права.

Вместе с тем в настоящее время в условиях многих социальных ограничений цель научных процессуальных изысканий в области принципов дополнилась еще и необходимостью определения возможности их корректировки с учетом того, насколько различные технологии могут обеспечить возможность для всех субъектов совершения действий в рамках гражданских процессуальных правоотношений.

Одним из основных трендов изменения системы принципов современного гражданского процессуального права стала электронизация российского судопроизводства, повлекшая за собой значительное техническое усложнение гражданской процессуальной формы при стремлении законодателя к упрощению реализации права граждан и организаций на судебную защиту, к оптимизации таковой защиты. Как видим, это довольно противоречивые тенденции, которые сложно соединить в одно направление, и к которым более подходит модный сегодня термин «когнитивный диссонанс», отражающийся в принципах гражданского процессуального права.

Однако никакая трансформация общественных отношений в идеальном варианте не должна изменять нашего представления о системе принципов, задачей которой является создание идеальной модели механизма правосудия по гражданским делам.

Внедрение информационно-технических средств в эпоху трансформации общественных отношений зачастую упрощает судебную деятельность, но, к сожалению, иногда это происходит за счет отступления от привычных процессуальных гарантий доступности правосудия по гражданским делам, состязательности гражданского судопроизводства, равенства его участников, и даже разумности

и т.п. Это вызывает довольно резкую критику со стороны ученых-правоведов, так как развитие гражданской процессуальной формы не предполагает ее коррекцию за счет уменьшения привычных и обязательных гарантий правосудия.

В этой связи формируется проблема цифрового неравенства участников процесса, так как до настоящего времени значительное количество граждан нашей страны не обладает техническими навыками и (или) не имеет специальных средств коммуникационной связи, с помощью которых возможно беспрепятственное использование всех процессуальных возможностей. И пока это неравенство не будет преодолено — влияние программ-помощников на принципиальные положения гражданского процессуального права нуждается в особом внимании для того, чтобы правильно определить ограничения использования LegalTech-решений в правосудии по гражданским делам.

Карпеева Е. В.,

*преподаватель кафедры административного
и финансового права, заведующий сектором
«Живое право» Юридической клиники
Юридического института Иркутского
государственного университета*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Дети обладают правом быть заслушанными в ходе производства по делу, затрагивающему их права и интересы (ст. 56, 57 СК РФ, ч. 4 ст. 37 ГПК РФ), также действующее законодательство предусматривает случаи, когда суды и органы опеки и попечительства обязаны принимать решение с учетом мнения ребенка (например, при определении места жительства несовершеннолетнего при раздельном проживании родителей в соответствии с п. 3 ст. 65 СК РФ), а по делам о перемене имени и фамилии несовершеннолетнего (ст. 59 СК РФ), о восстановлении в родительских правах (ст. 72 СК РФ), об усыновлении и перемене имени, отчества, фамилии усыновляемого ребенка или при отмене усыновления (ст. 132, 134, 143 СК РФ), записи усыновителей в качестве родителей усыновляемого ребенка (ст. 136 СК РФ) с согласия ребенка, достигшего 10 лет.

В практике прочно укоренилось правило о том, что, если нужно учесть мнение ребенка, не достигшего возраста 10 лет, суду необходимо определить, способен ли ребенок сформулировать свои взгляды по поставленным вопросам, а также учесть мнение опеки и попечительства относительно того не причинит ли ребенку подобного рода участие во «взрослых делах» психологического вреда. И как показывает практика, зачастую судьи негативно относятся к участию несовершеннолетних в гражданском процессе мотивируя как раз возможными негативными последствиями, но при этом не анализируя негативные последствия от ограничения в этом праве.

В Обзоре практики рассмотрения в 2020 г. областными и равными им судами дел об усыновлении детей иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими за пределами территории Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного

Суда РФ 02.06.2021)¹ (далее — Обзор судебной практики) указано, что мнение детей в судебном заседании выяснялось Московским городским судом посредством видеосвязи. Безусловно, такой способ выяснения мнения ребенка является наиболее щадящим, поскольку позволяет несовершеннолетнему оставаться в привычной ему обстановке, соответственно, уровень стресса понижается. Таким образом преодолевается такой довод, как неподготовленность зданий судов к посещению детьми и возможность задержки судебного заседания, когда стороны и ребенок находятся на паре квадратных метров, в непосредственном контакте, и в этот период возможны разные ситуации, сопряженные с давлением на ребенка. Поэтому способ выяснения мнения несовершеннолетнего посредством видеосвязи — оптимальный вариант для соблюдения и права ребенка выражать свое мнение непосредственно, и наилучшего обеспечения его интересов.

Подчеркнем, что ребенок должен выражать свое мнение непосредственно. Мы настолько привыкли к тому, что постоянно оказываемся под влиянием разных мнений, идей, что совсем не задумываемся, откуда у нас возникают те или иные идеи, желания, взгляды. Таким же образом оказывается влияние и на детей. При опросе ребенка суд должен выяснить, не является ли мнение ребенка следствием воздействия на него одного из родителей или других заинтересованных лиц, осознает ли он свои собственные интересы при выражении этого мнения и как он его обосновывает, и т.п. Поэтому право быть заслушанным непосредственно с участием педагога-психолога имеет первоочередное значение.

С учетом сказанного, применение цифровых технологий могло бы содействовать реализации указанного права поскольку позволит минимизировать риски неблагоприятных психологических или неврологических последствий для несовершеннолетних и вместе с тем сделает процедуру выяснения мнения детей прозрачной.

