

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-49472
24 апреля 2012 г.

Журнал входит в рейтинг научных изданий ВАК, категория К2

Главный редактор

КАРЦХИЯ Александр Амиранович, д.ю.н., доцент, Москва

Шеф-редактор,

МАКАРЕНКО Григорий Иванович, Москва

Редакционная коллегия

АНТОНЯН Елена Александровна, д.ю.н., профессор, Москва

ГАБОВ Андрей Владимирович, д.ю.н., профессор,

член-корреспондент РАН, Москва

ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна, д.ю.н., доцент,
Казань

ЗАЙЦЕВ Владимир Васильевич, д.ю.н., профессор, Москва

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич, д.ю.н., профессор, Москва

ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович, д.ю.н., профессор, Москва

ЗИБОРОВ Олег Валентинович, д.ю.н., профессор, Москва

КАБАНОВ Павел Александрович, д.ю.н., доцент, Казань

МАЛЬКО Александр Васильевич, д.ю.н., профессор, Саратов

МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович, д.ю.н., профессор, Москва

ШАХНАЗАРОВ Бениамин Александрович, д.ю.н., доцент, Москва

АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна, к.ю.н., Москва

ШАРШУН Виктор Александрович, к.ю.н., Минск, Белоруссия

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович, д. социол. н., профессор, Белгород

БАРМАТОВА Светлана Петровна, д. социол. н., профессор, Брянск

МАЛЫШЕВ Михаил Львович, д. социол. н., профессор, Москва

СИЛИН Анатолий Николаевич, д. социол. н., профессор, Тюмень

УРЖА Ольга Александровна, д. социол. н., профессор, Москва

Учредитель и издатель

ФБУ «Научный центр правовой информации при
Министерстве юстиции Российской Федерации»

Адрес: 125438, Москва, Михалковская ул., 65, к.1

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Телефон: +7-985-939-7501

Требования, предъявляемые к рукописям, а также
архивные файлы размещены на сайте:

<http://uzulo.su/mon-prav>

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России

Подписано в печать 30.03.2024

Общий тираж 120 экз. Цена свободная

СОДЕРЖАНИЕ

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

ВЫЯВЛЕНИЕ СЛЕДОВАТЕЛЕМ НЕДОСТОВЕРНЫХ СВЕДЕНИЙ
В ХОДЕ ДОПРОСА ПОТЕРПЕВШЕГО

Захарцев С.И., Иванов И.И., Семёнова И.В. 2

К ВОПРОСУ О ВЫЯВЛЕНИИ НОВЫХ СПОСОБОВ СОВЕРШЕНИЯ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ:
«ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ»

Коваленко В.И., Николаева Т.Г., Евстратова Ю.А. 9

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ТЕНЕВАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И МИРОВОЙ ПРАВООРЯДОК

Агишев Р.Г., Мингалиев К.Н. 19

ЧАСТНОЕ ПРАВО

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА:
ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Дубровина М.О., Ефимова О.В., Сергин М.Ю. 30

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

ХИЩЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ
НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ:
СОСТОЯНИЕ, СТРУКТУРА И РОЛЬ ОПЕРАТИВНОГО АППАРАТА

Фарахiev Д.М. 41

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ
В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ, ЗАПРЕЩЕННЫХ НА ТЕРРИТОРИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кириченко А.В. 50

ВИНА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМ ИСКУССТВЕННОГО
ИНТЕЛЛЕКТА

Семенов С.В. 56

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ЭФФЕКТИВНОМУ ПРАВОВОМУ
РЕГУЛИРОВАНИЮ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦИФРОВОГО
СУВЕРЕНИТЕТА РОССИИ

Троян Н.А. 63

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

КЛАСТЕРНЫЕ ПРОЕКТЫ ПО СОЗДАНИЮ НОВОЙ ПРОДУКЦИИ:
ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Харченко К.В. 73

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РАЦИОН ПИТАНИЯ
НАСЕЛЕНИЯ: ВЛИЯНИЕ НА УСТОЙЧИВОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Мастерова С.Н. 82

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ АДАПТАЦИИ
К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Коданева С.И. 89

Подписка на журнал осуществляется в почтовых отделениях по каталогу «Пресса России». Подписной индекс 44723

ВЫЯВЛЕНИЕ СЛЕДОВАТЕЛЕМ НЕДОСТОВЕРНЫХ СВЕДЕНИЙ В ХОДЕ ДОПРОСА ПОТЕРПЕВШЕГО

Захарцев С.И.¹, Иванов И.И.², Семёнова И.В.³

Ключевые слова: ложь, социальное явление, показания, потерпевший, расследование, вербальные и невербальные средства общения, уголовная ответственность, допрос, следователь.

Аннотация

Цель статьи: уяснить особенности лжи в человеческой речи, которая служит средством вербального общения, позволяющим трансформировать интеллектуальную деятельность в звуки, сообщения, а также то, как ложь в показаниях потерпевшего оказывает противодействие расследованию преступления.

Материалы и методы: эмпирическая основа статьи — научные труды по исследованию лжи с точки зрения философии, психологии, криминалистики.

Результаты исследования: проведен анализ передачи информации между людьми, где основным средством связи выступает речь, особенно, если процесс взаимодействия носит официальный характер.

Обсуждение и заключение: рассмотрены аспекты, имеющие важное практическое значение в борьбе с ложью — борьбе, частью которой является деятельность по расследованию преступлений. Отношение к сообщению, в частности, к показаниям при расследовании, как к достоверному или ложному, складывается не только из его формального соответствия действительности, но и из психоэмоционального освоения этого сообщения воспринимающим субъектом. Часто встречается сопротивление раскрытию преступлений. Среди тех, кто мешает расследованию, могут быть очевидцы и жертвы, имеющие свои интересы. Закон обязывает пострадавших содействовать следствию, но не все это делают. На сегодняшний день в арсенале субъектов, проводящих допрос, существует много научных разработок по толкованию невербальных сигналов, свидетельствующих о лжи в показаниях потерпевшего, которые используются при допросе, при этом отсутствует законодательное регулирование механизма реализации сведений о лжи и предоставления их в качестве доказательств.

EDN: UKFXIV

Введение

Истина и вымысел всегда с нами. Как свет и тьма, они демонстрируют противоположности в восприятии социума. С того момента, когда чья-то участь зависит от честности другого, обман, искажающий реальность, становится предметом осмысления и ума.

В общежитийском смысле ложь — это неправда, вымысел. Лгать — значит скрывать правду, искажать действительное положение вещей и состояние дел [1, с. 171]. По С.И. Ожегову, солгать или обмануть — значит ввести кого-либо в заблуждение путём недобросовестного отношения к нему⁴. Другими словами, лгать — значит передавать окружающим не соответствующую действительности информацию,

которая в конкретном контексте общения и образует содержательную составляющую лжи. Таким образом, ложь как социальное явление неотделима от процесса информационного взаимодействия между людьми.

Передача информации между людьми

Все живые существа передают сведения через трехкомпонентную модель: отправитель (инициатор, индуктор), путь распространения (канал передачи сведений, рабочий элемент) и получатель (реципиент, целевой объект). В межличностном взаимодействии в роли инициатора и реципиента выступают соответствующие субъекты (люди), а в качестве канала передачи сведений ис-

⁴ Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М., 1989. С. 118.

¹ Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, профессор Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, академик РАЕН, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: zakhartsev2306@mail.ru

² Иванов Иван Иванович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: ivanov_ivan70@mail.ru

³ Семёнова Ирина Владимировна, кандидат юридических наук, начальник кафедры Санкт-Петербургского ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: 9053202867@mail.ru

пользуются вербальные и невербальные средства общения [2, с. 171].

Человеческая речь служит средством вербального общения, позволяя трансформировать интеллектуальную деятельность в звуки, сообщения. В связи с этим речь выступает основным средством передачи информации между людьми, особенно если процесс взаимодействия носит официальный характер. В то же время речь человека сопровождается невербальными элементами, способными оживить текстуальную составляющую (позы, жесты, мимика, паралингвистические и просодические особенности речи и т. д.). Последние не имеют строгой нормативной определённости, в силу чего при формализованном общении их значениям не придаётся столь же важного значения, какое имеют произнесённые слова. Вместе с тем, по мнению многих исследователей проблемы невербальной коммуникации, указанные средства общения могут быть чрезвычайно информативными в процессе межличностного общения, подчас сообщая реципиенту те сведения, которые отправитель сообщения предпочёл бы скрыть [3, с. 359].

Ложь, по сути, представляет собой «сбой», происходящий в работе вышеуказанной системы «индуктор → канал передачи → реципиент» в силу объективных или субъективных факторов, в результате чего происходит искажение или блокировка информации со стороны индуктора (источника информации), что приводит к формированию преград на пути полноценного восприятия информации реципиентом.

Передача информации в межличностном общении от индуктора к реципиенту представляет собой нелинейный процесс, проходящий через ряд стадий, основными из которых являются: 1) собственно передача информации индуктором во внешнюю среду и 2) восприятие и освоение этой информации реципиентом. Поэтому в структурном плане применительно к анализу явления лжи движение информации должно рассматриваться как минимум в двух аспектах: коммуникативном и гносеологическом. В коммуникативном аспекте основное значение приобретает смысл передаваемого сообщения, который может как соответствовать, так и не соответствовать реальному положению дел. В гносеологическом же аспекте, отражающем способность субъектов адекватно воспринимать и оценивать передаваемую информацию об окружающем мире и моделировать на этой основе собственную активность, внимание должно быть сосредоточено на закономерностях познавательной деятельности реципиента.

Соотношение лжи и истинности в показаниях потерпевших

Выделение указанных аспектов имеет важное практическое значение в плане борьбы с ложью в

социальной практике, частью которой является деятельность по расследованию преступлений, поскольку отношение к сообщению, в частности, к показанию при расследовании как к достоверному или ложному, складывается не только из его формального соответствия действительности, но и из психоэмоционального освоения этого сообщения воспринимающим субъектом. Эта психоэмоциональная оценка может быть адекватной, и тогда правдивость/ложность показаний устанавливается верно, и неадекватной, что приводит к ошибкам (например, правдивые показания могут оцениваться как ложные, и наоборот).

В научных исследованиях проблема лжи обычно рассматривается в коммуникативном аспекте, т. е. в аспекте рассмотрения её содержания и сущности как явления межличностного общения. Несмотря на общие, казалось бы, очевидные представления о содержании лжи и её оценке как негативного явления, сама ложь продолжает оставаться предметом многочисленных исследований, неизменно возбуждая интерес представителей различных наук. Сохранение актуальности темы лжи обусловлено не только чисто познавательным интересом к этому явлению, но и тем важным значением, которое она приобретает в некоторых сферах профессиональной деятельности, в том числе в сфере уголовного судопроизводства.

Вообще, исследования сущности и распознавания лжи (искренности) ведутся уже достаточно давно [4, с. 224]. В настоящее время накоплен значительный эмпирический материал, сделан ряд плодотворных теоретических обобщений.

Вместе с тем единое понимание категории лжи не выработано, несмотря на значительное число исследований. Для российской науки, психология понимания и распознавания лжи является относительно новой и малоизученной областью исследований. Научные труды анализируют ложь через призму этики и психологии. В зависимости от уклона исследователя в сторону одной из этих составляющих трактовка «неправды» варьируется.

Так, К. Мелитан считал, что неправдивость указывает на моральную нечистоту, ведь обман возникает тогда, когда человек пытается замаскировать свои сомнительные действия от окружающих⁵. Он отражал две существенные характеристики лжи. Во-первых, ложь есть проявление безнравственности, т. е. это вариант поведения, неодобряемый обществом. Во-вторых, природа лжи имеет социальные корни, а сама ложь является результатом социализации человека, приспособления его к окружающей социальной действительности. Последнее мнение нашло позднее поддержку в работах других авторов. Так, Н.П. Дубинин писал: «Очевидно, что основные социальные черты человека, его «человечность», коллективизм, понимание добра и зла, правды и лжи — всё это социально развивалось, было разным для

⁵ Мелитан К. Психология лжи / Пер. с франц. М. : Изд. А. Сомов, 1903. С. 17.

разных исторических эпох, передаваясь при помощи социального (а не генетического) наследования»⁶.

Понимание лжи К. Мелитана в целом соответствует характерной для западной философии и этики формальной оценке лжи как безнравственного и общественно порицаемого явления. Свидетельством этого является мнение И. Канта о том, что ложь является величайшим нарушением долга перед обществом и самим собой⁷. На этой основе, в частности, формируется свойственное западному обществу формально нетерпимое отношение ко лжи в публичных отношениях вообще и, как частный случай, к лжесвидетельству в юридическом процессе, при наличии серьёзных санкций в случае его установления.

Представители отечественной этики и философии, сохраняя в целом негативное с позиций морали отношение к явлению лжи, тем не менее отходят от формальных оценок в этом вопросе. Показательна позиция В.С. Соловьёва, полагавшего, что ложь в словах может иметь оправдание и вообще не являться ложью в её традиционном нравственном понимании, если она не имела безнравственной цели, а была подчинена отстаиванию более высоких ценностей (сохранению жизни (ложь во спасение), любви к ближнему и т. д.)⁸.

Теория О. Липманна и его приверженцев трактует ложь как сознательный акт, призванный достичь определенной цели, что диаметрально противопоставляет ее взглядам на дуэт «мораль и психология»⁹. Каждый сознательный поступок сталкивается с преградами. Когда мы лжём, это противоречие между правдой и вымыслом в нашем уме. Если желание обмануть сильнее, мы выбираем ложь, если же взвешиваем последствия и нравственные аспекты, то склоняемся к правде.

Современная наука активно принимает и изменяет концепцию о том, что в уме лгущего человека происходит столкновение правды и обмана, которое выражается эмоциональным напряжением. Эта идея стала ключевой для раскрытия обмана специалистами в данной области.

Этот подход имеет много сторонников. О. Фрай рассматривает ложь как «акт, преследующий цель сформировать у другого лица убеждение или понимание, которое сам лжец считает ошибочным»¹⁰. Ложь определяется как явление коммуникации, при котором целенаправленно изменяется реальное состояние событий, с целью заблуждения аудитории [5, с. 61]. П. Экман рассматривает ложь как осознанный акт введения кого-то в заблуждение, со-

вершаемый без предупреждения о намерениях и вопреки отсутствию ясных просьб от обманываемого сохранять истину¹¹.

Между представителями указанных подходов, несмотря на имеющиеся у них приоритеты, нет острых противоречий. И те и другие признают за понятием лжи явную негативную презумпцию и не отрицают, что ложь является результатом сознательной волевой деятельности людей и в основном имеет своей целью получение каких-либо выгод.

Вердикт о неправдивости высказываний, содержащих фактические ошибки или искажающих реальность, должен быть вынесен без учёта намерений субъекта. Ложь как элемент психологии не требует фактического обмана. Если кто-то при общении сознательно искажает информацию, это уже считается ложью, даже если в итоге оказывается правдой.

Отмеченные сложности в точном определении объёма понятия «ложь» характерны не только для представителей психологии и философов, они отмечаются и у представителей иных областей знания, в том числе у юристов. Так, А.А. Закастов, принимая во внимание положения логики и философии, заключает, что ложь — это неправда, искажение действительного положения дел, выделяя при этом два вида ложного: преднамеренную и непреднамеренную ложь [6, с. 20—21]. В то же время отдельные авторы, анализируя данный вопрос, приходят к иным выводам, полагая, что «правдивыми могут быть не только достоверные, но и не вполне достоверные показания, если причиной последних были добросовестное заблуждение, неполнота восприятия или забывание, или неосознанное влияние последующих воздействий на воспринятое»¹². Таким образом, недостоверные сведения, которые носят непреднамеренный характер, т. е. вызваны заблуждением, авторы не включают в объём ложного.

Разные взгляды на обман не столь критичны для повседневности, где он редко имеет вес. Но для судебной практики, где честность свидетельств критична, нужны основательные методы выявления неправды, опирающиеся на точное осмысление этого феномена.

В этой связи необходимо выделить основные критерии (признаки), отражающие специфику лжи как элемента межличностного общения вообще и как способа дачи показаний потерпевшим в частности. Данные признаки характеризуют и коммуникативную составляющую лжи, и гносеологическую, связанную с особенностями её восприятия и познания.

В.В. Знаков отмечает, что «ложь имеет отношение, прежде всего, к истинным составляющим знания о мире как самого лгуна, так и понимающего ложное высказывание субъекта. Она направлена на

⁶ Дубинин Н.П. Социальное и биологическое в современной проблеме человека // Вопросы философии. 1972. № 10. С. 57.

⁷ Кант И. О лжи / Пер. С.Я. Шейман-Топштейн, Ц.Г. Арзаканьян. Под общ. ред. А.В. Гулыги // Соч.: В 8 т. М.: Чоро, 1994. Т. 6. С. 472—473.

⁸ Соловьёв В.С. Чтения о богочеловечестве. Духовные основы жизни. Оправдание добра. Мн.: Харвест, 1999. С. 34.

⁹ Липманн О., Адам Л. Ложь в праве / Предисл. и пер.: А.Е. Брусиловский. Харьков: Юридич. изд-во Украины, 1929. С. 38—40.

¹⁰ Фрай О. Детекция лжи и обмана. СПб.: Прайм-ЕВРОЗНАК, 2005. С. 37.

¹¹ Экман П. Психология лжи: Руководство по выявлению обмана в деловых отношениях, политике и семейной жизни / Пер. с англ. Киев: Логос, 1999. С. 16.

¹² Васильев А.Н., Карнеева Л.М. Тактика допроса при расследовании преступлений. М.: Юрид. лит., 1970. С. 83.

такую коррекцию модели мира понимающего, которая противоречит действительности»¹³. Правдивые показания должны соответствовать объективной действительности, адекватно отражая реально произошедшее преступное событие (конечно, в пределах объёма восприятия) и иные обстоятельства, интересующие следствие. Любое искажение в показаниях обстоятельств преступления и связанных с ним событий, независимо от вызвавших его причин, снижает объективность показаний и вносит в них элемент недостоверности и ложности. Не может рассматриваться как правдивое высказывание, которое не соответствует объективной действительности, но которое ошибочно воспринимается субъектом как истинное. Следовательно, ложь, как и её разновидность — ложные показания, всегда проявляется в передаче недостоверных, неверно отражающих действительность сведений.

Наличие осознанности при высказывании недостоверной информации представляет собой определение сознательности обмана и является критичным для различия ошибки и осмысленного введения в заблуждение. Отличительной чертой сознательного обмана является намерение обманывающего. По этому поводу Г.Г. Доспулов пишет: «допрашиваемый, не желающий давать правдивые показания, наряду с той информацией, которую он воспринял и сохранил в памяти, заблаговременно сознательно формирует и старается запомнить «легенду», т. е. ложную информацию»¹⁴. Осознанность является бесспорным признаком, признанным всеми исследователями данной проблемы.

Обман представляет собой одну из форм воспроизведения недостоверной информации. Заблуждение представляет собой самообман, выраженный в показаниях или иных высказываниях. При подобных высказываниях субъект может быть искренне уверен в истинности даваемых высказываний, и это нередко заставляет его настаивать на данных показаниях. Поскольку при этом заблуждения по-прежнему объективно не соответствуют действительности, такая позиция субъекта ошибочно может быть принята лицами, осуществляющими расследование, за попытку дачи заведомо ложных показаний [7, с. 71].