Проблематика заключается в том, что Федеральным законом от 30.12.2021 № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ГПК РФ был дополнен ст. 155.2 «Участие в судебном заседании путем использования системы веб-конференции», которая предусматривает, что, во-первых, должно быть подано ходатайство об участии в судебном заседании путем использования системы веб-конференции, во-вторых, сформулировано условия для реализации данного права, оно касается установления личности гражданина, а в данном случае ребенка и его представителя, участвующих в судебном заседании. Установление личности будет осуществляться с использованием единой биометрической системы. В-третьих, основанием для отказа в удовлетворении ходатайства об участии в судебном заседании путем использования системы веб-конференции является отсутствие технической возможности для участия в судебном заседании с использованием системы веб-конференции.

Подача ходатайства об участии в судебном заседании путем использования системы веб-конференции очевидно должна быть осуществлена до начала самого судебного заседания, поскольку в тексте комментируемой статьи прямо указано, что суд должен успеть вынести определение, в котором указывается время проведения судебного заседания и заблаговременно направить необходимую для такого участия информацию. Поэтому в случае, если о судебном заседании стало известно накануне, реализация данного права фактически невозможна.

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 9, сент.

Установление личности с использованием единой биометрической системы. Поскольку указанные изменения анализируются применительно к несовершеннолетним, отметим, что постановлением Правительства РФ от 04.02.2022 № 111 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ в части использования федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме” несовершеннолетними» предусматривается, что с 1 апреля 2022 г. дети в возрасте от 14 лет смогут самостоятельно зарегистрироваться на портале, указав СНИЛС, паспортные данные, адрес регистрации по месту жительства, номер мобильного телефона и адрес электронной почты. А несовершеннолетние, не достигшие указанного возраста, могут быть зарегистрированы на портале их законными представителями и при условии, что у законного представителя есть подтвержденная учетная запись на портале. Неурегулированным остается вопрос о регистрации детей, не достигших возраста 14 лет и имеющих статус оставшихся без попечения родителей, поскольку не все из них переданы под опеку, часть детей находятся в специализированных учреждениях, а обязанности по защите их прав возложены на администрации таких учреждений или на органы опеки и попечительства.

Такое основание отказа в удовлетворении ходатайства об участии в судебном заседании путем использования системы веб-конференции как отсутствие технической возможности для участия в судебном заседании с использованием системы веб-конференции порождает огромный потенциал для злоупотреблений и в том числе со стороны суда, поскольку стороны никак не смогут проверить наличествует ли техническая возможность, а потому если судье, рассматривающему дело не комфортно вести процесс в таких условиях, достаточно выключить монитор компьютера и сослаться на технический сбой.

На основании изложенного полагаем, что изменения, внесенные в ГПК Федеральным законом от 30.12.2021 № 440-ФЗ с одной стороны, способствуют реализации права несовершеннолетних быть заслушанными в ходе судебного заседания менее травматичным для детской психики способом — дистанционно, а с другой стороны нуждаются в научном осмыслении и более детальной законодательной регламентации.

Федина А. С.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной
власти Тверского государственного университета*

ВЛИЯНИЕ ПРИНЦИПОВ АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Внимание к принципам адвокатской деятельности вызвано той ролью, которую адвокат как юрист играет в системе отправления правосудия. В гражданском процессе участие адвоката обусловлено сущностью института представительства в суде, его целями. Преимущество осуществления судебного представительства

адвокатом обусловлено связанностью его профессиональной деятельности не только принципами гражданского процесса, но и правовыми и морально-этическими принципами, выраженными в Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ (далее — Закон об адвокатуре)¹ и Кодексе профессиональной этики адвоката (далее — КПЭА РФ)². В Законе об адвокатуре (ст. 3) предусмотрен достаточно полный перечень правовых принципов адвокатской деятельности (законности, независимости, самоуправления, корпоративности и равноправия адвокатов), а в КПЭА — морально-этических принципов деятельности адвоката во всех видах его профессиональной деятельности (честность, компетентность, конфиденциальность, профессиональная независимость адвоката, порядочность, добросовестности и др. (1). Данные принципы устанавливают обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности, основанные на нравственных критериях и традициях адвокатуры, на международных стандартах и правилах адвокатской профессии.

Высокое качество оказываемой адвокатами юридической помощи определяется в первую очередь надлежащим выполнением требований действующего законодательства и правил профессиональной этики адвоката в сочетании с использованием знаний стратегии и тактики работы адвоката по делу. Гарантией неукоснительного соблюдения закона, правил профессиональной этики в деятельности адвоката является ее осуществление на профессионализме основе.

В качестве принципа адвокатской деятельности профессионализм косвенно выражен в содержании Закона об адвокатуре (ст. 9), а также в ст. 5 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»³. В тексте КПЭА РФ отдельно выделяется принцип компетентности.

В гражданском процессе принцип профессионализма осуществления судебного представительства вытекает из сущности ст. 49 Гражданского процессуального кодекса РФ⁴. Представитель, действующий в рамках договорного представительства, должен подтвердить суду наличие у него высшего юридического образования или ученой степени по юридической специальности. Однако в судах общей юрисдикции данное правило не работает в судах первой инстанции (у мировых судей, в районных и городских судах), а используется на уровне верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа в силу соответствующего указания процессуального закона (ч. 2 ст. 49 ГПК РФ).