Вместе с тем с позиций воли и сознания субъекта, дающего показания, заблуждение и преднамеренная ложь имеют различную основу. Заблуждение, в том числе высказанное в показаниях при допросе, как правило, является проявлением сотрудничества субъекта с органами расследования, но в то же время результатом ошибок или пробелов в восприятии, переработке, сохранении и воспроизведении ин-

формации, которые проявляются в процессе ретроспективного познавательного процесса, направленного на установление событий прошлого. Поэтому заблуждение не требует изобличения, а свидетельствует о необходимости помощи допрашиваемому в правильном воспоминании и воспроизведении обстоятельств преступления [8, с. 80].

Иное дело — преднамеренная ложь, которая всегда выступает одним из видов противодействия расследованию и свидетельствует о нежелании лица в полной мере содействовать его ходу. Такая позиция требует от лица, производящего расследование, особых организационных, тактических и психологических усилий для её преодоления [9, с. 448].

Для значительной части представителей современного общества использование недостоверных высказываний, а попросту говоря, ложь, — явление естественное и типичное для большинства актов межличностного взаимодействия. Ложь руководствуется определёнными реальными мотивами и направлена на достижение конкретных целей. В самом общем виде эта цель сводится к тому, чтобы ввести другое лицо (или лиц) в заблуждение, создать у него неверное представление о действительном положении вещей. Но конкретный целевой оттенок этого результата может быть разным. Если человек, сознательно сообщая недостоверную информацию, преследует гуманные цели, защищает государственные интересы либо преследует иные социально одобряемые цели, то в подобных случаях, о лжи в её негативном смысле говорить не принято. Данный критерий, по мнению ряда исследователей, позволяет отграничивать ложь как негативное социальное явление от иных видов сознательно передаваемой недостоверной информации. Так, С.И. Симоненко, развивая эту идею, отмечает, что не все фальшивые свидетельства можно назвать ложью. Отличие лжи заключается в её корыстном характере, когда человек стремится извлечь выгоду или избежать убытков. Но действия, не ведущие к личной выгоде, например, шутки или обман из сострадания, не считаются истинной ложью¹⁵.

Чтобы точнее классифицировать оценочные суждения, требуется ввести дополнительный показатель лжи: предоставление фальшивых сведений с нарушением рамок закона, что позволит чётко устанавливать границы, где ложь неприемлема, т. е. имеет формальную негативную оценку. Правовые нормы имеют формально определённый и государственно-властный характер, за счёт чего обеспечивается их более или менее одинаковое понимание и реализация всеми членами общества. В ряде случаев недостоверные сообщения становятся предметом публичного интереса, и тогда законом устанавливается ответственность за сообщение ложных сведений.

¹³ Знаков В.В. Макиавеллизм: психологическое свойство личности и методика его исследования // Психологический журнал. 2000. № 5. С. 16—22.

¹⁴ Доспулов Г.Г. Психология допроса на предварительном следствии. М.: Юрид. лит., 1976. С. 32—33.

¹⁵ Симоненко С.И. Психологические основания оценки ложности и правдивости сообщений // Вопросы психологии. 1998. № 3. С. 79.

Исходя из смысла ст. 42 Уголовно-процессуального кодекса РФ (УПК РФ), в ходе расследования потерпевший, во-первых, не только вправе, но и обязан давать показания, во-вторых, должен давать правдивые показания, в-третьих, не вправе отказываться от дачи показаний, кроме случаев, оговорённых в ст. 51 Конституции РФ. Для обеспечения этих правил в Уголовном кодексе РФ (УК РФ) устанавливается уголовная ответственность за лжесвидетельство потерпевшего, т. е. заведомо ложное показание потерпевшего в суде или при производстве предварительного расследования (ст. 307), а также за отказ от дачи показаний (ст. 308). При этом интересна позиция Первого кассационного суда, который трактовал сообщённые суду сведения, носящие лживый характер, как имевшие отношение к состоянию потерпевшего, то есть относились к его личности, а не к фактическим обстоятельствам дела и предмету доказывания по уголовному делу¹⁶, тем самым определив, что не всякие сведения, полученные в ходе расследования и содержащие в себе ложную информацию, могут повлечь за собой уголовную ответственность.

Таким образом, по отношению к потерпевшему критерий нормативности позволяет заключить, что как опасная, а следовательно, заслуживающая ответственности должна оцениваться любая ложь потерпевшего, при условии, что он добровольно дал согласие на дачу показаний, в том числе ее относимость и допустимость к уголовному делу.

Таким образом, чтобы выявить недостоверные показания, нужно следовать нормам о доказательствах, допуская только те, которые соответствуют процессуальным законам и происходят из законных источников. В отечественной научной литературе особо подчеркивается положение о том, что вопросы «доказанности происшедшего события и виновности лица всегда имели первостепенное значение в уголовном судопроизводстве» [10, с. 7].

Дискуссионным является вопрос о том, в какой форме может быть сделано заведомо ложное показание. В ст. 78 УПК РФ показания потерпевшего определяются как сведения, сообщённые им на допросе, т. е. закон не определяет форму представления этих сведений, что порождает заметную неопределённость в решении этого вопроса.

При этом не следует забывать про имеющиеся отличия между тактикой допроса потерпевшего, свидетеля и подозреваемого. Установление доверительной атмосферы в первом случае выступает основным фактором, влияющим на ход расследования [11].

Так, В.А. Новиков выражает мнение, что «ложное показание представляет собой активное речевое действие» [12, с. 6]. В то же время В. Сверчков полагает, что «дача показаний ... означает изложение

в устной, письменной или конклюдентной форме информации о любых обстоятельствах, имеющих существенное значение для разбирательства по делу...» [13, с. 9].

Устная и письменная формы являются традиционными для процесса получения показаний. Устная речь вообще — основное средство передачи сведений при допросе. Неслучайно допрос относят к следственным действиям вербального характера. Письменная форма также может использоваться допрашиваемым, но с некоторыми ограничениями. Ч. 5 ст. 190 УПК РФ предоставляет допрашиваемому право использовать изобразительные средства для изготовления схем, чертежей, рисунков, диаграмм, которые приобщаются к протоколу допроса, о чём в нём делается соответствующая запись. Что касается возможности собственноручной записи потерпевшим своих показаний, то УПК РФ, в отличие от прежнего закона, не предусматривает для него специального права записать показания собственноручно. Однако закон не содержит и запретов для этого. Следовательно, показания могут быть изложены потерпевшим в протоколе собственноручно, но только после того, как он дал их в устной форме.

Использование конклюдентной формы для дачи показаний требует существенных оговорок. В юридической терминологии конклюдентная форма (от лат. *concludo* — заключаю, делаю вывод) сообщения означает передачу его не в устной или письменной форме, а поведением, по которому можно судить о смысле этого сообщения.

Заключение

Таким образом, по существу, декларируется возможность дачи показаний, в том числе ложных, посредством невербальных средств общения (жестов, иных телодвижений и т. д.). В научной литературе вопрос о возможности использования в доказывании невербальных средств общения поднимался неоднократно. При этом широко утвердилось правильное, на наш взгляд, мнение, что с точки зрения законодательства доказательственное значение имеет лишь информация, содержащаяся в устной речи допрашиваемого, надлежаще отражённая в протоколе допроса и в допустимых технических средствах фиксации. Конечно, как средство общения сигналы, выраженные в конклюдентной (невербальной) форме, могут использоваться допрашиваемым для выражения своих мыслей, но они не могут рассматриваться в качестве формы дачи заведомо ложных показаний (кроме случаев дачи показаний глухонемыми — ст. 59 УПК РФ), прежде всего потому, что смысл, который вкладывает в них допрашиваемый, для следователя и других участников процесса далеко не всегда очевиден.

Следовательно, основной формой представления потерпевшим ложных показаний является устная. Использование письменной формы также

¹⁶ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2021 № 7У-2514/2021[77-1283/2021]. URL: <http://1kas.sudrf.ru/>

возможно, но только после получения устных показаний. Дача показаний в конклюдентной форме допускается законом только по отношению к лицам, лишённым возможности давать показания в устной форме (глухонемые).

На основе изложенного представляется возможным прийти к выводу: когда пострадавший

сознательно дает неверные показания, это является формой обмана правоохранительных органов. Такие показания, задокументированные в ходе допросов или других процедур, нацелены на введение в заблуждение следствия и суда, стремясь исказить реальную картину по уголовному делу.

Литература

1. Образцов В.А. Криминалистика : учебное пособие. М. : Юрикон, 1994. 333 с.
2. Носкова Е.В., Путинцева Ю.А. Использование специальных знаний при оценке достоверности показаний в уголовном судопроизводстве: ретроспективный, доктринальный и практический подход // Правосудие. 2020. Т. 2. № 3. С. 165—196.
3. Морозов В.П. Невербальная коммуникация как понятие в психологии // Разработка понятий современной психологии. М. : Институт психологии РАН, 2021. 359 с.
4. Арефьева О.В. Теоретические подходы к определению лжи в контексте специального психофизиологического исследования с применением полиграфа кандидатов на службу в органы внутренних дел Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 2 (94). С. 215—224.
5. Козловская Н.В., Сопова А.А. Ложь как социально-психологический феномен и фактор психологического здоровья личности // Психологическое здоровье личности: теория и практика : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ставрополь, 10 ноября 2020 г. / Под ред. И.В. Белашевой, Н.В. Козловской, А.С. Лукьянова, Э.В. Терещенко. Ставрополь : Северо-Кавказский федеральный университет, 2020. С. 60—63.
6. Закатов А.А. Ложь и борьба с нею. Волгоград : ВЮИ МВД России, 1999. 150 с.
7. Скоревич А.С. Устранение вызванных добросовестным заблуждением субъективных искажений в показаниях допрашиваемого // Сборник материалов криминалистических чтений. 2020. № 17. С. 70—72.
8. Баркова Т.В. К вопросу возможностей изобличения во лжи подозреваемых, потерпевших и свидетелей при расследовании наркопреступлений // Вестник науки и образования. 2019. № 22-1 (76). С. 79—81.
9. Подвойский К.В. Понятие лжи в криминалистике // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 4. С. 447—452.
10. Следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия: правовая основа и правоприменительная практика : монография / А.С. Алексанин, И.А. Антонов, С.И. Захарцев, А.Ю. Кийко, В.И. Коваленко, И.Н. Кондрат, Т.Г. Николаева, В.П. Сальников, И.В. Семенова, А.А. Утюганов, А.Г. Хабибулин, О.А. Чабукиани; под общ. ред. д. ю. н., академика РАЕН С.И. Захарцева, д. ю. н., профессора, академика РАЕН, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.П. Сальникова. СПб. : Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Фонд «Университет», 2022. 315 с.
11. Лебец А.С., Митракова Е.Н. О применении психологического инструментария как способа повышения эффективности следственных действий: на примере проведения допроса // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 6 (133). С. 125—128.
12. Новиков В.А. Некоторые вопросы уголовной ответственности за заведомо ложное показание, заключение эксперта или неправильный перевод по действующему российскому законодательству // Следователь. 2004. № 9.
13. Сверчков В. Заведомо ложное показание, заключение эксперта или неправильный перевод // Законность. 2002. № 11. С. 9—11.

CRIMINAL LAW

DETECTING UNRELIABLE INFORMATION BY THE INVESTIGATOR IN INTERVIEWING THE VICTIM

Sergei Zakhartsev¹⁷, Ivan Ivanov¹⁸, Irina Semenova¹⁹

Keywords: *falsehood, social phenomenon, evidence, victim, investigation, verbal and non-verbal means of communication, criminal liability, interview, investigator.*

¹⁷ Sergei Zakhartsev, Dr.Sc. (Law), Professor at the Saint Petersburg Military Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: zakhartsev2306@mail.ru

¹⁸ Ivan Ivanov, Dr.Sc. (Law), Professor at the Department of Legal Regulation of Urban Planning and Transport of the Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: ivanov_ivan70@mail.ru

¹⁹ Irina Semenova, Ph.D. (Law), Head of Department of the Saint Petersburg Military Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: 9053202867@mail.ru

Abstract

Purpose of the paper: clarifying features of falsehood in human speech (being a means of verbal communication transforming intellectual activity onto sounds and messages) as well as how falsehood in the victim's evidence can interfere with the investigation of the case.

Materials and methods used in the study: scholarly works studying falsehood from the standpoint of philosophy, psychology, criminalistics constitute the empirical basis of the paper.

Study findings: an analysis is carried out of information transmission between people where speech is the main means of communication, especially if the communication process is of official nature.

Discussion and conclusion: important practical aspects of fighting falsehood are considered, a part of this fight being the investigation of criminal offences. The attitude towards some information (for instance, evidence given during the investigation) as reliable or false is based not only on its formal correlation with reality but also on the psycho-emotional perception of this information by the perceiving person. One often encounters resistance to the investigation of offences. Eyewitnesses and victims having certain interests of their own can be among those who interferes with the investigation. Under the law, victims are obliged to co-operate with the investigation but not all of them are doing this. Currently, there is a lot of research at the disposal of the interviewer which concerns interpreting non-verbal signals indicating falsehood in the evidence presented by the victim and can be used during an interview, however, there is no legal regulation of the mechanism for identifying information as false and presenting it as evidence.

References

1. Obraztsov V.A. Kriminalistika : uchebnoe posobie. M. : Iurikon, 1994. 333 pp.
2. Noskova E.V., Putintseva Iu.A. Ispol'zovanie spetsial'nykh znaniy pri otsenke dostovernosti pokazanii v ugovolnom sudoproizvodstve: retrospektivnyi, doktrinal'nyi i prakticheskii podkhod. Pravosudie, 2020, t. 2, No. 3, pp. 165–196.
3. Morozov V.P. Neverbal'naiia kommunikatsiia kak poniatie v psikhologii. Razrabotka poniatii sovremennoi psikhologii. M. : Institut psikhologii RAN, 2021. 359 pp.
4. Aref'eva O.V. Teoreticheskie podkhody k opredeleniiu lzhi v kontekste spetsial'nogo psikhofiziologicheskogo issledovaniia s primeneniem poligrafa kandidatov na sluzhbu v organy vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii, 2022, No. 2 (94), pp. 215–224.
5. Kozlovskaiia N.V., Sopova A.A. Lozh' kak sotsial'no-psikhologicheskii fenomen i faktor psikhologicheskogo zdorov'ia lichnosti. Psikhologicheskoe zdorov'e lichnosti: teoriia i praktika : sbornik statei Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem. Stavropol', 10 noiabria 2020 g. Pod red. I.V. Belashevoi, N.V. Kozlovskoi, A.S. Luk'ianova, E.V. Tereshchenko. Stavropol' : Severo-Kavkazskii federal'nyi universitet, 2020, pp. 60–63.
6. Zakatov A.A. Lozh' i bor'ba s neiu. Volgograd : VIuI MVD Rossii, 1999. 150 pp.
7. Skorevich A.S. Ustranenie vyzvannykh dobrosovestnym zabluzhdeniem sub'ektivnykh iskazhenii v pokazaniakh doprashivaemogo. Sbornik materialov kriminalisticheskikh chtenii, 2020, No. 17, pp. 70–72.
8. Barkova T.V. K voprosu vozmozhnostei izoblicheniia vo lzhi podozrevaemykh, poterpevsikh i svidetelei pri rassledovanii narkoprestuplenii. Vestnik nauki i obrazovaniia, 2019, No. 22-1 (76), pp. 79–81.
9. Podvoiskii K.V. Poniatie lzhi v kriminalistike. Probely v rossiiskom zakonodatel'stve, 2020, No. 4, pp. 447–452.
10. Sledstvennye deistviia i operativno-rozysknye meropriiatiia: pravovaia osnova i pravoprimeritel'naiia praktika : monografiia. A.S. Aleksanin, I.A. Antonov, S.I. Zakhartsev, A.Iu. Kiiko, V.I. Kovalenko, I.N. Kondrat, T.G. Nikolaeva, V.P. Sa'nikov, I.V. Semenova, A.A. Utiuganov, A.G. Khabibulin, O.A. Chabukiani; pod obshch. red. d. iu. n., akademika RAEN S.I. Zakhartseva, d. iu. n., professora, akademika RAEN, zasluzhennogo deiatelia nauki Rossiiskoi Federatsii V.P. Sa'nikova. SPb. : Sankt-Peterburgskii voennyi ordena Zhukova institut voisk natsional'noi gvardii Rossiiskoi Federatsii, Fond "Universitet", 2022. 315 pp.
11. Lebedev A.S., Mitrakova E.N. O primeneniі psikhologicheskogo instrumentariia kak sposoba povysheniia effektivnosti sledstvennykh deistvii: na primere provedeniia doprosa. Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie, 2021, No. 6 (133), pp. 125–128.
12. Novikov V.A. Nekotorye voprosy ugovolnoi otvetstvennosti za zavedomo lozhnoe pokazanie, zakliuchenie eksperta ili nepravil'nyi perevod po deistviuiushchemu rossiiskomu zakonodatel'stvu. Sledovatel', 2004, No. 9.
13. Sverchkov V. Zavedomo lozhnoe pokazanie, zakliuchenie eksperta ili nepravil'nyi perevod. Zakonnost', 2002, No. 11, pp. 9–11.



К ВОПРОСУ О ВЫЯВЛЕНИИ НОВЫХ СПОСОБОВ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ: «ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ»

Коваленко В.И.¹, Николаева Т.Г.², Евстратова Ю.А.³

Ключевые слова: цветные революции, цветной экстремизм, фейки, пропаганда, суверенитет, Росгвардия, захват власти, санкции, информационная война, государственная безопасность, общественная безопасность, политический режим, преступление.

Аннотация

Цель исследования: системный анализ криминального феномена «цветная революция» как полноструктурного способа совершения преступлений экстремистской направленности. В статье описаны правовые алгоритмы выявления и пресечения «цветных революций».

Методы исследования: обще- и частнонаучные методы: анализ и синтез, дедукция и индукция, сравнительный правовой, формально-юридический методы. Эмпирическую основу исследования составляют материалы инспирирования (внедрения) «цветных революций» в международной политической и следственной практике.

Результаты исследования, в том числе выводы научной статьи, легли в основу разработки и внедрения авторами учебной дисциплины «Цветные революции — угроза национальной безопасности Российской Федерации», преподаваемой в Санкт-Петербургском военном ордена Жукова институте войск национальной гвардии Российской Федерации. Основными целями освоения этой факультативной дисциплины является формирование у обучающихся: системы знаний об основных особенностях, этапах, методике осуществления «цветных революций», а также стратегии противодействия и конкретных способах борьбы с «цветными революциями»; навыков принятия целесообразных и обоснованных решений по противодействию «цветным революциям», протестным движениям, экстремистским проявлениям, массовым беспорядкам при выполнении задач, возложенных на войска национальной гвардии Российской Федерации. Необходимость (актуальность) изучения этой факультативной дисциплины обусловлена тем, что знание родовых признаков, основных особенностей и этапов, методики осуществления «цветных революций», а также механизмов противодействия и конкретных способов борьбы с «цветными революциями» является непременным условием осуществления военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации своих полномочий при выполнении возложенных на эти войска задач.

EDN: JVQWRR

Введение

В современных правовых реалиях ведется серьезная борьба с экстремизмом, на государственном и общественном уровнях. На государственном уровне разработана солидная законодательная база, направленная на предотвращение и пресечение экстремизма.

В России действует Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»⁴, утверждена «Стратегия по противодействию

экстремизму»⁵, изменена и дополнена уголовная ответственность за экстремизм (ст. 282 Уголовного кодекса Российской Федерации)⁶, разработана административная ответственность (ст. 13.37 Кодекса об административных правонарушениях)⁷,

⁴ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета от 30 июля 2002 г. № 138-139.

⁵ Указ Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 22. Ст. 3475.

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. с послед. изм. и дополнениями.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета от 31 декабря 2001 г. № 256.