В зарубежном гражданском процессе (Германия, Франция, Нидерланды, Греция, Италия, Испания, Андорра) на «добровольное» представительство в суде распространяется принцип адвокатской монополии, который предполагает

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945/ (дата обращения: 04.03.2022).

² Кодекс профессиональной этики адвоката. Принят I Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44841/.

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/12191964/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/>.

⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/.

запрет на личное ведение дела сторонами и их обязательное представительство лицами, сведущими в области права. Для этого имеются веские основания: адвокаты проходят специальный отбор, сдают экзамен, подтверждающий профессиональную пригодность. Существует государственный, общественный контроль над их деятельностью. Адвокаты страхуют профессиональную ответственность. Россия постепенно подходит к этим критериям. Именно статус адвоката — это определенная гарантия для клиента¹.

Профессиональная компетентность адвоката позволяет ему реагировать на быстрые темпы изменений в законодательстве и юридической практике, а также в технологической и экономической обстановке. Судья и адвокат одинаково обладают особым видом профессионального мышления — юридическим². Оно формируется в процессе изучения юриспруденции при получении юридического образования. Адвокат умеет обстоятельно и ясно излагать суду события конкретного спора, аргументирует свои тезисы, подкрепляет их ссылками на законы.

В качестве дополнительной гарантии осуществления представительства на профессиональной основе надлежит в Законе об адвокатуре предусмотреть положения об аккредитации для адвокатов. Это позволило бы им подтверждать свой уровень квалификации, который давал бы ему возможность работать в более высоких судебных инстанциях (апелляционном суде, кассационном суде, в Верховном Суде РФ). Таким образом, можно было бы говорить, что если адвокат аккредитован в кассационной, апелляционной инстанции или в Верховном Суде РФ, то уровень его квалификации достаточно высокий и, естественно, нравственно-моральные качества тоже высоки. Стороны, зная уровень аккредитации, уровень работы адвоката меньше совершали бы ошибок при заключении договора на оказание адвокатских услуг.

Значение принципа профессионализма адвокатской деятельности в гражданском процессе возрастает в связи с внедрением в него информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), в том числе основанных на технологии искусственного интеллекта. На современном этапе профессиональная компетентность адвоката расширяется в сторону обладания цифровыми компетенциями, под которыми понимается система знаний, профессиональных качеств, решения профессиональных задач в условиях цифровой реальности³. Для судебного юриста обладание цифровыми компетенциями носит не рекомендательный характер, а представляет собой объективную необходимость осуществления адвокатской деятельности в суде (ст. 35 ГПК РФ). Адвокат должен профессионально обеспечить возможность реализации процессуальных прав

¹ См.: Юков М. К. Предисловие. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (научно-практический, постатейный) : памяти Вениамина Федоровича Яковлева посвящается / под ред. Т. К. Андреевой, М. К. Юкова, В. В. Зайцева, Г. Д. Улетовой, О. В. Зайцева ; Высшая школа правоведения ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. М. : Статут, 2021. 1400 с. С. 16.

² Юридическое мышление — это особого рода интеллектуальная деятельность, связанная с решением правовых проблем с помощью правовых аргументов. См.: Фонд знаний «Ломоносов» // URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0131419>.

³ Васильева Е. В., Мирзоян М. В. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной службы в контексте реализации нового государственного менеджмента // Управленческие науки. 2017. № 7 (4). С. 80–89.

своих доверителей в гражданском процессе с применением цифровых технологий (ст. 35 ГПК).

Адвокат должен учитывать особенности участия в судебном заседании посредством видеоконференции и веб-конференции, уметь работать с электронным досье, интернет-порталами, системами оформления судебных дел и баз данных, облегчающими обмен информацией, которые не только упрощают и ускоряют процедуры, но и обеспечивают принятие обоснованных и предсказуемых решений.

Внедрение цифровых технологий в правосудие является общемировой тенденцией. Использование ИКТ в правосудии включает в себя электронное общение и обмен данными, а также доступ к информации судебного характера. Такие формы предусмотрены в качестве дополнительной меры обмена информацией, использование которой требует идентификации заинтересованных лиц и проверки достоверности их волеизъявления. В США, например, регистрация в качестве пользователей системы электронной подачи документов возможна только при наличии статуса адвоката, публичного защитника или лица, уполномоченного выступать от имени США. В Сингапуре при регистрации требуется подтвердить факт прохождения специальных курсов по использованию системы электронной подачи документов¹. Возможность обращения в суд путем электронной подачи документов предусмотрена в Англии, Германии, Франции, Канаде, Сингапуре, Финляндии, США, Австралии, Израиле.

ГПК РФ (ст. 3, 35) и АПК РФ (ст. 4, 41) содержит нормы, предоставляющие лицам, участвующим в деле, право направлять суду (как арбитражному, так и общей юрисдикции) процессуальные документы и письменные доказательства с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет». Запуск Комплексной информационной системы адвокатуры России (далее — КИС АР) позволит создать электронное пространство, личный кабинет для коммуникации адвоката практически со всеми электронными системами органов власти, включая суд. Таким образом, вопрос идентификации отправителя обращения в суд снимается в случае, если оно уходит с электронного адреса адвоката, зарегистрированного в КИС АР.

Использование института «удаленного» участия в судебном процессе на основе ИКТ, позволяет сократить расход времени и средств. В зарубежной практике имеется достаточный опыт использования систем электронной коммуникации между судом и участниками гражданского процесса (Великобритания, США, Австралия, Германия). Введение института удаленного участия в гражданском процессе России происходило поступательно: в 2013 г. в ГПК РФ была закреплена возможность использования систем видео-конференц-связи при рассмотрении судами общей юрисдикции дел (ст. 155.1); в 2021 г. для заинтересованных лиц появилась возможность участия в судебном заседании путем использования системы веб-конференции при условии заявления ими ходатайства об этом и при наличии в суде технической возможности осуществления веб-конференции.

¹ См.: Решетняк В. И. Электронное правосудие в гражданском процессе Сингапура // Российский юридический журнал. 2012. № 2. С. 75–80; Он же. Электронная форма подачи документов в суд (опыт зарубежного гражданского судопроизводства) // Адвокат. 2013. № 4. С. 62–70; Приходько Л. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» (e-court) // Государство и право. 2007. № 9. С. 82–86.

(ст. 155.2)¹. Реализация принципов судебного разбирательства (непосредственности, устности) при использовании веб-конференции, видео-конференц-связи происходит особенным образом, что может учесть только профессиональный его участник, к коим относится адвокат².

В гражданском процессе порядок ознакомления с делом прописан в п. 14.2 «Об утверждении инструкции по судебному делопроизводству в районном суде»³. Указанная в Инструкции процедура нередко приводит к нарушению гарантированного права на ознакомление с материалами гражданского дела. Весной 2020 г. на сайтах арбитражных судов субъектов РФ появилась информация о том, что заработал новый электронный сервис для сторон и участников судопроизводства — ознакомление в режиме онлайн сторон с материалами дела в электронной форме, в том числе с аудиопроколами судебных заседаний.

Цифровая трансформация процедуры ознакомления с материалами гражданского дела позволит обеспечить беспрепятственное, своевременное ознакомление с материалами гражданского дела лиц, участвующих в деле, а также их представителей. Для этого надлежит им предоставить возможность знакомиться с электронным гражданским делом, слушать аудиозаписи судебных заседаний с использованием цифровых технологий из любой точки страны⁴.

Итак, фактором повышения эффективности правосудия надлежит признавать внедрение в процесс его осуществления информационно-коммуникационных технологий. Без профессиональной правовой помощи простому гражданину сложно бывает разобраться в юридических тонкостях материального и процессуального права, особенностях использования информационно-коммуникационных технологий в гражданском процессе. Надлежит на весь институт добровольного представительства в гражданском процессе распространить адвокатскую монополию, а самих адвокатов аккредитовать для работы в судах более высокого уровня. Залогом эффективности гражданского процесса может стать поиск новых форм взаимодействия принципов гражданского процесса и принципов адвокатской деятельности.

¹ Возможность использования видео-конференц-связи и веб-конференции закреплена во всех видах судебного процесса: уголовном (ст. 35, 240, 278.1, 376, 389.12, 389.13, 407 УПК РФ), арбитражном процессах (ч. 1 ст. 136, 153.1, 153.2 АПК РФ), в административном судопроизводстве (ст. 142, 142.1 КАС РФ).

² Федина А. С. Влияние цифровизации правосудия на принципы судебного разбирательства в гражданском процессе // Возникновение гражданских и семейных прав и их защита: традиционные и новые подходы : сборник науч. трудов / отв. ред. д. ю. н. проф. С. С. Занковский. М. : Институт государства и права РАН, ОО Планета, 2021. С. 201–209.

³ Ознакомление с материалами дела может осуществляться только на основании письменного заявления лица, участвующего в деле, на котором судья, в производстве которого находится (или находилось) судебное дело, а при его отсутствии — председатель суда (или его заместитель) делает соответствующую отметку о поручении работнику аппарата суда ознакомить с материалами дела. Данное заявление подшивается в дело, а в случае предъявления доверенности к делу приобщается также ее копия.

⁴ Ткачева Н. Н. Беспрепятственная реализация процессуального права на ознакомление с материалами гражданского дела как одна из гарантии получения судебной защиты // Восьмые юридические чтения : сборник статей. Сыктывкар, 2021. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_45699395_39666879.pdf.

Скобелев В. П.,*кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана по заочному обучению юридического факультета Белорусского государственного университета*

К ВОПРОСУ О ПРИЕМЛЕМОСТИ ТЕРМИНОВ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВОСУДИЕ», «ЭЛЕКТРОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО», «ЭЛЕКТРОННЫЙ СУД»

Акцентирование внимания нормотворческими органами, представителями науки, работниками правоприменительной сферы на необходимость использования в судопроизводстве современных информационных технологий вкупе с фактическим внедрением некоторых из них в практическую судебную деятельность привели к выработке таких терминов, как «электронное правосудие», «электронное судопроизводство», «электронный суд». Данные категории активно используются в зарубежной, в частности российской, процессуальной науке¹ и уже достаточно прочно вошли в терминологический обиход белорусских юристов².