¹ Коваленко Вера Ивановна, доктор юридических наук, доцент, советник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: verafem@yandex.ru

² Николаева Татьяна Геннадьевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: niko.t@mail.ru

³ Евстратова Юлиана Айратовна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой философских и социально-экономических дисциплин Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: yuliana130682@mail.ru

распоряжением правительства определены экспертные исследования, позволяющие доказать экстремистские воззрения⁸, в соответствии с постановлением правительства определены критерии для включения в список запрещенных организаций на территории Российской Федерации⁹. Согласно официальным данным Министерства юстиции Российской Федерации, в перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», входят 95 (девяносто пять) преступных организаций¹⁰.

Необходимо отметить, что и в современной Концепции внешней политики Российской Федерации, принятой 31 марта 2023 г., уделено значительное внимание противодействию экстремизму¹¹.

Особое внимание в России уделено внимание вопросам противодействия экстремизму, так как наша страна является одним из крупнейших полиэтнических государств мира. Актуализация правовых форм противодействия экстремизму обусловлена тем, что наша страна является одним из крупнейших полиэтнических государств мира, подвергающееся усилившимся извне деструктивным попыткам дестабилизации межнационального мира и согласия. Многовековое и межкультурное и межэтническое взаимодействие на исторической территории российского государства сформировало уникальное культурное многообразие и духовную общность проживающих народов, приверженных единым принципам и ценностям.

Современное российское общество объединяет единый «цивилизационный ген», основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, исторического и культурного наследия всех народов Российской Федерации, в котором заключены такие основополагающие общечеловеческие принципы,

как уважение самобытных традиций народов, населяющих Российскую Федерацию, и интегрирование их лучших достижений в единую российскую культуру [1].

Вместе с тем попытки переноса внешних конфликтов и чужеродных политических интересов на территорию Российской Федерации, размывание традиционных ценностей, искажение мировой истории, пересмотр взглядов на роль и место России в ней, а также инспирирование межнациональных и межконфессиональных конфликтов ведут к формированию новых вызовов и возникновению новых угроз национальной безопасности Российской Федерации [2]. Одним из таких вызовов является инспирирование «цветных революций».

Необходимо отметить, что главы правовых государств, ученые-юристы, философы, политические деятели всегда придерживались принципа неприкосновенности государственного суверенитета. Это означает, что ни одно государство не должно вмешиваться во внутренние дела другого государства¹² [3—6].

В соответствии с Декларацией о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств, принятой резолюцией 36/103 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1981 г., указано, что «Ни одно государство не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела какого-либо другого государства; все государства обязаны не угрожать силой и не применять ее против суверенитета, политической независимости или территориальной неприкосновенности других государств»¹³.

К сожалению, данное правило сегодня носит декларативный характер: недружественно настроенные государства-оппоненты активно пытаются повлиять на внутренние дела Российской Федерации, эффективно применяя инструментарий неоснованных санкций, угрожают нашей экономической и политической независимости, не проявляют должного уважения к российскому суверенитету. В настоящих правовых реалиях поддержание и укрепление международного мира и безопасности, основанное на свободе, равенстве, самоопределении и независимости, уважении суверенитета государств, стало «умирающим» принципом, принципом-«архаизмом», а агрессивная безнравственная политика стран НАТО настроена на реальный захват природных ресурсов, территории, интеллектуальной собственности достаточно молодых развитых стран.

Притязания на российский суверенитет были всегда. Достаточно обратить внимание на истори-

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 16 ноября 2021 г. № 3214-р «Об утверждении перечня видов судебных экспертиз, проводимых исключительно государственными судебно-экспертными организациями» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 25. Ст. 2342.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 г. № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, других юридических лиц, а также физических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1708.

¹⁰ Перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7822> (дата обращения: 3.12.23).

¹¹ Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/70811>

¹² Кант И. К вечному миру. М. : Рипол-классик, 2020. 434 с.

¹³ Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml (дата обращения: 25.12.2023).

ческое беспринципное интервью американского дипломата, Госсекретаря США в 1997—2001 годах Мадлен Олбрайт: «У России слишком много природных богатств. Это несправедливо»¹⁴.

Это безнравственное высказывание можно сравнить с циничной позицией фашистов, выраженной в выступлении по радио министра пропаганды Геббельса 22 июня 1941 года: «Это война за зерно, железо, руду, уголь и сырье. Это война за сытый стол для немецкого рабочего»¹⁵.

К сожалению, трагические уроки истории ничему не научили некоторых западных политиков, заряженных идеей нанесения ущерба и ослабления нашего многонационального государства. Сегодня, спустя более чем 80 лет, страны НАТО во главе с США ведут в отношении России целенаправленную гибридную борьбу, посягающую на наш суверенитет. Основными криминальными способами давления на Россию избраны «информационные» и «санкционные» войны с применением технологии «цветных революций» [7—12].

Решение поставленной задачи

Термин «экстремизм» происходит от латинских терминов «*extremitas*» и «*extremus*», которые применялись для обозначения самой отдаленной позиции относительно какой-либо точки измерения. Так, термин «*extremitas mundi*» означал «границу мира» [13, с. 71].

Несмотря на то, что экстремизм как явление сформировался еще в глубокой древности, само определение понятия «экстремизм» сформировалось лишь в начале XX века. Учеными экстремизм рассматривался как феномен, развивающийся преимущественно в сфере политики, отличающийся приверженностью к крайним мерам и взглядам.

Впервые термин «экстремизм» как научная дефиниция был введен в оборот только в начале XX века французским юристом Максимом Леруа. Последний исходил из практики действовавших тогда политических сил, использовавших радикальные методы ведения борьбы, определяя таким образом понятие «экстремизм» [14, с. 76].

В теории уголовного права существуют разные точки зрения относительно содержания сущности экстремизма.

Считаем, что экстремизм в современных правовых реалиях — криминальная идеология, обособляющаяся преступное поведение мотивами расовой, национальной, религиозной, политической вражды и ненависти, для достижения геополити-

ческих целей как насильственным, так и ненасильственным способом.

В настоящее время стал популярен ненасильственный экстремизм — инспирирование «цветных революций», связанное с использованием социальных сетей для распространения фейковой информации, направленной на возбуждение ненависти или вражды, унижение человеческого достоинства.

«Цветной экстремизм» разработал и внедрил в 1983 году Джин Шарп (Gene Sharp), американский политический теоретик и активист, он придумал технологию «цветных революций», создал «материалы несотрудничества» (*non-violent action*) и основал Институт Альберта Эйнштейна для изучения исследования методов борьбы за власть. Разработанная Шарпом концепция описывает использование «псевдомирных» методов сопротивления, что может привести к изменению власти. Среди методов, разработанных Шарпом, можно выделить такие, как «забастовки», «бойкоты», «голодовки», «митинги», «марши» и другие формы протеста [15]. Экстремистские тактики учёного были апробированы в ряде «цветных революций» в разных странах, в том числе в Сербии, Украине, Грузии.

Рассмотрим, что понимается под феноменом «цветная революция» как способом экстремистской деятельности. В исследованиях одних ученых «цветные революции» определяются как политические движения, которые ставят своей целью смену власти путем организации мирных массовых протестов и использования символики цветов [16—18]. Другие рассматривают «цветные революции» как неформальные движения, основанные на массовой поддержке идеалов демократии, гражданского общества и свободы [19—21].

В исследованиях российских ученых «цветная революция» рассматривается как стратегия региональных и международных организаций, направленная на смену неприемлемых режимов, основанная на использовании неформальных методов, таких как социальные сети, блоги, онлайн-газеты, которые обеспечивают высокую мобилизацию граждан. Она представляет собой массовое движение, которое находится под влиянием международной политики [22—27].

Думается, что «цветная революция» — это результат внешнего вмешательства стран-оппонентов и политических элит, который представляет собой угрозу национальной безопасности Российской Федерации, направленную на смену политического режима путем использования массовых протестов, финансируемых иностранными организациями, с использованием экстремистских материалов и фейковой информации, распространяемой недобросовестными средствами массовой информации.

В России ученые-юристы справедливо приравнивают «цветные революции» к экстремистской деятельности. Стратегия по противодействию экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, ут-

¹⁴ Военное обозрение: «В России слишком много богатств для одной страны» — в чешской прессе сравнили слова Олбрайт и Геббельса. URL: <https://topwar.ru/177485-v-rossii-slishkom-mnogo-bogatstv-dlja-odnoj-strany-v-cheshskoj-pretse-sravnili-slova-olbrajt-i-gebbelsa.html> (дата обращения: 23.12.2023).

¹⁵ Там же.

вержденная указом Президента России В.В. Путина, выделяет, что одной из основных экстремистских угроз являются попытки вмешательства во внутренние дела России со стороны зарубежных государств, в том числе через поддержку «цветных революций»¹⁶.

В указе отмечается, что подобные попытки нарушают конституционный порядок, создают угрозу национальной безопасности и целостности государства, а также наносят ущерб социально-экономическому развитию страны.

В соответствии со Стратегией «внешними экстремистскими угрозами являются поддержка и стимулирование рядом государств деструктивной деятельности, осуществляемой иностранными или международными неправительственными организациями, направленной на дестабилизацию общественно-политической и социально-экономической обстановки в Российской Федерации, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, включая инспирирование «цветных революций», на разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей, а также содействие деятельности международных экстремистских и террористических организаций, в частности, распространению экстремистской идеологии и радикализма в обществе».

В Стратегии определено, что «Экстремизм распространяется за пределы отдельных государств и представляет глобальную угрозу безопасности всего мирового сообщества. Некоторыми государствами экстремизм используется в качестве средства для достижения таких геополитических целей, как нарушение территориальной целостности государств — геополитических противников или развязывание в них гражданских войн, а также для инспирирования «цветных революций» в этих государствах».

К сожалению, методы внедрения «цветного экстремизма» эффективны и реализованы в постсоветском пространстве; тактические решения по подрыву суверенитета принимались по-разному: от распространения дезинформации и фейков в мессенджерах и социальных сетях, включая WhatsApp (принадлежит компании Meta, признанной экстремистской организацией на территории России), Telegram, Facebook (принадлежит компании Meta, признанной экстремистской организацией на территории России), Twitter, до инициирования массовых беспорядков и погромов.

Приведем примеры эффективного внедрения «цветного экстремизма»: Сербия (2000) — «Бульдозерная революция», Грузия (2003) — «Розовая революция», Украина (2004) — «Оранжевая революция», Киргизия (2005) — «Тюльпановая революция», Ливан (2005) — «Революция кедровых деревьев», Мол-

давия (2009) — «Пушкинская революция», Иран (2009) — «Зеленая революция», Тунис (2010—2011) — «Революция жасминов», Египет (2011) — «Революция 25 января», Ливия (2011) — «Ливийская революция», Сирия (2011—2012) — «Сирийская гражданская война», Бразилия (2013) — «Бразильская весна», Болгария (2013—2014) — «Протесты в Болгарии», Украина (2013—2014) — «Евромайдан», Венесуэла (2014—2019) — «Протесты в Венесуэле», Гонконг (2019—2020) — «Движение за демократию», Беларусь (2020) — «Протесты в Беларуси», Кыргызстан (2020) — «Протесты в Кыргызстане». Как видно из вышеуказанного списка, технология «цветного экстремизма» очень эффективна. «Цветные революции» всегда имеют поддержку извне, как со стороны государств, так и неправительственных организаций, которые стремятся расширить политическое влияние.

Думается, что назрела необходимость введения научного термина «цветной экстремизм».

Его можно трактовать как экстремистские действия, проводимые с использованием методов и технологий «цветных революций». Например, в контексте «цветных революций» «цветной экстремизм» может быть связан с экстремистскими группами, которые используют символику «цветных революций», таких цветов, как оранжевый (Украина), розовый (Грузия) или зеленый (Иран), для проведения насильственных акций и организации беспорядков в поддержку своих политических целей.

«Цветной экстремизм» реализуется, если участники митингов и протестов используют насилие или нарушают законы Российской Федерации.

Акцентируя внимание на неправомерных технологиях «цветных революций», следует в первую очередь привести негативные примеры реализации данных методов на постсоветском пространстве; так, в Казахстане в мае 2016 года произошла вооруженная атака на военный склад в Астане. Атака была проведена группой вооруженных людей, которые заявили о своей принадлежности к националистической организации. После этого произошли массовые протесты в Астане и других городах Казахстана, которые были подавлены правительством. Казахские власти назвали эти события попыткой государственного переворота.

В октябре 2020 года в Киргизии произошли массовые протесты после парламентских выборов. После выборов оппозиционные партии заявили о массовых нарушениях и подтасовках. Протесты привели к свержению правительства и уходу президента Сооронбая Жээнбекова.

В августе 2020 года произошли президентские выборы в Беларуси, которые были сопряжены с массовыми протестами и акциями гражданского неповиновения. Оппозиционная кандидат Светлана Тихановская заявила о фальсификации выборов и призвала своих сторонников выйти на улицы. Протесты были оперативно подавлены правительством.

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2023).

В 2014 году на Украине произошел Майдан, который привел к свержению президента Виктора Януковича. Протесты начались после того, как Янукович отказался подписывать соглашение о создании ассоциации с Евросоюзом. Массовые протесты привели к кровопролитным столкновениям и смене власти на Украине. Смена власти привела к навязыванию неонацистских воззрений и милитаризации Украины, в связи с чем в феврале 2022 года была начата специальная военная операция.

В России в период с 2017 по 2022 год происходили попытки реализации «цветного экстремизма». В это время в России происходили многочисленные протестные акции, которые были вызваны различными причинами, включая социальные, политические и экономические факторы. Некоторые из наиболее заметных протестов были связаны со следующими событиями.

В 2017 году прошли массовые протесты против коррупции, организованные Алексеем Навальным и финансируемые иностранными организациями. Протесты проходили в нескольких городах России (Санкт-Петербург, Москва, Екатеринбург и др.) и были пресечены сотрудниками правоохранительных органов; особенно эффективно действовала Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

В 2018 году иностранными агентами были инициированы протесты против пенсионной реформы в России, которая предусматривала повышение пенсионного возраста. Протесты были организованы за счет финансирования из-за рубежа оппозиционными силами, выступающими против реформ правительства. Протесты привели к административным задержаниям.

В 2019 году Алексей Навальный был арестован и приговорен к лишению свободы за нарушение условий условного срока в предыдущем уголовном деле. После этого были методично организованы и оплачены протесты, участники которых требовали освободить Навального. Протесты продолжались в течение нескольких месяцев, но были пресечены сотрудниками полиции и Росгвардии.

В 2020 году в Сибири была инициирована попытка реализации массовых протестов против ареста губернатора Хабаровского края Сергея Фургала. Протесты получили название «Сибирский Майдан». Оппозиционные силы, финансируемые иностранными компаниями, выступили против политических репрессий со стороны правительства. Протесты были пресечены.

В 2020—2021 годах в России проходили протесты против ограничительных мер, введенных правительством в связи с пандемией COVID-19. Протесты включали в себя оплаченные митинги, демонстрации и забастовки, их проводили оппозиционные движения за счет иностранного капитала [28—31].

Летом 2022 года были инициированы протесты против специальной военной операции России

на Украине. Протесты были организованы оппозиционными партиями и гражданскими активистами (иммигрировавшими артистами). Финансирование протестов было реализовано иностранными агентами. Однако эти протесты были пресечены правоохранительными органами.

Вышеизложенные факты-последствия подпадают под научную классификацию преступлений экстремистской направленности профессора О.Н. Коршуновой [32, с. 150]. Учёная использовала в качестве критерия для классификации данных преступлений конкретные действия, выделяя при этом три самостоятельные группы:

1) преступления, объективная сторона которых содержит собственно физические действия (к примеру, осуществление актов вандализма, хулиганских действий, массовых беспорядков по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, а равно по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы);

2) преступные деяния, направленные на распространение в обществе экстремистских идей и мыслей (в частности, распространение подобных идей и мыслей при помощи экстремистских материалов, предназначенных для обнародования документов либо информации на иных носителях, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности);

3) действия, направленные на финансирование экстремистской деятельности либо представляющие собой иное содействие ее осуществлению.

Инспирирование «цветных революций» подпадает под все вышеуказанные типы, предложенные профессором О.Н. Коршуновой.

Исследовав научно-практический материал, можно выделить основные противоправные способы внедрения «цветных революций».

1. Использование новых информационных технологий, в том числе социальных сетей и мессенджеров, для координации действий протестующих и мобилизации общественности.

2. Использование финансовых и материальных ресурсов западных стран для финансирования оппозиционных движений и проектов, направленных на поддержку демократии.

3. Создание оппозиционных движений и групп, которые могут быть использованы для массовой мобилизации и координации протестных акций.

4. Использование протестных акций для дестабилизации политической власти и демонстрации несогласия, различных форм массовых протестов, таких как митинги, демонстрации, забастовки, голодовки, блокировки дорог и т. д. При этом важно, чтобы протестующие объединялись в различные общественные движения и группы, которые выражают общественные интересы.

5. Максимальное использование резонанса в мировых СМИ, чтобы привлечь внимание международного сообщества к происходящим событиям (New York Times, Washington Post, Guardian, BBC News, CNN, Reuters, Associated Press, Al Jazeera и т. д.).

6. Поддержка со стороны международного сообщества, включая правозащитные организации, гражданские общества и государства, которые выражают свою поддержку протестующим и оказывают давление на страну, в которой инспирируется «цветное движение» (Human Rights Watch, Amnesty International, Freedom House, International Federation for Human Rights, Open Society Foundations и т. д.).

7. Распространение фейков. Фейки (англ. fake news) — это дезинформация или ложная информация, которая распространяется в СМИ и социальных сетях с целью воздействия на общественное мнение, создания определенных настроений или достижения определенных политических целей. Термин «фейк» возник в конце XX века в США и сначала использовался для обозначения ложной информации, которую передавали СМИ. Однако с развитием социальных сетей и Интернета в целом понятие «фейк» распространилось и стало относиться к широкому спектру информации, которая может быть неверной или обманчивой. Фейки могут использоваться как средство воздействия на общественное мнение и настроение в целях провокации или создания определенного имиджа, средство политической манипуляции. В этом смысле фейки являются инструментом и приоритетным способом «цветных революций». Фейки могут распространяться через различные мессенджеры и социальные сети, такие как Facebook (принадлежит компании Meta, признанной экстремистской организацией на территории России), Twitter, WhatsApp (принадлежит компании Meta, признанной экстремистской организацией на территории России), Telegram и др. В них могут распространяться как специально созданные поддельные новости, так и искаженные факты.

Сегодня возникают специализированные организации, «тролль-фабрики» — криминальные организаторы, которые занимаются созданием фейков и манипуляций в социальных сетях в интересах инспирированных «цветных революций». Некоторые знаменитые личности (актеры, певцы) могут популяризировать фейки.

Существует множество «тролль-фабрик» во всем мире, их названия часто меняются и не всегда официально известны. Перечислим некоторые известные в мире «тролль-фабрики»:

«Центр стратегических коммуникаций» (Таллин, Эстония) — занимается анализом и борьбой с дезинформацией и пропагандой, но также и разработкой своих собственных информационных кампаний.

«Центр информационной безопасности» Службы безопасности Украины, созданный в

2014 г., — реализует кибератаки и распространяет недостоверную информацию.

«Макмайндс» (Великобритания) — маркетинговое агентство, создающее информационные поводы в социальных сетях.

«Центр влияния» (США) — занимается созданием поддельных новостей и пропаганды в социальных сетях.

Однако стоит отметить, что существует множество других «тролль-фабрик».