Отдельные из указанных терминов получили в Республике Беларусь закрепление даже на уровне нормативных правовых актов. Так, «электронное правосудие» можно встретить в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 18.02.2011 № 216 «Об утверждении Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011–2015 годы» (см. подраздел «Информационно-коммуникационные технологии» раздела «Структурная политика и повышение конкурентоспособности экономики» главы 4 «Ключевые направления деятельности Правительства Республики Беларусь в области реализации приоритетов Программы социально-экономического развития на 2011–2015 годы» утвержденной им Программы); постановлении Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 07.08.2009 № 11 «Об утверждении примерных нормативов материально-технического обеспечения хозяйственных судов Республики Беларусь» (см. п. 3 утвержденных им примерных нормативов); постановлении Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 04.03.2011 № 1 «Об утверждении Стратегии деятельности хозяйственных судов Республики Беларусь на 2011–2015 годы» (см. абз. 7 преамбулы постановления и пп. 3.1 п. 3 раздела II утвержденной постановлением Стратегии).

¹ Пономаренко В. А. Электронное гражданское судопроизводство в России: штрихи концепции. М. : Проспект, 2015 ; Василькова С. В. Электронное правосудие в цивилистическом процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15. Саратов, 2018 ; Приходько Л. В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «Электронный суд» (e-court) // Государство и право. 2007. № 9. С. 82–86 ; Алексеев А. А. Электронное судопроизводство в российском гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 2. С. 12–16.

² Сукало В. Развитие системы судов общей юрисдикции в современных условиях: новые требования — новый уровень ответственности // Судовы веснік. 2019. № 2. С. 9 ; Кирвель И. Ю. Электронное правосудие: понятие, сущность, перспективы // Проблемы гражданского права и процесса : сборник науч. статей / редкол.: И. Э. Мартыненко [и др.]. Гродно : ГрГУ, 2010 ; Кизей А. Ю. Электронное правосудие: перспективы развития // Третьи цивилистические чтения памяти профессора М. Г. Прониной : сборник статей ; под ред. Н. Л. Бондаренко [и др.]. Минск : Акад. управ. при Президенте Респ. Беларусь, 2021. С. 89–92.

Вместе с тем, по нашему мнению, термины «электронное правосудие», «электронное судопроизводство», «электронный суд» являются не вполне удачными и приемлемыми. Сущность правосудия, соответственно суть деятельности суда или суть судопроизводства, заключается в определении (установлении) материально-правового положения непосредственно заинтересованных в исходе дела лиц (собственно, это следует уже из буквального смысла самого слова «правосудие» — суждение о праве). Данная деятельность предполагает осуществление правовой квалификации произошедшего конфликта, выяснение его фактических обстоятельств и, наконец, констатацию правовых последствий установленных фактов.

Правовая квалификация — это поиск из огромного массива юридических норм именно тех, которые регулируют возникшую спорную ситуацию. Такой поиск требует принятия во внимание множества факторов (предмета регулирования, сферы действия норм во времени, пространстве и по кругу лиц), соотнесения нормативных правовых актов по юридической силе, разрешения коллизий в правовом регулировании, преодоления неясностей в содержании юридических норм и пр. Для выяснения фактических обстоятельств требуется определение предмета доказывания, т.е. вычленение из регулирующих спорные отношения нормативных правовых актов именно тех юридических фактов, которые имеют значение для правильного разрешения данного конкретного дела. И это традиционно сложная для судов (не говоря уже о заинтересованных лицах) задача, решение которой, как свидетельствует правоприменительная практика, вызывает у судей наибольшее число ошибок.

Далее установление фактических обстоятельств сопряжено с необходимостью физического восприятия (исследования) различными способами, а затем оценки по внутреннему убеждению и на основе ряда критериев (их убедительности, достаточности, допустимости, законности получения и т.д.) самых разнообразных по характеру и способу получения доказательств. Определение правовых последствий произошедшего конфликта — тоже непростая задача, она требует учета особенностей каждого конкретного случая, тем более если гипотеза и (или) диспозиция юридической нормы имеют недостаточный конкретизированный характер и изначально рассчитаны на использование правоприменительного усмотрения.

Как видно, правосудие по своей сущности является очень сложной и в значительной мере интеллектуальной (мыслительной) деятельностью. Поэтому данную деятельность нельзя «уложить» в какие-то заранее заданные формальные алгоритмы, ее невозможно автоматизировать, заменить или подменить какими-либо информационными технологиями и программно-техническими средствами. Между тем выражения «электронное правосудие», «электронное судопроизводство», «электронный суд» создают обманчивое (ложное) представление об обратном. В связи с этим совершенно справедливым видится утверждение Первого заместителя Председателя Верховного Суда Республики Беларусь В. Л. Калинковича о том, что «внедрение технических новаций в судопроизводство не должно вытеснять сущность правосудия. Правосудие по своей сути — живая и органичная процедура, призванная определять дальнейшее направление не только финансовых потоков, но и человеческих судеб... Поэтому не машина, а судья — человек — есть и остается центральной фигурой, призванной в соответствии с законом осуществлять правосудие. Нельзя допустить его вытеснение или обезличивание информационными технологиями. Следует говорить об

эффективном использовании современных технологий для нужд правосудия и не злоупотреблять тиражированием словосочетания «электронное правосудие»¹.