Выводы

В современных правовых реалиях противодействие «цветным революциям» является сложной и многогранной технологией, требующей сочетания различных методов и подходов. Думается, что комплексное противодействие «цветным революциям» должно быть многоуровневым и включать политические, социально-экономические, инновационно-технологические инструменты. Перечислим основные из них:

1. Улучшение управления и сокращение коррупции: политические реформы, направленные на повышение прозрачности и эффективности управления, сокращение коррупции и увеличение уровня ответственности чиновников, могут помочь снизить уровень недовольства населения и уменьшить риски инспирированных массовых протестов.

2. Развитие гражданского общества: поддержка гражданского общества, включая создание условий для свободного выражения гражданской позиции и участия граждан в процессах принятия решений, может помочь предотвратить массовые протесты и уменьшить риск «цветных революций».

3. Развитие экономики: улучшение экономического положения населения, создание новых рабочих мест, развитие инфраструктуры, образования и здравоохранения помогут уменьшить социальную напряженность и риск массовых протестов.

4. Пропаганда и информационная работа: государственные органы могут проводить пропаганду и информационную работу, направленную на предотвращение «цветных революций», объясняя населению негативные последствия массовых протестов и призывая к соблюдению российского законодательства.

5. Обеспечение безопасности: государство может использовать различные силовые методы для обеспечения безопасности и подавления массовых протестов.

6. На сегодняшний день назрела необходимость в усилении государственного контроля за медиа и Интернетом.

Контроль — «экологичная цензура» медиа и Интернета — должен проводиться в правовом поле. Правильная реализация государственного контроля за медиа и Интернетом должна в целом основываться на следующих принципах:

1. Соблюдение конституционных гарантий свободы слова, выражения и печати.

2. Уважение права журналистов и граждан на свободный доступ к информации и ее распространение.

3. Содействие развитию медиа и Интернета как средств связи, информирования и общения.

4. Создание прозрачной системы государственного контроля за медиа и Интернетом на основе законодательства.

Регулирование и контроль над медиа и Интернетом должны осуществляться на основе общественного диалога и с участием заинтересованных сторон.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что эффективная правовая технология противодействия «цветным революциям» — это совокупность методов и способов, направленных на предотвращение возникновения и пресечение инспирированных «цветных революций», массовых протестных движений и иных несанкционированных публичных действий. Она может включать в себя политические, экономические, информационные и правовые методы, направленные на создание

стабильной социально-политической ситуации в стране.

Современные правовые технологии противодействия «цветным революциям» должны включать в себя:

1. Создание эффективной системы государственного управления и контроля за политической ситуацией в стране.

2. Разработку и применение мер по предотвращению коррупционного поведения.

3. Повышение уровня экономического развития и социальной стабильности в стране.

4. Применение выверенной тактики политической дипломатии для укрепления международных связей и поддержки со стороны дружественных стран, стран-союзников.

5. Развитие системы контроля за средствами массовой информацией и борьба с дезинформацией и фейковыми новостями.

Важно отметить, что методы противодействия «цветным революциям» должны быть реализованы в рамках уважения закона, основных прав и свобод граждан. Целью таких мер должно быть обеспечение стабильности и безопасности в стране.

Литература

- Захарцев С.И., Сальников В.П. Что отличает человека русской культуры от любого другого: философско-правовой взгляд // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 1. С. 23—40.
- Исмагилов Р.Ф., Карагодов В.А., Сальников В.П. Межнациональный конфликт: понятие, динамика, механизм разрешения : монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб. : Фонд «Университет», 2003. 144 с.
- Политико-правовое управление и угрозы суверенитету государства : монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова; И.А. Ананских, А.А. Вихров, М.Ю. Гутман; С.И. Захарцев; Н.В. Зорина; С.В. Игнатьева; Р.Ф. Исмагилов; А.Ю. Кийко; О.А. Клименко; Г.Н. Крижановская; С.Г. Лысенков; Д.В. Масленников; А.К. Мирзоев; С.А. Новожилов, П.А. Петров; К.Г. Прокофьев, В.П. Сальников; М.В. Сальников; С.П. Сальников; О.Э. Старовойтова; И.Л. Третьяков, А.А. Утюганов; А.Г. Хабибулин; Д.В. Шкрум. СПб. : Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Фонд «Университет», 2022. 490 с.
- Романовская В.Б., Сальников М.В., Силантьева В.А. Духовная безопасность в современном российском обществе: угрозы и пути их преодоления // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 1. С. 52—60.
- Финансовый суверенитет и финансовая безопасность России: угрозы и риски : монография / Хабибулин А.Г., А.В. Анищенко, В.Н. Анищенко, Е.В. Анищенко, А.Н. Выборный; под общ. ред. А.Г. Хабибулина. 2-е изд., расш. и дополн. М. : МГУ им. М.В. Ломоносова. Высшая школа государственного аудита, 2023. 480 с.
- Виноградова Е.В., Захарцев С.И. Суверенитет: государство — личность — государство. Российская модель // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 156—163.
- Россия в информационной войне: оценки современной ситуации в интервью Юрия Жданова / Сост. М.Е. Фалалеев. Книга первая. М. : НОРМА, 2023. 368 с.
- Виноградова Е.В., Захарцев С.И., Сальников В.П. Санкции и реторсии как инструмент международного давления // Мир политики и социологии. 2019. № 10. С. 150—157.
- Наумов А.О. Цветные революции. М. : Кучково поле, 2023. 496 с.
- Гапич А.Э., Лушников Д.А. Технологии цветных революций : монография. М. : РИОР, 2019. 126 с.
- Глобальный индекс экстремизма : монография / Авт. колл.: под общ. ред. А.И. Бастрыкина, В.П. Кириленко, А.Д. Хлудкова, В.А. Шамахова. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2023. 416 с.
- Экстремизм в современном мире : монография / Под общ. ред. А.И. Бастрыкина, В.П. Кириленко, В.А. Шамахова. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2018. 444 с.
- Петрянин А.В. Концептуальные основы противодействия преступлениям экстремистской направленности. Теоретико-прикладное исследование : монография. М. : Проспект, 2017. 335 с.
- Писаренко О.Н. Экстремизм как социальное явление // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 9.
- Шарп Д. От диктатуры к демократии: концептуальные основы освобождения. М. : Ультра. Культура, 2005. 224 с.
- Карпович О.Г. Цветные революции. Теория и практика демонтажа современных политических режимов. М. : Юнити-Дана, 2015. 111 с.

17. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. «Цветные революции» и «Арабская весна» в конституционном измерении. М.: Норма, 2018. 192 с.
18. Пономарева Е.Г. Секреты «цветных революций». Современные технологии смены политических режимов. Ч. 1 // Свободная мысль. 2012. № 1—2. С. 87—98.
19. Bolt P. Emerging Non-traditional Security Challenges: Color Revolutions, Cyber and Information Security, Terrorism, and Violent Extremism. China, Russia, and Twenty-First Century Global Geopolitic / P. Bolt, S. Cross. Oxford: Oxford University Press, 2018. 289 с.
20. Kelly J. Obama Cowers on Iran // Real Clear Politics: электронный журнал. URL: www.realclearpolitics.com/articles/2009/06/17/obama_cowers_on_iran_97031.html (дата обращения: 24.08.2023).
21. Slavetsky V.Yu. Some aspects of «Color revolutions» and soft power / V.Yu. Slavetsky, K.O. Bekeshev, A.K. Satpayev // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология. 2022. № 2 (139). С. 93—100. DOI: 10.32523/2616-6887/2022-139-2-93-100. EDN: SKUYWH.
22. Расулов Қ.С. Нақши технологияҳои иттилоотӣ дар ташкил ва амалисозии «инқилобҳои ранга» / Қ.С. Расулов // Ахбори Институти фалсафа, сиёсатшиносӣ ва ҳуқуқи ба номи А. Баҳовадинови Академияи миллии илмҳои Тоҷикистон. 2023. № 1. С. 238—244. EDN: VEXJBM.
23. Корниенко Е.Е., Ахмед З.М.С. Революции и «цветные революции»: общее и особенное // Конфликтология. 2022. Т. 17. № 4. С. 33—43. DOI: 10.31312/2310-6085-2022-17-4-33-43. EDN: BСОРНН.
24. Васильев М.В. Технология «цветных революций» // Революция и современность: Материалы научно-практической конференции. Владимир, 2017. С. 358—362.
25. Бобринев К.С. «Цветная революция» как инструмент внешней политики США // Современные научные исследования и разработки. 2018. № 2 (19). С. 56—65. EDN: XQHUWD.
26. Отношение российского студенчества к цветным революциям / С.Б. Суровов, А.В. Малько, И.Н. Коновалов, Л.В. Логинова // Социологические исследования. 2019. № 3. С. 85—97. DOI: 10.31857/S013216250004281-2. EDN: VWWYYG.
27. Добаев И.П. «Цветные революции» в геополитических трансформациях на постсоветском пространстве // Россия и мусульманский мир. 2023. № 1 (327). С. 9—18. DOI: 10.31249/rimm/2023.01.01. EDN: BJZUIO.
28. Жданов Ю.Н., Кузнецов С.К., Овчинский В.С. COVID-19: преступность, киберпреступность, общество, полиция / Вступ. статья А.Л. Кудрина. М.: Международные отношения, 2020. 448 с.
29. Zhdanov Yu.N., Kuznetsov S.K., Ovchinsky V.S. COVID-19: Crime, Cybersecurity, Society, Police. Foreword by A.L. Kudrin. М.: Mezhdunarodnye Otnosheniya, 2020. 392 pp.
30. Захарцев С.И., Сальников В.П., Хабибулин А.Г. COVID-19 и борьба с ним. Издана книга об актуальных проблемах жизнедеятельности общества в период пандемии, борьбе с преступностью и работе полиции // Государство и право. 2021. № 10. С. 254—259. DOI: 10.31857/S102694520017278-6.
31. Захарцев С.И., Сальников В.П., Хабибулин А.Г. Важно и срочно. Вышла книга о преступности в период пандемии и мировом сообществе. Рецензия на монографию Ю.Н. Жданова, С.К. Кузнецова и В.С. Овчинского «COVID-19: преступность, кибербезопасность, общество, полиция» / Вступ. статья А.Л. Кудрина. М.: Международные отношения, 2020. 448 с. // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 6. С. 182—190.
32. Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. 323 с.

CRIMINAL LAW

ON THE QUESTION OF DETECTING NEW WAYS OF COMMITTING EXTREMIST OFFENCES: COLOUR REVOLUTIONS

Vera Kovalenko¹⁷, Tat'iana Nikolaeva¹⁸, Iuliana Evstratova¹⁹

Keywords: *colour revolutions, colour extremism, fakes, propaganda, sovereignty, National Guard, seizure of power, sanctions, information war, state security, public safety, political regime, offence.*

¹⁷ Vera Kovalenko, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Adviser to the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: verafem@yandex.ru

¹⁸ Tat'iana Nikolaeva, Dr.Sc. (Law), Professor at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of the Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: niko.t@mail.ru

¹⁹ Iuliana Evstratova, Ph.D. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Philosophical and Socio-Economic Disciplines of the Saint Petersburg Military Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: iuliana130682@mail.ru

Abstract

Purpose of study: system analysis of the criminal phenomenon of “colour revolution” as an all-encompassing method (i.e. including all stages of the offence) for committing extremist offences. Legal algorithms for detecting and suppressing colour revolutions are described in the paper.

Methods used in the study: general and specific scientific methods, i.e. analysis and synthesis, deduction and induction, the comparative legal and formal legal methods. The materials concerning inciting and implementing colour revolutions in international political and investigative practice constituted the empirical basis for the study.

The findings of the study, including the conclusions of the paper, became the basis for development and implementation by the authors of the educational subject “Colour revolutions as a threat to the national security of the Russian Federation” taught at the Saint Petersburg Military Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation. The main objective of mastering this optional subject is to give the students the following information: a system of knowledge about the main features, stages, methods of carrying out colour revolutions as well as a strategy of countering them and specific methods for combatting them, skills of taking appropriate and justified decisions aimed at countering colour revolutions, protest movements, manifestations of extremism, and mass unrest in performing tasks charged to the National Guard Troops of the Russian Federation. A need (topicality) for studying this optional subject is due to that knowing the generic indicators, main features and stages, methodology of carrying out colour revolutions, as well as the mechanisms for countering them and specific methods for combatting them is an indispensable condition for exercising powers by the National Guard Troops of the Russian Federation in performing tasks charged to them.

References

- Zakhartsev S.I., Saĭnikov V.P. Chto otlichaet cheloveka russkoi kul'tury ot liubogo drugogo: filosofsko-pravovoi vzgliad. Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 1, pp. 23–40.
- Ismagilov R.F., Karagodov V.A., Saĭnikov V.P. Mezhnatsional'nyi konflikt: poniatie, dinamika, mekhanizm razresheniia : monografiia. Pod obshch. red. V.P. Saĭnikova. SPb. : Fond “Universitet”, 2003. 144 pp.
- Politiko-pravovoe upravlenie i ugrozy suverenitetu gosudarstva : monografiia. Pod obshch. red. V.P. Saĭnikova; I.A. Ananskikh, A.A. Vikhrov, M.Iu. Gutman; S.I. Zakhartsev; N.V. Zorina; S.V. Ignat'eva; R.F. Ismagilov; A.Iu. Kiiiko; O.A. Klimenko; G.N. Krizhanovskaia; S.G. Lysenkov; D.V. Maslennikov; A.K. Mirzoev; S.A. Novozhilov, P.A. Petrov; K.G. Prokof'ev, V.P. Saĭnikov; M.V. Saĭnikov; S.P. Saĭnikov; O.E. Starovoitova; I.L. Tref'iakov, A.A. Utiuganov; A.G. Khabibulin; D.V. Shkrum. SPb. : Sankt-Peterburgskii voennyi ordena Zhukova institut voisk natsional'noi gvardii Rossiiskoi Federatsii, Fond “Universitet”, 2022. 490 pp.
- Romanovskaia V.B., Saĭnikov M.V., Silant'eva V.A. Dukhovnaia bezopasnost' v sovremennom rossiiskom obshchestve: ugrozy i puti ikh preodoleniia. Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2019, No. 1, pp. 52–60.
- Finansovyi suverenitet i finansovaia bezopasnost' Rossii: ugrozy i riski : monografiia. Khabibulin A.G., A.V. Anishchenko, V.N. Anishchenko, E.V. Anishchenko, A.N. Vybornyi; pod obshch. red. A.G. Khabibulina. 2-e izd., rassh. i dopoln. M. : MGU im. M.V. Lomonosova. Vysshaia shkola gosudarstvennogo audita, 2023. 480 pp.
- Vinogradova E.V., Zakhartsev S.I. Suverenitet: gosudarstvo – lichnost' – gosudarstvo. Rossiiskaia model'. Pravovaia politika i pravovaia zhizn', 2021, No. 1, pp. 156–163.
- Rossia v informatsionnoi voine: otsenki sovremennoi situatsii v interv'iu Iuriiia Zhdanova. Sost. M.E. Falaleev. Kniga pervaiia. M. : NORMA, 2023. 368 pp.
- Vinogradova E.V., Zakhartsev S.I., Saĭnikov V.P. Sanktsii i retorsii kak instrument mezhdunarodnogo davleniia. Mir politiki i sotsiologii, 2019, No. 10, pp. 150–157.
- Naumov A.O. Tsvetnye revoliutsii. M. : Kuchkovo pole, 2023. 496 pp.
- Gapich A.E., Lushnikov D.A. Tekhnologii tsvetnykh revoliutsii : monografiia. M. : RIOR, 2019. 126 pp.
- Global'nyi indeks ekstremizma : monografiia. Avt. koll.: pod obshch. red. A.I. Bastrykina, V.P. Kirilenko, A.D. Khludkova, V.A. Shamakhova. SPb. : IPTs SZIU RANKhiGS, 2023. 416 pp.
- Ekstremizm v sovremennom mire : monografiia. Pod obshch. red. A.I. Bastrykina, V.P. Kirilenko, V.A. Shamakhova. SPb. : IPTs SZIU RANKhiGS, 2018. 444 pp.
- Petrianin A.V. Kontseptual'nye osnovy protivodeistviia prestupleniiam ekstremistkoi napravlenosti. Teoretiko-prikladnoe issledovanie : monografiia. M. : Prospekt, 2017. 335 pp.
- Pisarenko O.N. Ekstremizm kak sotsial'noe iavlenie. Nauchnye problemy gumanitarnykh issledovaniia, 2010, No. 9.
- Sharp D. Ot diktatury k demokratii: kontseptual'nye osnovy osvobozhdeniia. M. : Ul'tra. Kul'tura, 2005. 224 pp.
- Karpovich O.G. Tsvetnye revoliutsii. Teoriia i praktika demontazha sovremennykh politicheskikh rezhimov. M. : Iuniti-Dana, 2015. 111 pp.
- Khabrieva T.Ia., Chirkin V.E. “Tsvetnye revoliutsii” i “Arabskaia vesna” v konstitutsionnom izmerenii. M. : Norma, 2018. 192 pp.
- Ponomareva E.G. Sekrety “tsvetnykh revoliutsii”. Sovremennye tekhnologii smeny politicheskikh rezhimov. Ch. 1. Svobodnaia mysl', 2012, No. 1–2, pp. 87–98.
- Bolt P. Emerging Non-traditional Security Challenges: Color Revolutions, Cyber and Information Security, Terrorism, and Violent Extremism. China, Russia, and Twenty-First Century Global Geopolitic. P. Bolt, S. Cross. Oxford : Oxford University Press, 2018. 289 pp.
- Kelly J. Obama Cowers on Iran. Real Clear Politics: elektronnyi zhurnal. URL: www.realclearpolitics.com/articles/2009/06/17/obama_cowers_on_iran_97031.html (data obrashcheniia: 24.08.2023).
- Slavetsky V.Yu. Some aspects of “Color revolutions” and soft power. V. Yu. Slavetsky, K.O. Bekeshev, A.K. Satpayev. Vestnik Evraziiskogo natsional'nogo universiteta im. L.N. Gumileva, seriia: Politicheskoe nauki. Regionovedenie. Vostokovedenie. Tiurkologiya, 2022, No. 2 (139), pp. 93–100. DOI: 10.32523/2616-6887/2022-139-2-93-100 . EDN: SKUYWH.
- Rasulov K.S. Naqshi tekhnologiya'oi ittilooti dar tashkil va amalisozii “in'qilob'xoi ranga”. K.S. Rasulov. Akhbori Instituti falsafa, siesatshinosi va huquqi ba nomi A. Baxovaddinovi Akademii ai millii ilm'xoi Tojikiston, 2023, No. 1, pp. 238–244. EDN: VEXJBM.
- Kornienko E.E., Akhmed Z.M.S. Revoliutsii i “tsvetnye revoliutsii”: obshchee i osobennoe. Konfliktologiya, 2022, t. 17, No. 4, pp. 33–43. DOI: 10.31312/2310-6085-2022-17-4-33-43 . EDN: BCOPHH.
- Vasil'ev M.V. Tekhnologiya “tsvetnykh revoliutsii”. Revoliutsiia i sovremennost' : Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii. Vladimir, 2017, pp. 358–362.

25. Bobrinev K.S. "Tsvetnaia revoliutsiia" kak instrument vneshnei politiki SShA. *Sovremennye nauchnye issledovaniia i razrabotki*, 2018, No. 2 (19), pp. 56–65. EDN: XQHUWD.
26. Otnoshenie rossiiskogo studenchestva k tsvetnym revoliutsiiam. S.B. Surovov, A.V. Maľko, I.N. Konovalov, L.V. Loginova. *Sotsiologicheskie issledovaniia*, 2019, No. 3, pp. 85–97. DOI: 10.31857/S013216250004281-2 . EDN: VWYYG.
27. Dobaev I.P. "Tsvetnye revoliutsii" v geopoliticheskikh transformatsiakh na postsovetском prostranstve. *Rossia i musul'manskii mir*, 2023, No. 1 (327), pp. 9–18. DOI: 10.31249/rimm/2023.01.01 . EDN: BJZUIO.
28. Zhdanov Iu.N., Kuznetsov S.K., Ovchinskii V.S. COVID-19: prestupnost', kiberprestupnost', obshchestvo, politsiia. Vstup. stat'ia A.L. Kudrina. M. : Mezhdunarodnye otnosheniia, 2020. 448 pp.
29. Zhdanov Yu.N., Kuznetsov S.K., Ovchinsky V.S. COVID-19: Crime, Cybersecurity, Society, Police. Foreword by A.L. Kudrin. M. : Mezhdunarodnye Otnosheniya, 2020. 392 pp.
30. Zakhartsev S.I., Saľnikov V.P., Khabibulin A.G. COVID-19 i bor'ba s nim. Izdana kniga ob aktual'nykh problemakh zhiznedeiatel'nosti obshchestva v period pandemii, bor'be s prestupnost'iu i rabote politzii. *Gosudarstvo i pravo*, 2021, No. 10, pp. 254–259. DOI: 10.31857/S102694520017278-6 .
31. Zakhartsev S.I., Saľnikov V.P., Khabibulin A.G. Vazhno i srochno. Vyshla kniga o prestupnosti v period pandemii i mirovom soobshchestve. Retenziia na monografiu Iu.N. Zhdanova, S.K. Kuznetsova i V.S. Ovchinskogo "COVID-19: prestupnost', kiberbezopasnost', obshchestvo, politsiia. Vstup. stat'ia A.L. Kudrina. M. : Mezhdunarodnye otnosheniia, 2020. 448 pp.". *Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost'*, 2021, No. 6, pp. 182–190.
32. Korshunova O.N. *Prestupleniia ekstremistskogo kharaktera: teoriia i praktika protivodeistviia*. SPb. : Iuridicheskii tsentr Press, 2006. 323 pp.



ТЕНЕВАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И МИРОВОЙ ПРАВОПОРЯДОК

Агишев Р.Г.¹, Мингалиев К.Н.²

Ключевые слова: *теневая внешняя политика, межгосударственные отношения латентного противоборства, мировой порядок, мировой правопорядок, международное правонарушение, привлечение к международно-правовой ответственности.*

Аннотация

Цель работы: выявить международно-правовые проблемы противодействия скрытной экспансионистской внешней политике иностранных государств с позиций мирового правопорядка.

Методы исследования: диалектика, разработанные на ее основе научные методы познания и системный подход.

Полученные результаты: обоснованы выводы относительно сути мирового правопорядка и его отличий от мирового порядка. Показаны угрозы доминирования Запада в экономике и политике посредством реализации теневой внешней политики. Отмечена неправомерность применения термина «санкции» в обход ООН. Раскрыты возможности применения международного права в защите от угроз, исходящих от теневой внешней политики иностранных государств.

Научная новизна: исследовано состояние международно-правового регулирования вопросов противодействия акциям и операциям скрытой внешней политики иностранных государств. Выделены имеющиеся в этой сфере проблемы. Уточнено и раскрыто содержание алгоритма использования норм международного права в деле защиты от акций и операций, латентно проводимых недружественными странами.

EDN: ZGWSPW

Введение

Публичная (официальная и неофициальная) внешняя политика, которую можно рассматривать как сплав стратегии и практической деятельности, — это верхняя часть «айсберга» межгосударственных отношений. Принципы публичной внешней политики складываются из справедливости, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела других стран, добросовестности, законности, гуманизма. Однако реальная мировая политика характеризуется проведением тайных операций, тотальным шпионажем, совершением политических убийств, государственных переворотов и пр. Отнести их к публичной официальной внешней политике затруднительно, так как обычно правительство любой страны станет правдоподобно отрицать свою причастность к их проведению.

При этом вопрос об использовании норм международного права в целях привлечения виновных к международно-правовой ответственности за подрывную деятельность ни в научном плане, ни тем более на практике исчерпывающе не решен. В статье приводится анализ данных аспектов и предлагаются соответствующие выводы.

Результаты исследования

Внешняя политика изначально и всегда была той сферой деятельности, в которой теневая составляющая если не доминирует, то играет важнейшую роль, и очень часто государство добивается нужных для себя результатов не публичными, а именно теневыми действиями. Теневая составляющая вполне органично вписывается во внешнеполитический процесс, представляющий собой развертывание внешней политики во времени и в пространстве в виде упорядоченной последовательности действий и взаимодействий. Подводная часть «айсберга» межгосударственных отношений невидима. В ней господствуют особые, завуалированные принципы внешней политики иностранных государств, которые совместно с движущими силами и детерминируют содержание принципов межгосударственных отношений латентного противоборства.

Ключевое слово в словосочетании «межгосударственные отношения латентного противоборства» — это «межгосударственные». Основным субъектом отношений межгосударственной борьбы является государство-нация. Соперничество или противоборство между государствами-нациями

¹ Агишев Ришат Габитович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного и международно-правового обеспечения национальной безопасности РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: agish.gubkin@gmail.com

² Мингалиев Камилль Нарзаватович, доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: kmingaliev@fa.ru

разворачивается и поддерживается в тени сотрудничества и взаимопомощи.

В межгосударственных отношениях латентного противоборства объектом, на которое оказывается воздействие, является, во-первых, контрагент — намеченная страна, которая может быть для субъекта противником (во время конфликта или войны), конкурентом, партнером (при сотрудничестве). Во-вторых, таким объектом воздействия являются третьи государства и организации, из-за которых поддерживаются межгосударственные отношения латентного противоборства.

Характерные черты межгосударственных отношений латентного противоборства проявляются в следующих положениях:

- субъектами межгосударственных отношений латентного противоборства выступают государства, их представители (государственные органы, спецслужбы и пр.) и используемые ими неправительственные и иные (в том числе подставные) организации, а также марионеточные правительства третьих государств, государственные, межгосударственные и негосударственные организации, транснациональные корпорации, финансово-промышленные группы;
- объектами воздействия в межгосударственных отношениях латентного противоборства могут быть конкуренты, партнеры и противники;
- в межгосударственных отношениях латентного противоборства:
 - происходит гибридизация сотрудничества и борьбы,
 - используются тайные методы и источники влияния,
 - соблюдается конспирация, используются камуфляж, маскировка, легендирование, распространяются социальные мифы,
 - используются двойные стандарты в оценке собственного поведения и поведения контрагента, собственных союзников и союзников контрагента.

Как обозначить деятельность той или иной из сторон в межгосударственных отношениях латентного противоборства? По нашему мнению, для этого целесообразно использовать термин «теневая внешняя политика иностранного государства».

Теневая внешняя политика иностранного государства — это компонент внешнеполитических отношений латентного противоборства, это деятельность одной из сторон в латентном секторе отношений межгосударственного противоборства. Теневая внешняя политика иностранного государства — это полностью или частично латентный, непрозрачный сектор (сфера) публичной (официальной и неофициальной), транспарентной (открытой) внешней политики [1, с. 228—283].

Необходимо различать теневую внешнюю политику атакующего недружественного государства и теневую внешнюю политику обороняющегося государства.

Признаком теневой внешней политики атакующего недружественного государства является преследование целей экспансии, империализма, несправедливой эксплуатации и т. п., когда враждебные действия выдаются за миролюбивые, вредительство преподносится как помощь. Признаком теневой внешней политики обороняющегося государства является, напротив, преследование целей защиты от политики атакующего недружественного государства.

Теневая внешняя политика атакующего недружественного государства предполагает своей целью получение односторонней выгоды незаконными или не вполне законными способами. Таким образом, теневая внешняя политика атакующего недружественного государства — это деятельность, когда враждебные действия могут выдаваться за миролюбивые, вредительство — за помощь, вмешательство во внутренние дела — за человеколюбие, когда может совершаться обман доверия во внешних делах при наличии хотя бы одного адресата дезинформирования — правительства государства-объекта, мирового общественного мнения, собственного населения. Подчас теневая внешняя политика атакующего недружественного государства превращается в пусковой механизм войн, их детонатор³.

В целях эффективного противодействия акциям и операциям теневой внешней политики атакующих иностранных государств политика обеспечения государственной безопасности обороняющейся страны должна предусматривать, помимо государственно-правовых мер, также международно-правовые меры. Вместе с тем нельзя не признать, что поскольку право — это совокупность установленных государством правил поведения на территории собственной страны, то за границами территории данные правила принудительной силой этого государства обеспечены быть не могут. За границами данной территории действуют другие правила, охватываемые понятием международного правопорядка.

Каждое государство имеет свои национальные интересы, которые диктуют занятие им той или иной международно-правовой позиции в конкретном вопросе международных отношений. Однако в традиционном понимании международное право состоит из серии правил, ограничивающих действия независимых государств. Международный правопорядок содержит множество норм, ценностей, интересов, взглядов, которые в связи с противодействием теневой внешней политике иностранных государств надлежит учитывать лицам, принимающим управленческие решения. Политика государственной безопасности в створе международного правопорядка выступает как такое искусство управления государ-

³ Ввести в научный оборот понятия межгосударственных отношений латентного противоборства и теневой внешней политики иностранного государства впервые предложено Агишевым Р.Г. в монографии: «Теневая внешняя политика иностранных государств». М.: Вече, 2023. 480 с. — Прим. авт.

ством, которое дает гарантию обеспечения интересов страны и на международной арене.

Отдельно взятое государство в случае возникновения межгосударственных конфликтов апеллирует к мировому сообществу государств — Организации Объединенных Наций. При этом решающую роль играет установленный мировой правопорядок.

С помощью принципов и норм международного права постепенно создавался тот правовой порядок поведения и сотрудничества государств на международной арене, которого теоретически должны придерживаться все участники современных межгосударственных отношений.

Понятие «международный правопорядок» в сопоставлении с понятием «мировой порядок» подверг весьма подробному анализу в своей работе «Международный правопорядок» один из ведущих отечественных специалистов в этой области А.П. Мовчан (1928—1998). Он справедливо утверждал, что широко применяемый термин «международный правопорядок» означает тот порядок международных отношений, который установлен и осуществляется на основе принципов и норм международного права. Понятие «мирового порядка» шире по объему, чем понятие «международного правопорядка». Не охватываемые предписанием норм международного права виды и формы внешней политики составляют ту разницу, на которую объем понятия «мировой порядок» шире объема понятия «мировой правопорядок». При этом необходимо отметить, что в зарубежной литературе в термин «мировой порядок» вкладывается совершенно иное содержание, а именно: состояние межгосударственных взаимоотношений в мире, отвечающее интересам доминирующих развитых государств. Так, наиболее распространено мнение о том, что решающим фактором в международных отношениях служит мощь государств, включая их военный потенциал и вооруженные силы, а потому мировой порядок трактуется как состояние динамического соответствия международных отношений соотношению сил на мировой арене, следовательно, как определенный мировой порядок воспринимается господство силы или стремление к балансу сил, постоянно порождающие соперничество между государствами и гонку вооружений [2, с. 18].

Каковы же сдерживающие и регулирующие возможности международного правопорядка применительно к теневой внешней политике иностранных государств?

Правительство никакого государства не хотело бы предстать перед общественным мнением мира нарушителем общепризнанных законов. В международных отношениях редко встречаются такие ситуации, когда правительство какой-либо страны преднамеренно игнорирует нормы права, утверждая, что для него не имеет значения, законны ли его действия или нет. Значительно чаще страны, нарушающие нормы международного права, стремятся интер-

претировать существующие нормы таким образом, чтобы они соответствовали их целям; прибегать к юридическим уловкам для того, чтобы скрыть или оправдать свои действия [1, с. 397].

Международное право предусматривает международную ответственность государств за нарушение норм во внешнеполитической деятельности [3, с. 133—135]. Известный советский и российский ученый-международник И.И. Лукашук (1926—2007) обратил здесь внимание на тот нюанс, что речь идет не о раздельной международной ответственности государств и физических лиц, а о различных видах их международной ответственности. Государства, пояснял он, несут международно-правовую ответственность, а физические лица — уголовно-правовую, в том числе и непосредственно на основе норм международного права. Поэтому нельзя согласиться с тем, что физические лица несут ответственность лишь в рамках и на основе норм национального права [4, с. 36].

Определенные международные правонарушения могут быть отнесены к такому проявлению иностранной теневой внешней политики, как подрывная деятельность спецслужб и организаций иностранных государств [5, с. 30—36]. Международное правонарушение представляет собой противоправное, общественно опасное с точки зрения международного сообщества деяние субъекта международного права, выражающееся в действиях (бездействии) его органов или должностных лиц, нарушающее международно-правовые обязательства. Международное правонарушение характеризуют следующие основные признаки: международная общественная опасность, противоправность, причинно-следственная связь, наказуемость⁴.

Субъектами акций и операций теневой внешней политики иностранных государств, в зависимости от их вида, могут быть как государства и иные субъекты международного права, так и предприятия, организации и отдельные индивиды, соответственно государства и юридические лица могут быть признаны субъектами международных правонарушений.

Физические лица, как справедливо считал И.И. Лукашук, не являются субъектами международно-правовой ответственности даже в том случае, если они совершают международно-противоправное деяние в качестве должностных лиц государства, «лиц-органов». За это они несут уголовную ответственность, включая уголовную ответственность непосредственно на основе норм международного права [4, с. 36]. Международная арбитражная практика XX в. последовательно придерживалась того, что государству присваивалось поведение органов и должностных лиц на любом уровне. Отсюда следует, что государство несет ответственность за деятель-

⁴ Международное право : учебное пособие / Под ред. П.Н. Бирюкова. М. : Юрист, 1998. С. 62, 63.

ность своих органов и должностных лиц даже в том случае, когда они сами превысили свои полномочия или нарушили служебные инструкции. Например, если дипломатический представитель совершил действия, представляющие собой вмешательство во внутренние дела государства пребывания, ответственность за это несет представляемое государство. К органам государства приравниваются подразделения его вооруженных сил, полиции, специальных служб и др. [4, с. 55].

Субъективная сторона — отношение правонарушителя к совершенным акциям и операциям теневой внешней политики иностранных государств и их последствиям. Субъективная сторона может выражаться главным образом в форме умысла, а не в форме неосторожности, что в первую очередь связано со спецификой акций и операций теневой внешней политики иностранных государств.

Международно-правовые нормы, как правило, не используют деление умысла на прямой и косвенный. Так, в конвенциях зачастую используются термины «преднамеренное», «предумышленное» и т. д.⁵

В теории международного права нет единого мнения о применимости в этой правовой системе понятия вины. Одни ученые считают, что вместо вменения вины следует использовать присвоение субъекту поведения, представляющего собой нарушение международного обязательства. Другие исходят из необходимости использования понятия вины, которое в этом случае выражается в заявлении потерпевшего о факте правонарушения и возникновении ответственности [4, с. 43].

Международный правопорядок предполагает привлечение к ответственности субъектов подрывной деятельности за совершение международных правонарушений.

Государство, ставшее объектом теневой внешней политики других иностранных государств (потерпевшее государство), обнаружив совершенное против него международное правонарушение, вправе обратиться за помощью в Совет Безопасности ООН, либо с иском в международные судебные инстанции, либо предпринять односторонние действия-контрмеры (либо контрмеры, проводимые совместно с государствами-союзниками) в отношении правонарушителя на основе норм международного права.

В ответ на обращение потерпевшего государства Совет Безопасности ООН имеет право отреагировать введением международных санкций против государства-нарушителя, осуществить блокаду его территории или части территории, введя туда вооруженные силы, предоставленные в распоряжение Совета Безопасности ООН. Например, Совет Безопасности ООН 15 октября 1999 г. принял Резолюцию 1267 (1999), которая предусматривала замораживание средств и других финансовых ресурсов,

включая средства, получаемые или извлекаемые благодаря имуществу, находящемуся во владении или под прямым или косвенным контролем движения «Талибан»; эмбарго на поставки оружия в Афганистан; запрет на полеты авиации, принадлежащей «Талибану». Принимая это решение, Совет Безопасности учитывал захват движением «Талибан» в городе Мазари-Шариф Генерального консульства Ирана и убийство иранских дипломатов, а также то, что движение «Талибан» предоставило безопасное убежище основателю и первому главе международной исламистской террористической организации «Аль-Каида» Усаме бен Ладену, что позволило ему и его сообщникам руководить сетью лагерей по подготовке террористов, используя Афганистан в качестве базы для организации международных террористических операций. Совет Безопасности ООН принял к сведению обвинение Соединенными Штатами Америки Усамы бен Ладена и его сообщников в совершении подрывов посольств США в Найроби (Кения) и Дар-эс-Саламе (Танзания) 7 августа 1998 г.⁶

Потерпевшее государство обладает правом призвать к ответственности субъекта, который нарушил существующее в отношении него международное обязательство. Представляет в этом плане интерес дело о дипломатическом и консульском персонале в Тегеране 1980 г. [6, с. 38—46]. Дело касалось инцидента, произошедшего после Исламской революции в Тегеране 4—5 ноября 1979 г., в результате которого воинствующие студенты — последователи имама Аятоллы Хомейни штурмом захватили посольство США, а находившихся там дипломатов взяли в заложники. Постоянный представитель США при ООН 9 ноября 1979 г. направил письмо председателю Совета Безопасности ООН с просьбой предпринять шаги для освобождения заложников и обеспечить неприкосновенность дипломатов и помещений посольства. Совет Безопасности в конце ноября 1979 г. собрался для обсуждения данной проблемы и призвал Иран освободить заложников. Кроме того, Совет Безопасности просил Генерального Секретаря ООН создать специальную комиссию для выезда в Тегеран с целью способствовать мирному урегулированию данной проблемы. Когда все эти попытки не возымели результатов, 29 ноября 1979 г. США передали дело в Международный Суд ООН. В своем иске США требовали признать Иран виновным в том, что он не предпринял никаких мер по предупреждению и наказанию виновных лиц, нарушил свои обязательства по Венской конвенции 1961 г., Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., а также Конвенцию 1973 г. по предупреждению и наказанию преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов; двухсторонний договор о

⁵ Международное право : учебное пособие / Под ред. П.Н. Бирюкова. М. : Юристъ, 1998. С. 62, 63.

⁶ Резолюция 1267 (1999), принятая Советом Безопасности ООН на его 4051-м заседании 15 октября 1999 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902113834> (дата обращения: 16.09.2022).

дружбе, экономических отношениях и консульских правах между США и Ираном и Устав ООН 1945 г. (п. 3, 4 ст. 2, ст. 33)⁷.

Интерес в научном плане в створе темы нашей статьи представляет собой позиция, которую в ответ заняли тогда новые власти Ирана. Телеграммой от 9 декабря 1979 г. они просили Международный Суд отклонить иск США. Свою просьбу новые власти мотивировали тем, что вопрос о заложниках в посольстве США в Тегеране является лишь отголоском более значимой проблемы привлечения к ответственности США за все правонарушения, допущенные за более чем 25-летний период постоянного вмешательства во внутренние дела Ирана. Сюда относятся, в частности, переворот 1953 г., подготовленный ЦРУ и направленный на свержение демократического законного правительства доктора Моссадыка и реставрацию архаичного режима власти шаха, полностью находившегося под контролем США, а также последовавшая за переворотом беспощадная эксплуатация природных ресурсов Ирана, повлекшая отрицательные социально-экономические последствия для народа Ирана. Обращение Ирана подняло важные политические вопросы мирового значения, но оно не было оформлено в качестве встречного иска. Отчасти поэтому Международный Суд принял решение, ограничившись компетенцией в рамках иска США. 24 мая 1980 г. в решении по данному делу Международный Суд признал Иран виновным в грубом нарушении основополагающих норм дипломатического права и обязал Иран немедленно покинуть помещения посольства США, освободить заложников и предпринять все меры к тому, чтобы они как можно скорее покинули Иран⁸.