В контексте сказанного любопытно обратить внимание на некоторые определения понятия «электронное правосудие» («электронное судопроизводство»), предлагаемые в литературе. Так, В. А. Пономаренко, на протяжении всей своей монографии отстаивает точку зрения о том, что под электронным правосудием² следует понимать такой судебно-юрисдикционный порядок рассмотрения гражданских дел, который всецело (включая совершение всех необходимых процессуальных действий) опосредуется электронной формой выражения (закрепления) процессуальной информации и взаимодействия участников гражданского судопроизводства³. Как видим, «электронное правосудие» охватывает у автора лишь внешние (формально-технические) стороны правосудия (форму выражения процессуальной информации⁴ и форму взаимодействия участников судопроизводства) и оставляет за рамками его содержательную (гораздо более сложную, объемную и важную) часть: интеллектуальную деятельность, которая предшествует объективации процессуальной информации вовне, т.е. является источником данной информации; интеллектуальную деятельность по обработке (оценке) полученной процессуальной информации⁵; интеллектуальную деятельность, которая направляет и сопровождает то или иное физическое (внешнее) взаимодействие субъектов процесса. Таким образом, в концепции электронного правосудия (или электронного гражданского судопроизводства) В. А. Пономаренко без «живого» судьи и «живых» участников процесса не обойтись, а электронная составляющая имеет отношение лишь к отдельным аспектам правосудия.

¹ Внедрение технических новаций в судопроизводство не должно вытеснять суть правосудия (по материалам Международной конференции «Информационные технологии и право (Правовая информатизация — 2015)») // Судовы веснік. 2015. № 3. С. 9.

² Термин «электронное правосудие» автор считает не вполне приемлемым, однако принципиального значения это не имеет, т.к. причины такой неприемлемости В. А. Пономаренко усматривает в иных факторах, нежели мы, и в конечном итоге предлагает данный термин заменить синонимичным выражением — «электронное гражданское судопроизводство». См.: Пономаренко В. А. Указ. соч. С. 7, 50, 56–69, 152.

³ Пономаренко В. А. Указ. соч. С. 11–12, 57, 70, 76–77, 152.

⁴ По мнению ученого, процессуальная информация служит организационно-судопроизводственным целям (состоит из сведений относительно ходатайств, отводов, даты и времени судебного заседания и пр.) и является частью более широкого понятия — «судебно-правоприменительная информация». Последнее обозначает весь объем информации, воспринимаемой и обрабатываемой (анализируемой, оцениваемой) судом и иными субъектами гражданского процесса, и помимо процессуальной информации включается в себя также фактический материал дела, нормативный материал дела, мотивы решения (см.: Пономаренко В. А. Указ. соч. С. 37–42, 153). Получается, что даже не все внешние проявления судопроизводства, которые потенциально могут иметь электронную форму, подпадают у автора под понятие «электронное правосудие», в частности, есть все основания полагать, что вопросы использования в судопроизводстве так называемых электронных доказательств к феномену электронного правосудия ученым не относятся.

⁵ Автор даже сам подчеркивает, что «обработка судебно-правоприменительной информации всегда представляет собой субъективный процесс, не имеющий внешнего выражения». См.: Пономаренко В. А. Указ. соч. С. 43.

Аналогичный подход можно встретить и у С. В. Васильковой, которая пишет, что «электронное правосудие в цивилистическом процессе — установленная законом процессуальная деятельность по отправлению правосудия по подведомственным ему делам, при которой дистанционное (удаленное) общение с участниками цивилистического процесса и бездокументарная форма передачи данных (сведений, документов и др.) производятся с использованием информационных технологий (сети Интернет, других средств телекоммуникационной связи), являющихся альтернативным или субсидиарным средством общения (извещения, слушания) по отношению к существующей документарной форме передачи данных»¹. Автор (и, думается, совершенно оправданно) связывает электронное правосудие только с двумя элементами судопроизводства, причем имеющими отношение исключительно к его внешней форме: возможностью дистанционных коммуникаций субъектов процесса и возможностью передачи данных в бездокументарном виде. По своей сути такая позиция ничем не отличается от взглядов В. А. Пономаренко.

Наоборот, диссонирующей в этом плане выглядит точка зрения И. Ю. Кирвель. Она полагает, что «на современном этапе под электронным правосудием следует понимать государственную деятельность, осуществляемую судом по рассмотрению и разрешению гражданских и уголовных дел, с использованием информационных коммуникационных технологий в процессуальной форме (процессуально-электронной форме)», поясняя при этом, что процессуально-электронная форма означает «определенный порядок рассмотрения и разрешения дел судом, в рамках которого процессуальные действия совершаются в электронной виде»², т.е., другими словами, автор считает, что абсолютно любые действия в ходе судопроизводства могут быть совершены в электронном виде. Однако такая позиция является заблуждением: посредством ИКТ могут быть совершены далеко не все действия, связанные с рассмотрением дела, и уже тем более в электронной форме не может быть осуществлено разрешение гражданского (так же как и уголовного) дела.

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что круг проблем (вопросов), которые традиционно принято обозначать терминами «электронное правосудие», «электронное судопроизводство» и «электронный суд», очевидно, связан не с тем, чтобы подменить судью и его деятельность по осуществлению правосудия, равно как и деятельность участников судопроизводства, какими-то информационными технологиями, а с тем, чтобы с помощью данных технологий оказать суду и участникам процесса определенное содействие в разбирательстве гражданских и экономических дел. Соответственно, термины «электронное правосудие», «электронное судопроизводство», «электронный суд» не могут пониматься в буквальном смысле, эти термины имеют образный (условный, переносный) характер³ и отражают факт применения в правосудии современных

¹ Василькова С. В. Указ. соч. С. 9.

² Кирвель И. Ю. Указ. соч. С. 339.