Призвать к ответственности вправе широкий круг субъектов, включая как государства, так и международные организации. Возможность привлечения к ответственности государств за совершение правонарушений закреплена в 2001 г. в принятых Генеральной Ассамблеей ООН статьях о международной ответственности государств⁹.

К международной правовой ответственности за правонарушения, совершенные в процессе или результате применения теневой внешней политики иностранных государств, могут быть привлечены такие субъекты теневой внешней политики иностранных государств, как государства, международные организации и народы, борющиеся за независимость [1, с. 407].

Известен прецедент, когда Германия была признана виновной в развязывании Первой мировой войны (ст. 231 Версальского мирного договора). В наказание за это на немецкое государство по условиям Версальского мирного договора 1919 г. были возложены репарации. Согласно положениям этого договора, должен был состояться суд над бывшим кайзером Германии Вильгельмом II, однако после войны он скрылся в Нидерландах, а голландское правительство выдать его отказалось.

На состоявшихся во время Второй мировой войны конференциях руководителей стран антигитлеровской коалиции (Тегеран, Ялта) было решено подвергнуть наказанию всех военных преступников. В 1945 г. в соответствии с соглашением между правительствами СССР, США, Великобритании и Временным правительством Франции был учрежден Международный военный трибунал в г. Нюрнберге по преследованию и наказанию главных представителей нацистской Германии за подготовку и осуществление вторжений в другие страны и другие преступления во время Второй мировой войны [7, с. 23—36].

Особое значение в международном праве в створе темы нашей работы решениям Нюрнбергского трибунала придает то, что в них наряду с другими важными вопросами была определена противозаконность тайной подрывной деятельности нацистской Германии.

На процессе были рассмотрены три внешнеполитические тайные подрывные операции нацистской Германии: по расчленению и захвату Чехословакии, по осуществлению государственного переворота и присоединению Австрии, по осуществлению государственного переворота и созданию марионеточного правительства в Норвегии¹⁰.

На Нюрнбергском процессе подрывная деятельность, выражающаяся во вмешательстве во внутренние дела, включалась как элемент в состав таких международно-правовых преступлений, как преступления против мира; планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров; участие в планах или заговорах, направленных к осуществлению, подготовке, развязыванию или ведению агрессивной войны.

Например, к смертной казни был приговорен начальник Внешнеполитического управления НСДАП (АПА) Альфред Эрнст Розенберг. В приговоре Международного военного трибунала указывалось, что он виновен в преступлениях против мира, в составе которых ему вменялось участие во внешнеполитических тайных подрывных операциях: «... в качестве руководителя АПА Розенберг стоял во главе организации, агенты которой активно

⁷ Дело о заложниках американского посольства в Тегеране. URL: <https://studfile.net/preview/2548397/> (дата обращения: 16.09.2022).

⁸ Дело о заложниках американского посольства в Тегеране. URL: <https://studfile.net/preview/2548397/> (дата обращения: 16.09.2022).

⁹ Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния: приложение к Резолюции 56/83 (2001) принятой Генеральной Ассамблеей ООН по докладу Шестого комитета (A/56/589 и Corr.1) 12 декабря 2001 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901941379> (дата обращения: 16.09.2022).

¹⁰ Приговор Международного военного трибунала. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml> (дата обращения: 17.09.2022).

участвовали в нацистских интригах во всех частях света. Он в своих собственных отчетах утверждает, например, что АПА в большой степени ответственно за присоединение Румынии к странам оси. Розенберг... передал Редеру план использования Квислинга для совершения переворота в Норвегии. Розенберг оказал содействие при созыве совещаний, имевших место в декабре 1939 г. между Гитлером и Квислингом, которые привели к подготовке нападения на Норвегию и во время которых Гитлер обещал Квислингу финансовую поддержку. После этих совещаний Гитлер поручил Розенбергу организовать политическую эксплуатацию Норвегии. Через две недели после оккупации Норвегии Гитлер сообщил Розенбергу, что его решение напасть на Норвегию основывалось «на неоднократных предостережениях со стороны Квислинга, о которых ему сообщал рейхсляйтер Розенберг»¹¹. Из приговора усматривается, что Розенберг виновен, кроме вмешательства во внутренние дела Норвегии, также и во вмешательстве во внешнеполитические дела Румынии.

А. Розенберг признан виновным в преступлениях против мира, а именно, в организации подрывной пропаганды: будучи признанным идеологом партии, он развивал и распространял нацистские доктрины в редактировавшихся им газетах «Фёлкишер Беобахтер» и «Национал-Социалистише Монатсхефте», а также в многочисленных книгах, которые были им написаны. Его книга фашистского содержания «Миф двадцатого столетия», представляющая собой развитие идей произведения Адольфа Гитлера «Моя борьба», была издана и распространена тиражом более чем в 1 млн экземпляров. В системе СС статус главного управления имело «Фольксдойче Миттельштелле» — одно из центральных ведомств нацистской Германии, занимавшееся организацией нацистской пропаганды среди этнических немцев, живущих за пределами Германии, и переселением их в Третий рейх. В приговоре указывалось, что во время операции в Судетской области в 1938 г. «Фольксдойче Миттельштелле» финансировало там деятельность пятой колонны¹².

К смертной казни был приговорен причастный к руководству тайными операциями нацистских спецслужб начальник Главного управления имперской безопасности (РСХА) и статс-секретарь имперского министерства внутренних дел Германии Эрнст Кальтенбруннер. В приговоре указывалось, что он обвиняется в преступлениях против мира, а именно: «В качестве руководителя СС в Австрии Кальтенбруннер принимал активное участие в подрывной деятельности нацистов, направленной против правительства Шушнига. В ночь на 11 марта 1938 г., по-

сле того как Геринг приказал национал-социалистам Австрии захватить контроль над австрийским правительством, 500 австрийских эсэсовцев под командой Кальтенбруннера окружили государственную канцелярию, а специальный отряд под командой его адъютанта ворвался в здание этой канцелярии в то время, когда Зейсс-Инкварт вел переговоры с президентом Микласом»¹³.

В приговоре было сделано заключение, что согласно Уставу являлись преступлениями против мира:

- ▶ планирование, подготовка, развязывание агрессивной войны или ведение войны в нарушение международных договоров;
- ▶ заключение соглашений, предоставление заверений или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий¹⁴.

Естественно, эти действия проводились и проводятся тайно. Таким образом, можно сделать вывод, что одна из разновидностей теневой внешней политики иностранных государств — подготовка войны — квалифицирована в приговоре как преступление против мира.

В приговоре было сделано заключение, что согласно Уставу являлась преступной германизация присоединенных территорий, то есть культурный империализм¹⁵. Здесь можно провести аналогию с феноменом культурного империализма, выражающимся, например, в американизации, распространении английского языка и культуры или любых других языков и культуры. Если культурный империализм будет осуществляться по схеме, сходной с практикой нацистов, то логично задаться вопросом: не является ли он преступным?

В настоящее время вопросы организации судебного преследования за совершение серьезных международных правонарушений находятся в ведении таких органов ООН, как Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и Международный суд. Судить военных преступников могут как специально созданные международные суды (международные военные трибуналы), так и национальные суды тех государств, на территории которых эти лица совершали преступления. Международное уголовное право предусматривает возможность создания международных учреждений для осуществления судебных функций в особых ситуациях, куда также вправе обратиться потерпевшее государство. Такие учреждения создаются и функционируют на основе

¹¹ Приговор Международного военного трибунала. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml> (дата обращения: 17.09.2022).

¹² Приговор Международного военного трибунала. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml> (дата обращения: 17.09.2022).

¹³ Приговор Международного военного трибунала. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml> (дата обращения: 17.09.2022).

¹⁴ Приговор Международного военного трибунала. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml> (дата обращения: 17.09.2022).

¹⁵ Приговор Международного военного трибунала. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml> (дата обращения: 17.09.2022).

международных договоров или на основе резолюций Совета Безопасности ООН. Так, в соответствии с резолюцией Совета безопасности ООН в 1994 г. учрежден Международный уголовный трибунал по преступлениям, совершенным на территории Руанды для преследования лиц, виновных в геноциде и других серьезных нарушениях международного гуманитарного права. Были созданы также органы международного уголовного правосудия, порядок деятельности которых гибридным образом определяется нормами международного и внутригосударственного права: Специальный суд по Сьера-Леоне (2002 г.), Судебная палата по расследованию военных преступлений в Боснии и Герцеговине (2005 г.), Специальный трибунал по Ливану (2007 г.) и др. Постоянно действующими судебными органами являются Международный трибунал по морскому праву и Международный экологический суд. Комплекс судебных учреждений создан на региональном уровне. Сюда относится ряд судов по правам человека — Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Африканский суд по правам человека¹⁶.

В качестве положительных примеров привлечения государств к международной ответственности за подрывную деятельность следует привести дело «Никарагуа против США» и «дело Рейнбоу Уорриер», которые разбирались международными судами.

Так, Никарагуа подала иск в Международный суд ООН 9 апреля 1984 г. В документе говорилось, что американцы нарушили свои обязательства не применять силу. США вменялись в вину многочисленные действия, которые нарушали принцип неприменения силы и угрозы силой в международных отношениях. В ответ американцы заявили, что просто воспользовались своим правом на самооборону. Финансирование боевиков «контрас» с целью свержения президента Никарагуа Д. Ортеги, конечно, происходило не только в рамках нарушения международного права, но и собственных внутренних американских законов. Американцы отказались участвовать в процессе. Однако этот отказ никак не повлиял на судей: они продолжили рассматривать дело без представителей США. Тщательно рассмотрев обстоятельства дела и аргументацию сторон, Международный Суд ООН определил, что США несут ответственность за планирование, руководство и поддержку деятельности никарагуанских боевиков. Суд признал США несущими ответственность за нарушение таких основных принципов международного права, как невмешательство в дела другого государства, неприменение силы, уважение государственного суверенитета, добросовестное выполнения обязательств по международному праву. В итоге Международный суд ООН вынес решение в пользу Никарагуа, определив, что действия США, сотру-

дников ЦРУ были незаконны, что они вмешивались во внутренние дела Никарагуа. Потерпевшей стране была присуждена компенсация. Несмотря на то, что в силу ряда обстоятельств решение суда не было исполнено и никакой компенсации Никарагуа не получила, значение данного решения Международного суда ООН для имплементации международной ответственности, да и для международного права в целом, трудно переоценить. По иску сравнительно небольшого государства супердержава была признана несущей ответственность за нарушение основных принципов международного права, т. е. за международные преступления [4, с. 120—123].

Следующий пример связан с делом неправительственной экологической организации «Гринпис», потерпевшей в 1985 г. ущерб от диверсионной деятельности спецслужб Франции.

В мае 1985 г. принадлежащее организации «Гринпис» судно «Рейнбоу Уорриор» эвакуировало 300 местных жителей с атолла Ронгелап в Тихом океане, подвергнувшегося радиоактивному загрязнению в результате американских ядерных испытаний. Оттуда судно направилось в Новую Зеландию, чтобы возглавить флотилию из яхт, которая должна была выступить против французских ядерных испытаний на атолле Муруроа (во время прежних ядерных испытаний на Муруроа суда протестующих, входившие в запретные воды вокруг атолла, захватывались французским спецназом). В 1985 г. организация «Гринпис» приняла решение наблюдать за последствиями ядерных испытаний, высадив протестующих на остров. Французские власти, внедрившие своего агента в руководство «Гринписа», сумели раскрыть этот план. Судно «Рейнбоу Уорриор» было потоплено в новозеландской бухте агентами французской разведки 10 июля 1985 г. посредством подрыва мин. При этом был убит находившийся на борту судна фотограф, гражданин Голландии. Готовили и осуществили взрыв два специальных агента французской спецслужбы, немедленно покинувшие страну. Им помогали внедренные в состав экипажа судна супруги Тюранж — граждане Франции, которые в действительности оказались кадровыми сотрудниками французской спецслужбы. Столкнувшись с давлением международной общественности, организация «Гринпис» и французское правительство пришли к соглашению, что претензии «Гринписа» к Франции должны быть рассмотрены Международным судом ООН. Судебное заседание состоялось в Женеве. В итоге Суд вынес решение, в котором подчеркивалось, что любое нарушение государством какого-либо обязательства, независимо от его происхождения, влечет за собой ответственность государства. Поэтому судебное решение по делу «Рейнбоу Уорриор» рекомендовало Франции внести 2 млн долларов США в фонд, который будет учрежден для развития тесных и дружественных отношений между гражданами обеих стран [4, с. 72, 109—110].

¹⁶ Панов В.П. Международное уголовное право : учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 1997. 320 с.

Несколько слов о киберпространстве как области проведения теневой внешней политики. В научной литературе справедливо обозначают наличие перманентных конфликтных зон в области международного использования Мирового океана, Антарктиды, Арктики и космического пространства, где практикуется разрешение противоречий с помощью норм международного права, см., например, [2, с. 49—63, 68, 82—83, 93, 96—97]. Представляется, однако, что данная область имеет значимость для многих, но не всех государств мира. В отличие от вышеперечисленных областей, в настоящее время для всех стран в равной мере важно международное использование киберпространства, в котором также постоянно возникают и существуют конфликтные зоны.

Например, в киберпространстве в настоящее время весьма остро стоит проблема защиты от сетевых компьютерных атак. Все чаще сетевые компьютерные нападения применяются иностранными государствами для шпионажа и подрывной деятельности, прекращения или приостановки деятельности компьютерных систем других государств и физических лиц. Государства действуют через сотрудников своих органов и привлекают для совершения атак группы наемных хакеров [8, с. 89—93]. В этой связи белорусский ученый-международник А.Л. Козик резонно выдвигает гипотезу, что в зависимости от тяжести последствий определенные сетевые компьютерные нападения могут быть приравнены к нарушению запрета на применение силы (ч. 4 ст. 2 Устава ООН), другие могут быть приравнены к вооруженному нападению, при котором потерпевшее государство имеет право на индивидуальную или коллективную самооборону (ст. 51 Устава ООН). А.Л. Козик верно обозначает здесь некоторые вопросы, требующие углубленного научного изучения:

- при каких обстоятельствах следует считать сетевые компьютерные нападения иностранных государств применением силы?
- при каких обстоятельствах возможно признать применение сетевых компьютерных атак иностранных государств вооруженным нападением?
- при каких обстоятельствах возможно в этих случаях применение потерпевшим государством ст. 51 Устава ООН (или ст. 5 Североатлантического пакта от 4 апреля 1949 г.) [9, с. 169—175]?

Необходимо подчеркнуть, что сетевые компьютерные нападения могут представлять собой преднамеренные акции и операции теневой внешней политики иностранных государств в киберпространстве, потому что для них характерны скрытность, интенсивность, изощренность и особый способ осуществления — передача информационного потока через инфраструктуру множества государств. Однако вопрос об использовании норм международного права при этом в целях привлечения виновных к международно-правовой ответственности ни в научном плане, ни тем более на практике исчерпывающе не решен.

Что касается положительного опыта борьбы с международными правонарушениями в киберсреде, следует обратить внимание на эффективные контрмеры правоохранительных органов США. Тактика их основана на использовании межгосударственных договоров о взаимодействии полицейских служб и экстрадиции преступников, скрытом отслеживании передвижений киберпреступников по миру, аресте подозреваемых на территории дружественных государств и экстрадиции в США для предания уголовного суду.

Для возмещения ущерба, нанесенного в процессе или результате применения теневой внешней политики иностранных государств в киберпространстве или любой другой области международного взаимодействия, потерпевшее государство вправе обращаться в международные арбитражные суды. По решению суда виновное государство обязано прекратить незаконные действия и возместить ущерб. Возмещение ущерба имеет определенные формы. Эти формы представляют собой способы осуществления, с одной стороны, обязанности полного возмещения вреда, а с другой — права на такое возмещение. Формами возмещения ущерба являются реституция, компенсация и сатисфакция. Они находятся в определенной взаимосвязи. Каждая из них может быть использована либо сама по себе, либо в сочетании с иными формами. Так, восстановление ситуации, существовавшей до противоправного деяния, может оказаться недостаточным для полного возмещения, поскольку это деяние причинило дополнительный материальный, а также и моральный ущерб. Например, освобождение задержанного иностранного дипломата не означает полного возмещения. Оно должно сопровождаться возмещением и морального вреда, т. е. сатисфакцией. Возмещение последствий правонарушения может потребовать применения либо отдельных форм возмещения, либо даже всех форм. Зависит это от характера нарушенного обязательства, а также от вида и размеров причиненного вреда. Выбор формы возмещения зависит также от обоснованного желания пострадавшей стороны. Например, сатисфакция может найти выражение в заверениях и гарантиях неповторения. Она может сопровождаться символическим материальным возмещением морального ущерба. Реституция является главной формой возмещения, поскольку при решении проблемы возмещения возникает в первую очередь вопрос о возможности восстановить ситуацию, существовавшую до противоправного деяния. Широко распространена практика решения вопросов компенсации путем взаимного соглашения. Ответчиком по делу о совершенных международных правонарушениях иногда может выступать и третья сторона, помимо потерпевшего государства и виновника правонарушения [9, с. 101—103, 109—110, 112—144].

Однако следует признать, что примеры успешного использования судебных средств защиты прав

потерпевших государств от международных правонарушений носят редкий, если не единичный характер.

Наиболее часто применяемыми по сравнению с другими международно-правовыми средствами защиты от неправомерных действий иностранных государств и потому более востребованными являются, как показывает практика, односторонние или коллективные контрмеры [10, с. 248—253]. Термин «контрмера» введен в ст. 22 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятого как приложение к резолюции № 56/83 Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 2001 г.¹⁷

Вместе с тем в научно-популярной литературе и СМИ односторонние контрмеры в отношении правонарушителя часто называют санкциями. Однако главные органы ООН в официальных документах используют термин «санкции» лишь относительно мер, предпринимаемых Советом Безопасности ООН на основании раздела VII Устава ООН. Таким образом, санкции Совета Безопасности ООН в восприятии масс перемешиваются с не всегда легитимными (а зачастую противозаконными) контрмерами некоторых государств, придавая последним видимость законности. Поэтому полагаем, что именовать контрмеры санкциями некорректно [1, с. 426—427].

Контрмеры могут предусматривать объявление иностранных дипломатов персонами нон-грата, их высылку из страны, разрыв дипломатических отношений, введение экономических санкций, а также такие реторсии, как полная высылка дипломатического персонала, установление аналогично жестких нормативных правил для иностранцев, какие были установлены для граждан потерпевшего государства и т. д. [1, с. 427]. Всё большее значение приобретают экономические меры воздействия одного государства на другое. Прекращение экономических связей с зависящим от них государством может иметь для последнего катастрофические последствия. В качестве примера можно привести контрмеры США и ЕС против Ирана¹⁸.

Как недостаток контрмер следует отметить, что их применение в основном является прерогативой развитых государств. В результате серьезных различий в могуществе государств их возможности в области применения контрмер принципиально разнятся. Особенно широко применялись контрмеры под видом «санкций» Соединенными Штатами Америки. В начале XXI в. контрмеры под видом

«санкций» США действовали в отношении Афганистана, Бирмы, Ирана, Ирака, Кубы, Либерии, Ливии, Российской Федерации, Северной Кореи, Сьерра-Леоне, Судана, Сирии, Югославии.