³ Примечательно, что В. А. Пономаренко, обращаясь к анализу термина «электронное государство», непосредственно говорит, что здесь «слово “электронное” условно обозначает новые информационно-коммуникативные каналы связи государственных органов и граждан» (Пономаренко В. А. Указ. соч. С. 23). Без сомнения, в том же условном смысле необходимо понимать и выражение «электронное правосудие». Заметим, что это не единственный случай,

ИКТ для решения (облегчения решения) лишь отдельных, преимущественно обеспечительных, вспомогательных задач.

Борисова В. Ф.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры гражданского процесса Саратовской
государственной юридической академии

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Внедрение электронного правосудия в Российской Федерации проходит в несколько этапов: информатизация, цифровизация, зарождение искусственного интеллекта, адаптация больших данных под нужды правосудия. Цифровизация правосудия предполагает переход к применению искусственного интеллекта, более широкому использованию электронных документов, реализации максимума процессуальных прав и обязанностей дистанционно, удаленному участию в судебных заседаниях, электронному межведомственному взаимодействию судов с другими государственными органами.

Среди ученых обсуждаются проблемы создания машинописного права¹, функционирования LegalTech как совокупности электронных инструментов и сервисов, предназначенных для оптимизации деятельности профессиональных юристов², и другие актуальные вопросы внедрения электронных технологий в юридическую сферу деятельности, вплоть до роботизации. Высказываются смелые предположения о перспективах возникновения электронного процессуального права (e-procedural law), хотя, на наш взгляд, говорить об этом преждевременно³. Пока ученые гадают — быть или не быть искусственному интеллекту в судопроизводстве, цифровые технологии завоевывают свои позиции в судебных процедурах. Речь идет не только о судебном процессе непосредственно, но и сопутствующих сервисах, облегчающих подготовку и ведение дел в суде. Целью применения прогностических программ является оценка перспектив предъявления в суд того или иного материально-правового требования с учетом

когда используемая в сфере правосудия терминология имеет условное (образное) значение и в силу своего буквального смысла не в состоянии точно отразить суть обозначаемых ею явлений. Ярким тому примером может служить применяемое на протяжении уже нескольких столетий в русскоязычных законодательстве и науке выражение «законная сила решения суда», которое явилось (и продолжает оставаться) причиной немалого числа теоретических путаниц, заблуждений и споров. Более подробно об этом см.: Скобелев В. П. Законная сила постановлений суда первой инстанции в гражданском процессе. Минск : БГУ, 2018. С. 127–150.

¹ См. подробнее: Понкин И. В. Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права: актуальность, назначение, место в PerТехе, содержание, онтология и перспективы // International Journal of Open Information Technologies. 2020. Vol. 8. № 9. P. 59–69.

² См.: Рожкова М. А. LegalTech и LawTech — что это такое и в чем их значимость для права? // Закон.ру. 2020. 14 февраля. URL: https://zakon.ru/blog/2020/02/14/LegalTech_i_lawtech_%C2%A0что_ето_такое_i_v_chem_ih_znachimost_dlya_prava.

³ См.: Гиллес П. Электронное судопроизводство и принцип устности // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 46.

конкретных обстоятельств дела. Обозначим основные направления LegalTech в практику рассмотрения и разрешения гражданских дел.

1. «Предсказанное» правосудие

Справочно-правовая система «Гарант» представляет, пожалуй, самый актуальный в России автоматизированный сервис по подбору судебной практики на основе имеющихся документов «Сутяжник» (проекты исковых заявлений, отзывы на иски, претензии, иски, предъявленные к вам в качестве ответчика, принятые судебные решения, и др.). В результате использования сервиса анализируется сложившаяся судебная практика, оценка перспектив рассмотрения спора в суде, аналитика решений по подобным спорам, нормативная база, формирование проекта резолютивной части судебного решения, статистика. В основе такой формы использования искусственного интеллекта в судебной практике юристов лежат алгоритмы анализа огромного количества спорных ситуаций, в результате обработки которых моделируется исход рассмотрения дела¹.

2. Программирование судебных решений

Эта функция представляет собой автоматизацию деятельности судьи по составлению итогового судебного акта. Программа построена на основании алгоритмов в виде комбинаций юридических фактов, разделенных на множества, с учетом выбора фактов участниками дела, и релевантных норм права, на основе которых суд удовлетворяет иск или отказывает в его удовлетворении².

3. Управление судебными делами

Софт — программы используются для систематизации судебных дел, сопровождаемых юристами компаний. Например, программа учета судебных дел XSUD. Данная программа позволяет: загрузить информацию об арбитражных делах, делах судов общей юрисдикции, исполнительных производствах, проверках компании, заполнить документы по готовым шаблонам и собрать информацию о контрагенте (оппоненте), построить отчеты по работе с делами по заявленным в суд требованиям, рассчитать государственную пошлину при обращении в суд. Подобная программа востребована судебной системой для организации рассмотрения дел путем систематизации документов, переписки, анализа файлов, создания шаблонов документов, электронного информирования, использования роботов и технологий блокчейн в судебном делопроизводстве для выполнения технических функций по формированию электронных дел.

4. Конструктор правовых документов

Группы программ, позволяющих конструировать правовые документы, построены по принципу системы шаблонов, при заполнении которых формируются электронные правовые документы: доверенности, жалобы, претензии, исковые заявления для судов общей юрисдикции и арбитражных судов по различным

¹ См.: Бирюков П. Н. Искусственный интеллект и «предсказанное правосудие»: зарубежный опыт // *Lex russica*. 2019. № 11. С. 80–81.

² См.: Поляков С. Б., Гилев И. А. Алгоритмы определения обстоятельств, имеющих значение для дела, в программе информационно-технологической поддержки принятия судебных решений // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2019. Т. 13. № 1. С. 1027–1042.

категориям дел с учетом их специфики. Конструктор автоматически расставляет правовые нормы в тексте, производит расчеты санкционных платежей.

5. Нотариальное заверение сайтов, электронной переписки, сообщений в мессенджерах

«ВЭБДжастис» — это один из известных в России онлайн-сервисов по дистанционному нотариальному обеспечению доказательств, размещенных в сети Интернет. Один из сервисов «ВЭБДжастис» — «Скриншот.Лигал» позволяет правильно заверить (зафиксировать) содержимое сайта для суда. В ходе осмотра информации робот выполняет запрос whois данных о владельце домена, проверяет доступность осматриваемой страницы, совершает еще целый ряд действий, в результате которых формирует итоговый документ — протокол автоматизированного осмотра. Сервис предлагает заверить файлы из переписки через все мессенджеры, записать файлы, голосовые сообщения и видео из переписки на диск, либо отдельно заверить видеофайлы. Создатели сайта продвигают еще один сервис программного комплекса «ВЭБДжастис» — мобильное приложение ShotApp, обеспечивающий снятие скриншотов, видео и фотографий на смартфонах с последующим формированием письменного доказательства — протокола для его представления в суд или досудебного урегулирования спора¹. Подобное программное обеспечение, несомненно, отвечает потребностям судебной практики, отражая содержание электронной переписки как сложного набора электронных файлов, имеющих признаки различных средств доказывания: текстов, фотографий, аудиосообщений, видеофайлов. Создатели соответствующего программного продукта гарантируют принятие протокола автоматизированного осмотра судом, это действие целиком зависит от усмотрения судьи. В настоящее время данные документы не получили признания в качестве официального способа заверения электронных доказательств и по своей значимости не имеют приоритета перед другими письменными доказательствами, несмотря на то что их цель — подтвердить самостоятельное доказательство. Названные вспомогательные способы фиксации прямых электронных и производных от них доказательств не исключают право судьи в ходе подготовки дела к судебному разбирательству или в ходе судебного разбирательства провести осмотр копий страниц сайтов в сети «Интернет»². Кроме того, вызывает сомнения происхождение программного обеспечения с точки зрения возможности его использования для целей российского правосудия.

6. Устройства визуализации и документ-камеры

Удаленное участие в судебном заседании посредством видео-конференц-связи или веб-конференции не решает вопрос исследования доказательств, приобщенных к делу удаленным участником процесса. В связи с этим особую значимость приобретают документ-камеры. Например, документ-камеры WolfVision отли-

¹ См.: URL: <https://www.screenshot.legal/about-mobilnoe-prilozhenie-Shotapp> (дата обращения: 10.04.2022).

² См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 4.

чаются большими коэффициентами масштабирования и глубины резкости. Благодаря значительному изменению глубины резкости камеры могут снимать, например, содержимое пузырьков, узких колб, углубления на предметах сложных форм и т.д. Такие особенности делают документ-камеры WolfVision удобным инструментом для залов судебных заседаний: они позволяют всем присутствующим в помещении одновременно и детально рассматривать представляемые документы и вещественные доказательства¹.

7. Программы для исследования электронных доказательств

При обновлении информации на интересующих суд сайтах и невозможности установления достоверности сведений на бумажном носителе, доказательством служат лог-файлы сервера провайдера, содержащие записи о событиях на сайте на определенный момент, которые, как правило, не представляются без запроса суда². С помощью лог-файлов можно определить действия пользователей любых корпоративных систем: факт общения с клиентами, постановки задач, обращения к файлам, местонахождения во время осуществления доступа и т.д.³

8. Исследование нетекстовых электронных доказательств

В настоящее время широкое распространение получило представление в суд в качестве доказательства пространственно-временной информации, полученной средствами глобальных навигационных систем (ГЛОНАСС, специализированных программ РЖД типа АСУТ ЮГ, КЛУБ, МСУТ, Умный транспорт); систем видеофиксации (Интеллект); систем, основанных на принципе радиочастотной идентификации (карты доступа, банковские карты); систем фиксации фактов обращения и персонализации, систем мобильной связи. Программно-технические комплексы предоставляют информацию в графических (схемы, графики, диаграммы, карты местности, изображения о перемещении объекта), аналитических и других формах. Однако доступ к онлайн-ресурсу может осуществляться через пароль либо с помощью технического специалиста. В связи с этим решения требуют проблемы создания и использования софт-программ, сертифицированных для исследования судом нетекстовых доказательств, установления прав ограниченного доступа для суда к доказательствам, находящимся в закрытом доступе, а также создания лабораторий, объединяющих специалистов IT-профиля для содействия судам в исследовании цифровых доказательств.

¹ См.: URL: <https://www.delight2000.com/publication/ispolzovanie-dokument-kamery-wolfvision/> (дата обращения: 10.04.2022).

² См.: Нахова Е. А. Доказательственное право в гражданском и арбитражном судопроизводстве: общая часть. СПб. : ВВМ, 2012. С. 364–365.

³ См.: Царев Е. Цифровые доказательства в суде: как компании использовать электронную переписку и лог-файлы // URL: <https://rb.ru/opinion/sud-prochtet/> (дата обращения: 10.04.2022).