В целях решения возможного спора о правомерности применения односторонних (или коллективных) контрмер возможно обратиться в Международный суд ООН, но только в том случае, если на рассмотрение этого спора в суде выразит согласие вторая сторона конфликта [1, с. 429]. Поэтому, прежде чем в отношениях межгосударственного латентного противоборства планировать контрмеры, следует сначала тщательно просчитать ответные шаги государства-оппонента, чтобы не усугубить ситуацию в неблагоприятную для себя сторону.

Надлежит констатировать, что в дипломатической сфере государства самостоятельно и вместе с союзниками борются за устранение или ослабление государств-конкурентов, зачастую выдавая данную борьбу за отстаивание интересов своего народа на международной арене. Одну из главных ролей в дипломатической сфере играет подготовка и проведение международных переговоров и заключение международных договоров, которые могут служить для того, чтобы объединяться с союзниками против конкурентов, усыпить бдительность конкурентов перед нападением (ложные договоры), усилиться за счет конкурента, разрушить, разорвать союзы, в которые входит конкурент, устроить экономическую или дипломатическую блокаду конкурента с целью его ослабления [1, с. 430—431].

В международном праве отсутствует принцип невмешательства во внешние дела, что вполне объяснимо, поскольку вмешательство во внешние дела внешнеполитического конкурента составляет суть и официальной, и тем более теневой внешней политики иностранных государств.

Та часть международных отношений, которая касается заключения, исполнения и расторжения договоров между государствами, — это скорее договорная деятельность дипломатов в рамках международного права, нежели целенаправленное использование норм самого права. Тем не менее преимущественно в этой сфере выстраивается система защиты от теневой внешней политики иностранных государств.

Выводы

Изложенное позволяет сформулировать ряд выводов. Следует отметить, что нормы международного права могут быть использованы в целях противодействия акциям и операциям теневой внешней политики иностранных государств главным образом при нарушении обязательств, принятых одним государством в отношении другого, и только в том случае, если потерпевшее государство начнет отстаивать свои права на уровне основных учреждений ООН.

¹⁷ Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния: приложение к Резолюции 56/83 (2001) принятой Генеральной Ассамблеей ООН по докладу Шестого комитета (A/56/589 и Corr.1) 12 декабря 2001 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901941379> (дата обращения: 16.09.2022).

¹⁸ Сажин В. Биткоин, нефть и атомная бомба. Иран уже 40 лет живет под санкциями. Почему они не остановили иранскую ядерную программу? // Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/articles/2022/06/03/iran> (дата обращения: 16.09.2022).

Международный правопорядок находится в стадии эволюционного развития. Механизм принуждения в международном праве эффективно применяется лишь по отношению к государствам, побежденным в результате вооруженного конфликта. Отмечены успешные попытки привлечения к международно-правовой ответственности развитых стран Запада за проведение подрывной деятельности, хотя они пока являются единичными. Международное наднациональное право

силой международного принуждения обеспечивается в настоящее время в целом недостаточно эффективно.

Противодействие теневой внешней политике иностранных государств с помощью международного правопорядка в большей степени обеспечивается в настоящий период той областью международного права, которая имеет отношение к заключению, исполнению и денонсации межгосударственных договоров.

Литература

1. Агишев Р.Г. Теневая внешняя политика иностранных государств : монография. М. : Вече, 2023. 480 с.
2. Мовчан А.П. Международный правопорядок. М. : ИГП РАН, 1996. 102 с.
3. Комаров И.С. Об институте международной правовой ответственности // Актуальные проблемы реализации российского права : сб. статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань, 2018. С. 133—135.
4. Лукашук И.И. Право международной ответственности // Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. М. : Волтерс Клувер, 2004. 432 с.
5. Горбатый Р.Н. Подрывная деятельность как угроза национальной безопасности: проблема отсутствия законодательного закрепления // Вестник Донбасской юридической академии. 2019. № 11. С. 30—36.
6. Картоев Р.Ю. Ухудшение отношений США с Ираном после победы исламской революции и попытки президента Соединенных Штатов Дж. Картера освободить американских заложников в Тегеране (1979—1981 гг.) // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 4. С. 38—46.
7. Маслокова-Клауберг Н.И. Нюрнбергский трибунал и уроки истории в современных международных отношениях // Вестник Института мировых цивилизаций. 2020. Т. 11. № 2 (27). С. 23—36.
8. Бусленко Т.О. Кибербезопасность. Виды угроз и контрмер // Юный ученый. 2023. № 3 (66). С. 89—93.
9. Козик А.Л. Сетевые компьютерные нападения и современное международное право // Вестник МГИМО Университета, 2014. С. 169—175.
10. Касымалиева А.К. Правомерность применения «односторонних ограничительных мер» и «контрмер» в международном публичном праве // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2023. № 6. С. 248—253.

INTERNATIONAL LAW

SHADOW FOREIGN POLICY AND WORLD LEGAL ORDER

Rishat Agishev¹⁹, Kamil' Mingaliev²⁰

Keywords: *shadow foreign policy, inter-state relations of latent confrontation, world order, world legal order, international violation of law, bringing to international legal liability.*

Abstract

Purpose of the work: identifying international legal problems of countering clandestine expansionist external policy of foreign countries from the standpoint of world legal order.

Methods used in the study: dialectics, scientific methods of cognition based on it, and system approach.

Study findings: a justification is given for conclusions concerning the essence of world legal order and its differences from world order. Threats caused by the West's dominance in economy and politics through implementing shadow foreign policy are shown. The ineligibility of using the term "sanctions" circumventing the UN is noted. The possibilities are described for using international law for protection against threats caused by shadow external policy of foreign countries.

Research novelty: the state of international legal regulation of issues of countering actions and operations of clandestine external policy of foreign countries is studied. Problems existing in this field are highlighted. An algorithm for using the provisions of international law for protection against the actions and operations carried out latently by unfriendly countries is described and expounded.

¹⁹ Rishat Agishev, Dr.Sc. (Economics), Professor at the Department of Public and International Legal Support for National Security of the Gubkin Russian State University of Oil and Gas, Moscow, Russian Federation. E-mail: agish.gubkin@gmail.com

²⁰ Kamil' Mingaliev, Dr.Sc. (Economics), Professor at the Department of Corporate Finance and Corporate Governance of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: kmingaliev@fa.ru

References

1. Agishev R.G. Tenevaia vneshniaia politika inostrannykh gosudarstv : monografiia. M. : Veche, 2023. 480 pp.
2. Movchan A.P. Mezhdunarodnyi pravoporiadok. M. : IGP RAN, 1996. 102 pp.
3. Komarov I.S. Ob institute mezhdunarodnoi pravovoi otvetstvennosti. Aktual'nye problemy realizatsii rossiiskogo prava : sb. statei k 20-letiiu Riazanskogo filiala Moskovskogo universiteta MVD Rossii. Riazan', 2018, pp. 133–135.
4. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti. Ros. akad. nauk, In-t gosudarstva i prava. M. : Wolters Kluwer, 2004. 432 pp.
5. Gorbatiy R.N. Podryvnaia deiatel'nost' kak ugroza natsional'noi bezopasnosti: problema otsutstviia zakonodatel'nogo zakrepleniia. Vestnik Donbasskoi iuridicheskoi akademii, 2019, No. 11, pp. 30–36.
6. Kartoev R.Iu. Ukhudshenie otnoshenii SShA s Iranom posle pobedy islamskoi revoliutsii i popytki prezidenta Soedinennykh Shtatoi Dzh. Kartera osvobodit' amerikanskikh zalozhnikov v Tegerane (1979–1981 gg.). Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia 1: Regionovedenie: filosofii, istoriia, sotsiologii, iurisprudentsiia, politologii, kul'turologiia, 2011, No. 4, pp. 38–46.
7. Maslova-Klauber N.I. Niurnbergskii tribunal i uroki istorii v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniakh. Vestnik Instituta mirovykh tsivilizatsii, 2020, t. 11, No. 2 (27), pp. 23–36.
8. Buslenko T.O. Kiberbezopasnost'. Vidy ugroz i kontrmer. Iunyi uchenyi, 2023, No. 3 (66), pp. 89–93.
9. Kozik A.L. Setevye komp'iuternye napadeniia i sovremennoe mezhdunarodnoe pravo. Vestnik MGIMO Universiteta, 2014, pp. 169–175.
10. Kasymalieva A.K. Pravomernost' primeneniia "odnostoronnikh ogranichitel'nykh mer" i "kontrmer" v mezhdunarodnom publichnom prave. Nauka, novye tekhnologii i innovatsii Kyrgystana, 2023, No. 6, pp. 248–253.



НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА: ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

Дубровина М.О.², Ефимова О.В.³, Сергин М.Ю.⁴

Ключевые слова: правовое регулирование, юридическое лицо, некоммерческая организация, приносящая доход деятельность, имущество некоммерческой организации, государственный контроль (надзор).

Аннотация

Цель работы: на основе анализа действующего законодательства о некоммерческих организациях и выявленных недостатков сформулировать предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, выступающих регулятором деятельности некоммерческих организаций.

Методы исследования: общенаучные методы анализа и синтеза, системный, сравнительно-правовой, формально-юридический методы.

Метод анализа способствовал установлению универсальных целей, задач, принципов деятельности некоммерческих организаций, являющихся результатом инициативы граждан, объединенных в эти организации, и четкой дифференциации по сферам ее осуществления. Метод синтеза позволил определить суммированный круг вопросов, отнесенных к деятельности некоммерческих организаций, что способствовало формулированию общезначимых выводов в сфере совершенствования их правового регулирования и обоснованию содержания института государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций. Системный метод, наряду с методом синтеза, позволил изучить и обобщить источники правового регулирования создания, организации деятельности некоммерческих организаций как участников общественных отношений. Сравнительно-правовой метод способствовал изучению и сопоставлению российского опыта и опыта зарубежных стран в сфере правового регулирования и организационного обеспечения деятельности некоммерческих организаций. Формально-юридический метод оказался значимым в выявлении тенденций законодательного регулирования деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации.

Результаты: на основе комплексного анализа правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, с учетом последних изменений федерального законодательства, выявлены противоречия, коллизии и пробелы действующего законодательства. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования их деятельности, обоснована необходимость гармонизации и унификации законодательства о некоммерческих организациях. Проведен комплексный анализ государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций, на основе которого выявлена его особая роль в системе государственного управления.

Научная новизна: предложено привести в соответствие положения специального законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, с Гражданским кодексом Российской Федерации. Обоснована целесообразность разграничения понятий «предпринимательская деятельность» и «деятельность, приносящая доход». Доказана специфика правового режима в отношении имущества некоммерческих организаций. Определена роль государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций в системе государственного управления.

EDN: VEIGNV

Введение и постановка задачи

На современном этапе развития общества некоммерческий сектор является важным ресурсом для укрепления российской государственности, выступая инструментом самоорганизации граждан, при-

нимает активное участие в разрешении большого количества проблем социального характера, в том числе «оказывая адресную поддержку отдельным социальным группам» [9; 12]. Некоммерческие ор-

¹ Результаты исследования, изложенные в настоящей статье, опираются на научно-исследовательскую работу «Правовое регулирование организации и деятельности некоммерческих организаций в России: проблемы и пути совершенствования» (М., 2023), проведенную в ФБУ НЦПИ при Минюсте России.

² Дубровина Мадина Олеговна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: madina.dubrovina@scli.ru

³ Ефимова Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента права Института экономики, управления и права Московского городского педагогического университета, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: alisa03@mail.ru

⁴ Сергин Михаил Юрьевич, доктор технических наук, профессор, начальник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: mikhail.sergin@scli.ru

ганизации, как правильно отмечается учеными, ориентированы на достижение социально благоприятных результатов, выполняют разнообразные гуманитарные функции и обеспечивают тот канал, по которому до сведения правительства доводятся нужды и чаяния людей [10; 11].

Вместе с тем деятельность некоммерческих организаций не всегда ориентирована на достижение благородных целей [16]. Основным нарушением в деятельности некоммерческих организаций, выявляемым территориальными органами Минюста Российской Федерации и органами прокуратуры, является нарушение уставной деятельности. Преследуя иные цели, не указанные в уставах, некоммерческие организации могут нанести существенный вред как гражданам, так и государству. При этом выявление такого несоответствия весьма проблематично для органов государственного контроля и надзора, поскольку чаще всего подобная деятельность осуществляется с использованием скрытого, завуалированного воздействия на гражданское общество, политику государства [7]. Это справедливо отметил заместитель председателя Совета безопасности Российской Федерации Д.А. Медведев, напомнив, что такие организации намеренно пользуются благоприятными вывесками, чтобы под ними на самом деле подорвать стабильность в стране, в гражданском обществе⁵.

Деятельность недобросовестных некоммерческих организаций создает сложности для коммерческого сектора экономики, поскольку не все некоммерческие организации отказываются от предпринимательства в пользу безвозмездной помощи, что дестабилизирует гражданский оборот путем создания таких некоммерческих организаций, которые по своей сути осуществляли именно коммерческую деятельность [3; 11].

Все это обуславливает необходимость создания действенных механизмов правового регулирования, направленных на сохранение баланса интересов между коммерческими и некоммерческими организациями. Поэтому особую значимость приобретает государственный контроль (надзор) как элемент системы государственного управления деятельностью некоммерческих организаций.

Согласно действующему законодательству, некоммерческие организации обладают специальной (ограниченной, целевой) правоспособностью, т. е. они могут иметь только те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены в их учредительных документах и соответствуют целям их деятельности.

Проведенное исследование, включающее анализ действующего законодательства, практики судебных органов и органов исполнительной власти, свидетельствует о значительном количестве коллизий

и пробелов в законодательстве, что негативным образом сказывается на государственном управлении сферой деятельности некоммерческих организаций. Наличие специального законодательства, регулирующего деятельность отдельных организационно-правовых форм, размывает правовое регулирование положений, закрепленных в Гражданском кодексе Российской Федерации. К тому же и сами общие положения о некоммерческих организациях, изложенные в ГК РФ, нуждаются в определенной доработке. О необходимости совершенствования законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, указывается многими авторами в правовой литературе и доктринальных источниках [2; 4; 6; 15]. Существенной проблемой является отсутствие внутрисистемных связей между федеральными законами, нормативными актами Президента и Правительства Российской Федерации, нормативными актами органов исполнительной власти, что приводит к пробелам и коллизиям в правовом регулировании.

С учетом большого количества разнообразных норм, закрепляющих деятельность некоммерческих организаций, почти нет общих принципов действия механизма всей системы некоммерческих организаций. Отсутствуют критерии — показатели эффективности деятельности некоммерческого сектора экономики. Минимальные сферы общественной деятельности некоммерческих организаций имеют разработанные оценки качества предоставляемых услуг. Законодательство Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций не имеет четкой внутренней системы. Значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций в соответствии с организационно-правовой формой некоммерческой организации, закрепляют различные механизмы проведения государственного контроля (надзора) в рамках специального правового регулирования.

Устранение коллизий и выявленных пробелов в действующем законодательстве Российской Федерации позволит сформировать точное и ясное правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций и будет способствовать реализации некоммерческими организациями своих прав и выполнению возложенных на них обязанностей, что в полной мере поможет им реализовать свое назначение в жизни общества и государства.

Разграничение некоммерческих и коммерческих организаций: пути решения проблемы

Согласно проведенному исследованию, на сегодняшний день особенно острой проблемой является разграничение деятельности некоммерческих и коммерческих организаций.

В силу п. 1 ст. 50 ГК РФ в качестве основного критерия отличия некоммерческих организаций от

⁵ Медведев назвал использование НКО в гибридных войнах излюбленным методом врагов РФ. URL: <https://tass.ru/politika/17294687> (дата обращения 27.04.2023).

коммерческих принимается цель, причем сформированная через отрицание — некоммерческие организации создаются не для извлечения прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками. П. 2 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее по тексту Федеральный закон № 7-ФЗ)⁶ уточняет и указывает в качестве целей: достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охрану здоровья граждан, развитие физической культуры и спорта, удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиту прав, законных интересов граждан и организаций, разрешение споров и конфликтов, оказание юридической помощи, а также иные цели, направленные на достижение общественных благ.

Именно невозможность распределять полученную прибыль учредителями некоммерческих организаций определяется некоторыми учеными в качестве основной [12; 17]. Это вполне обосновано при наличии законодательного разрешения для таких юридических лиц осуществлять деятельность, приносящую доход.

Однако в некоторых случаях и данный критерий не вполне соответствует правовым характеристикам некоторых организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Так, согласно ст. 16 Закона РФ от 19.06.1992 № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» общее собрание пайщиков, состоящее из учредителей данной организации, осуществляет распределение между пайщиками доходов от предпринимательской деятельности потребительского общества.

Отсутствие четкого разграничения между коммерческими и некоммерческими организациями нарушает равенство участников гражданского права, поскольку к некоммерческим организациям «не предъявляются столь повышенные требования, как к профессиональным предпринимателям, в то время как при осуществлении приносящей доход деятельности эти некоммерческие организации оказываются в более благоприятном по сравнению с бизнесом положении» [1].

Представляется совершенно обоснованным утверждение О.В. Гутникова о том, что при сохранении законодательного деления организаций на коммерческие и некоммерческие необходимо совершенствовать и последовательно закреплять критерии их разграничения, в том числе по целям и видам разрешенной деятельности, использования имущества, праву распределять полученную прибыль и ликвидационную квоту и др. Только при таком подходе правовое положение коммерческих и некоммерческих организаций будет иметь юридические отли-

чия, а деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие наполнится правовым смыслом [5].

Данное обстоятельство показывает необходимость законодательного установления более четких правовых различий между коммерческими и некоммерческими организациями.

Приносящая доход деятельность как часть предпринимательской деятельности

Следующий вопрос, который был исследован, касается установленного законодательством права осуществлять приносящую доход деятельность. В рамках общих положений о некоммерческих организациях, содержащихся в главе 4 ГК РФ, ст. 50 ГК РФ, указывается на право при определенных условиях осуществлять деятельность, приносящую доход. Условиями для правовой возможности осуществления данной деятельности являются: указание в уставе организации на право осуществление такой деятельности; обоснование осуществления такой деятельности только целями создания; наличие достаточного для осуществления указанной деятельности имущества рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью. Согласно ст. 8 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» в отношении религиозных организаций положения п. 5 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации не применяются.

В силу присутствия в гражданском законодательстве двух разных правовых терминов («предпринимательская деятельность» и «деятельность, приносящая доход», причем в основном применительно к различным субъектам — предпринимателям и некоммерческим организациям) в научной литературе до настоящего времени нет единого понимания соотношения указанных понятий.

Так, по мнению Т.М. Звездиной, предпринимательская деятельность входит в понятие «деятельность, приносящая доход», поскольку последняя может быть направлена на получение дохода посредством участия субъекта в хозяйственных обществах в качестве участника⁷. Другие авторы считают, что эти понятия по содержанию не различаются⁸.

Согласно абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательская деятельность — это самостоятельная деятельность, осуществляемая на свой риск, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, заре-

⁶ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁷ Звездина Т.М. К вопросу о соотношении понятий предпринимательской и приносящей доход деятельности некоммерческих организаций // Бизнес, менеджмент и право. 2014. № 2. С. 72—75.

⁸ Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 378 (автор главы — И.С. Шиткина).

гистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

В рамках реформирования гражданского законодательства в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации была высказана отрицательная оценка неограниченной возможности некоммерческих организаций для осуществления указанной деятельности, поскольку это не соответствует специальному характеру их правоспособности. Поэтому для того чтобы некоммерческая организация осуществляла подобную деятельность как вторичную по отношению к основной, которая должна была бы обеспечить осуществление уставных целей и задач, в Концепции было принято говорить именно о праве на реализацию деятельности, приносящей доход, но не предпринимательской деятельности: «1.4. Целесообразно сохранение принципиального деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации (ст. 50 ГК), ибо при его отмене последние (различные фонды, учреждения, общественные организации и т. д.) получают не обоснованную целевым (ограниченным) характером их правоспособности неограниченную возможность участия в предпринимательской деятельности. Для устранения подобных разночтений и взяв за основу положения ст. 24 Федерального закона № 7-ФЗ, представляется обоснованной позиция о необходимости более четко указать в специальных законах, определяющих правовое положение различных типов, видов, форм и разновидностей некоммерческих организаций, какая деятельность является предпринимательской, а какие виды деятельности считаются „приносящими доход“»⁹.

Однако критерии такого разграничения (п. 1 ст. 50 ГК) должны быть дополнены, в частности, путем указания на то, что ограниченный (специальный) характер гражданской правоспособности некоммерческих организаций в полной мере распространяется на их право осуществлять предпринимательскую деятельность. Кроме того, необходимо положение об исчерпывающем перечислении в их уставах всех видов разрешенной им деятельности (включая предпринимательство, которое должно являться вспомогательным по отношению к основным, главным видам их деятельности), а также об осуществлении разрешенного им предпринимательства только в сферах, соответствующих профилю (характеру) их основной деятельности. Применительно к некоммерческим организациям следует говорить не о предпринимательской, а о вспомогательной хозяйственной деятельности или о «деятельности, приносящей дополнительные доходы».

В целом можно согласиться с утверждением О.В. Гутникова, который считает, что приносящая доход деятельность относится к предприниматель-

ской, иначе закрепленные ГК РФ правила представляются «лишенными какого-либо смысла» [4; 5].

Это важно также для определения условий ответственности при осуществлении соответствующей деятельности. «В соответствии с п. 4 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям. В этом случае на некоммерческую организацию в части осуществления приносящей доход деятельности распространяются положения законодательства, применимые к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность (п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 6 ГК РФ)»¹⁰.

Такое законодательное закрепление обеспечивает равенство участников в гражданском обороте. Иначе, если разрешить некоммерческой организации осуществлять предпринимательскую деятельность, но определить в качестве одного из главных условий привлечения к ответственности наличие вины (согласно п. 1 ст. 401 ГК РФ), коммерческие организации будут находиться в заведомо более тяжелом состоянии, поскольку при осуществлении такой же деятельности будут привлекаться к ответственности независимо от вины.

Кроме того, законодатель в отношении имущества некоммерческих организаций для определенных случаев формирует особый правовой режим, который не предполагает использование имущества на различные цели, а только на одну, определенную. В связи с этим представляется также обоснованным предложение Т.В. Соيفер о закреплении правила о наличии у некоммерческой организации, осуществляющей приносящую доход деятельность, обособленного имущества, гарантирующее интересы ее кредиторов, в адекватном размере [18].

Имущество некоммерческих организаций, специфика правового режима

Исследование общих положений гражданско-правового статуса некоммерческих организаций коснулось также вопроса имущества некоммерческих организаций, прав на данное имущество и специфики правового режима в отношении определенной категории материальных благ рассматриваемых организаций.

Все некоммерческие организации (кроме учреждения) обладают правом собственности как на имущество, переданное учредителями/участниками, так и приобретенное организацией в процессе своей деятельности. Как и любой собственник, некоммер-

⁹ Корпоративное право : учебный курс: в 2 т. / Е.Г. Афанасьева, В.А. Вайпан, А.В. Габов и др.; отв. ред. И.С. Шиткина. М. : Статут, 2017. Т. 1. 976 с.

¹⁰ П. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/8435/> (дата обращения 28.09.2023).

ческая организация вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц согласно ст. 209 ГК РФ.

Как видно, ограничения данного вещного права определены правовыми актами и интересами других участников гражданского оборота. Очевидный законодательный предел возможностей права собственности некоммерческой организации — это ее специальная правоспособность. Исходя из такой правоспособности, некоммерческие организации вправе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом согласно целям создания данной организации.

Пределы осуществления правомочий собственности (или права оперативного управления) некоммерческих организаций формируются также особыми правовыми режимами определенного имущества — например, способы приобретения имущества, назначение имущества и пр. Так, особый правовой режим установлен в отношении целевого капитала некоммерческой организации, которым согласно ст. 2 Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹¹ (далее — Федеральный закон № 275-ФЗ) является часть имущества некоммерческой организации, формируемая и пополняемая за счет пожертвований, внесенных в порядке и в целях, которые предусмотрены законом, и (или) за счет имущества, полученного по завещанию, а также за счет неиспользованного дохода от доверительного управления указанным имуществом и передана некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании в целях получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности такой некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций.

Согласно Федеральному закону № 275-ФЗ обладать таким имуществом могут только такие некоммерческие организации, как фонд, автономная некоммерческая организация, общественная организация, общественный фонд или религиозная организация. Особенности правового режима целевого капитала некоммерческих организаций проявляются в следующем.

Во-первых, такой капитал может состоять только из денежных средств в валюте Российской Федерации либо иностранной валюте, но никакого другого имущества. Такое ограничение пред-

ставляется не совсем правильным, так как и иные объекты гражданских прав обладают высокой ликвидностью и могут приносить достаточный доход при надлежащем управлении. Поступление данных денег допустимо только по безвозмездным сделкам — договор пожертвования как вид договора дарения и завещание.

После формирования целевого капитала некоммерческой организации вправе его пополнять в соответствии с п. 9 ст. 4 Федерального закона № 275-ФЗ за счет:

- ▶ неиспользованного дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал;
- ▶ процентов от размещения на депозитных счетах в кредитных организациях денежных средств, полученных на формирование и (или) пополнение целевого капитала или возвращенных управляющей компанией в связи с прекращением действия договора доверительного управления имуществом;
- ▶ дивидендов, процентного (купонного) дохода, иных доходов по ценным бумагам, полученным на пополнение целевого капитала.

Во-вторых, целевой капитал должен быть индивидуализирован и согласно ст. 4 Федерального закона № 275-ФЗ должен иметь индивидуальное обозначение, обособляющее его по отношению к иным целевым капиталам. Каким должно быть данное обозначение, законодатель не раскрывает.

В-третьих, законодатель установил требования к субъектам, участвующим в правоотношениях по поводу целевого капитала. Так, некоммерческая организация — собственник целевого капитала должна создать обязательный орган — совет по использованию целевого капитала, который, в частности, проводит предварительное согласование финансового плана некоммерческой организации и изменений в него; определяет назначение и цели использования дохода от целевого капитала, а также получателей дохода от целевого капитала, объем выплат за счет дохода от целевого капитала, периодичности и порядка их осуществления и решает иные вопросы в отношении целевого капитала.

Правоспособность некоммерческой организации — собственника целевого капитала сужена до возможности осуществлять только те виды платной деятельности, которые указаны в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 13.09.2007 № 1227-р¹² (например, издание журналов и периодических публикаций, производство медикаментов и т. д.)

Установлены также ограничения в отношении реорганизации и особенности ликвидации некоммерческих организаций — собственников целевого капитала. Такая организация не может быть

¹¹ Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 38.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 13.09.2007 № 1227-р «О перечне видов платной деятельности, которую вправе осуществлять некоммерческая организация — собственник целевого капитала» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 39. Ст. 4688.

реорганизована в хозяйственное товарищество или общество. При ликвидации имущество, составляющее целевой капитал, используется на цели, определенные договором пожертвования или завещанием, но не на цели создания данной организации.

В-четвертых, существуют следующие ограничения по совершению операций с имуществом, составляющим целевой капитал. Поскольку таким имуществом являются денежные средства, то такой операцией может быть только инвестирование данных денег в установленные ст. 15 Федерального закона № 275-ФЗ активы (к примеру, в государственные ценные бумаги Российской Федерации, государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации, облигации иных российских эмитентов; акции российских эмитентов, являющихся публичными акционерными обществами; ипотечные ценные бумаги, объекты недвижимого имущества; депозиты в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях и т. д.).

Как видно, правовой режим целевого капитала влияет не только на особенности его оборота, но также и на лиц, участвующих в правоотношениях, связанных с этим капиталом, и на иные элементы таких правовых связей.

Определенным ограничителем для такого вещного права, как право оперативного управления, выступает правовой режим особо ценного движимого имущества. Наличие данного правового режима присуще учреждению. Обособление особо ценного движимого имущества учреждения от иного движимого имущества осуществляется путем ведения соответствующего перечня, который, в свою очередь, формируется на основании данных бухгалтерского учета указанного имущества по таким индивидуализирующим признакам, как полное наименование объекта, его инвентарный (учетный) номер и балансовая стоимость. Учреждение включает туда все, что подпадает под виды такого имущества, которые установил его учредитель (собственник). В перечень включаются все объекты особо ценного движимого имущества, независимо от того, вправе или не вправе учреждение распоряжаться ими самостоятельно (Письмо Минфина России от 07.05.2019 № 02-07-05/33148)¹³.

Назначение выделения в составе имущества особо ценного движимого и недвижимого состоит в указании имущества, которое не может быть изъято кредиторами. Так, бюджетное учреждение не отвечает по своим обязательствам перед третьими лицами имуществом, отнесенного к особо ценному движимому имуществу, и недвижимостью. Такое же имущество, на которое не может быть обращено взыскание, определено и для автономного учреждения.

Для эффективной реализации некоммерческими организациями своих прав в отношении имущества (в том числе с особым правовым режимом), а также для того, чтобы осуществление приносящей доход деятельности не привело к финансовым потерям и тем более к нарушению границ правоспособности, целесообразно закрепить в качестве общего положения для исследуемых организаций, обладающих правом на осуществление деятельности, приносящей доход, такой институт, как крупная сделка.

Для отдельных организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц законодатель предусмотрел необходимость получения предварительного согласия от соответствующих органов организации на совершение сделки, стоимость которой превышает определенный процент от стоимости чистых активов. Так, ст. 14 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» определяет понятия и условия крупной сделки для данного типа учреждения, которые характеризуются следующими позициями: это касается сделок, связанных с распоряжением денежными средствами, либо по передаче имущества в пользование; сумма такой сделки должна превышать 10% от балансовой стоимости активов учреждения на последнюю отчетную дату. Такая сделка требует предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения в порядке, определенном в ст. 15 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Аналогичные сделки и предельный размер установлены для характеристики крупной сделки в п. 13 ст. 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ для бюджетных учреждений. В отношении сельскохозяйственного потребительского кооператива законодатель ввел систему определения органов, с которыми надлежит согласовывать сделку в зависимости от суммы сделки (п. 3 ст. 38 Федерального закона от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»¹⁴).

Как видно, существующее законодательное закрепление в отношении порядка совершения крупных сделок присутствует в отношении как корпоративной организации (кооператив), так и унитарных (учреждения, АНО).

Целесообразно закрепить в ГК РФ для всех некоммерческих организаций необходимость согласования сделки, направленной на распоряжение имуществом на сумму более 10% от стоимости активов у соответствующего лица. Такое согласование может осуществлять высший орган управления корпорации или учредитель унитарной организации. При этом цифровой предел может быть изменен в специальных федеральных законах, регулирующих соответствующую некоммерческую организацию.

Введение такого правила в отношении ограничения сделкоспособности некоммерческих лиц соотносится с общей нормой, предусмотренной для

¹³ Письмо Минфина России от 07.05.2019 № 02-07-05/33148 // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=127878-pismo_minfina_rossii_ot_19.07.2019__02-05-1154279 (дата обращения: 28.11.2023).

¹⁴ Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

всех сделок и изложенной в ст. 157.1 ГК РФ. Эта статья содержит общие правила проведения сделки, требующей согласия, если иное не будет предусмотрено правовым актом.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью некоммерческих организаций как один из методов эффективного государственного управления

Одним из методов государственного управления выступает установление необходимых правовых предписаний, которыми могут ограничиваться права некоммерческой организации в реализации их деятельности.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ¹⁵ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. Буквальное толкование ч. 3 ст. 55 Конституции РФ свидетельствует о том, что ограничение прав некоммерческой организации возможно при соблюдении двух условий: в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом степень ограничения прав имеет размытый характер, поскольку формулировка «в той мере, в какой это необходимо» не отвечает принципам точного и ясного правового регулирования, о чем свидетельствует практика Конституционного Суда Российской Федерации, в которой Суд разъясняет положения нормы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ¹⁶ и

дает субъективную оценку нормам федеральных законов, ограничивающим права и свободы человека и гражданина. В связи с этим остро встает вопрос правового ограничения прав некоммерческих организаций, закрепленных федеральным законом. Ограниченные права воспринимаются некоммерческими организациями неоднозначно. Государственное регулирование может быть для одних правовым, направленным на защиту их прав и свобод, другими же восприниматься как неправомерное — чрезмерное ограничение их прав. Это связано с тем, какие именно цели и задачи в своей деятельности преследуют те или иные некоммерческие организации. Поэтому Российская Федерация, осуществляя государственное регулирование общественных отношений в сфере деятельности некоммерческих организаций, стремится к сохранению баланса интересов путем повышения качества правового регулирования в сфере их деятельности.

Непосредственным механизмом оценки качества правового регулирования выступает государственный контроль (надзор). Посредством государственного контроля (надзора) орган государственной власти может выявить недостаточность или чрезмерность правового регулирования, соответствие правового регулирования целям и задачам, которые стоят перед субъектами государственного контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций. Более того, в случае выявления значительного количества нарушений обязательных требований в деятельности большинства некоммерческих организаций орган государственного контроля (надзора) должен провести анализ причин и условий совершения правонарушений, результаты которого помогут снизить неправомерную деятельность некоммерческих организаций путем своевременного внесения изменений в законодательство, имеющее неточное, коллизийное правовое регулирование.

Эффективное правовое регулирование является важным элементом государственного управления. В свою очередь, государственное управление невозможно представить без государственного контроля (надзора). Основная задача государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций — обеспечение субъекта государственного управления информацией, необходимой не только для оценки состояния законности в соответствующей сфере государственного управления, но и для оценки эффективности регулирующего воздействия нормативных актов, устанавливающих права и обязанности некоммерческих организаций, что позволяет более оперативно и гибко реагировать на изменения в общественных отношениях.

Следовательно, эффективное правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций, эффективный государственный контроль (надзор) за данной деятельностью являются осно-

¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации — Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.12.2021 № 55-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7, части 1 статьи 44, части 5 статьи 46, пункта 5 части 2 статьи 153 и статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.С. Малковой»; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной».

вой эффективного государственного управления в указанной сфере.

Государство, регулируя правоотношения, возникающие в сфере деятельности некоммерческих организаций, посредством контроля (надзора) осуществляет управленческое воздействие на них. Цель такого воздействия — защита установленных прав, свобод и законных интересов общества и государства, стабильное развитие социально-экономических отношений, сохранение духовно-нравственных и культурных ценностей.

В своих трудах Г.В.Ф. Гегель писал, что «государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь»¹⁷. Подчеркивая властный характер контрольной деятельности, В.И. Ленин неоднократно указывал, что «главным в управленческой деятельности должен быть хорошо поставленный контроль исполнения принятых решений и поручений, проверка их фактического исполнения в установленные сроки. По каждому «делу» надо от времени до времени (1 раз в неделю, 1 раз в месяц или в два месяца, смотря по характеру и важности дела, а затем внезапно) производить проверку реального выполнения. Это самое важное и необходимое»¹⁸.

Стоит согласиться с мнением Б.В. Россинского — «управление включает в себя не только принятие управленческого решения, но и осуществление непосредственного управленческого воздействия на объект управления, т. е. исполнение принятого решения» [14].

В.М. Горшенев и И.Б. Шахов отмечают: «контрольная деятельность сопутствует динамическим процессам общественной жизни, сопровождает их, способствует и обеспечивает развитие общественных отношений с предоставлением подконтрольным объектам возможностей для самостоятельного, инициативного воздействия в рамках допустимой модели. И в этом смысле сущность контроля состоит в выявлении соответствия деятельности тех или иных органов и лиц, поставленных перед ними задач, результатов воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонений от поставленных целей и способов их достижения, а также их причин, чтобы создавать предпосылки для глубокого знания и корректировки процессов управления»¹⁹.

Поскольку контроль выступает не в изолированном виде, а осуществляется с учетом содержания конкретной деятельности, его объем, формы и методы проведения дифференцируются в зависимости от специфики сфер и отраслей управления, места

субъекта, осуществляющего контроль, в системе политической организации общества, системе государственного или общественного механизма управления²⁰.

Государственный контроль (надзор) является объективно необходимым, поскольку проверки результатов любой деятельности выступают условием своевременного устранения недостатков, повышения эффективности деятельности самой некоммерческой организации, направления ее деятельности в необходимое для общества и государства в правовое русло. Как функция государственного управления контроль (надзор) в отношении некоммерческих организаций представляет собой наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования всей системы некоммерческих организаций принятым законам, нормативным правовым актам и учредительным документам некоммерческой организации. В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации реализована главная идея нового регулирования, вступившего в силу в 2021 году: контроль должен осуществляться в рамках единого подхода и с минимальным числом исключений, а административная нагрузка на бизнес должна быть ограниченной.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью некоммерческих организаций выступает своеобразной формой обратной связи, позволяющей устанавливать, насколько точно соблюдаются заданные государством параметры законности такой деятельности. Он играет важную роль в осуществлении задач и функций государства в тесном взаимодействии с общественными объединениями.

Реализация контрольно-надзорных функций государственными органами в отношении некоммерческих организаций связана со спецификой и многообразием организационно-правовых форм некоммерческих организаций, обеспечивающих участие граждан в самостоятельном решении задач, и разнообразием правоотношений, в которые они вступают. Это существенным образом увеличивает как объект регулирования, так и субъекты, уполномоченные проводить мероприятия по контролю и надзору. Более того, регулирование механизмов государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций также носит множественный характер, поскольку закрепляется в большом количестве нормативных правовых актов, направленных на регламентацию оснований, полномочий органов государственной власти, организационных и процессуальных правил проведения проверочных мероприятий.

Не вызывает сомнений, что создание действенной системы государственного контроля, от-

¹⁷ Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. М., 1978. С. 82.

¹⁸ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 45 (март 1922—1923). М.: Издательство политической литературы, 1970. С. 415.

¹⁹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 32.

²⁰ Тихомиров Ю.А. Управленческое решение: монография. М., 1972. С. 269—271.

вечающей потребностям общества на современном этапе, предполагает реализацию совокупных мер, направленных на совершенствование методологии его проведения, нормативно-правовой базы и организации²¹.

«Важнейшим средством обеспечения эффективности и законности взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций является правовое обеспечение системы контроля за деятельностью указанных институтов гражданского общества» [8].

Подводя итог, заметим, что Президент Российской Федерации еще в 2004 году, обращая внимание на роль неполитических общественных организаций, подчеркнул: «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов. Для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными»²².

Следовательно, роль государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций заключается не столько в выявлении, пресечении нарушений, сколько в предупреждении их путем анализа выявляемых нарушений, причин и условий, способствующих совершению правонарушения и внесение предложений в законодательный орган государственной власти, в целях установления оптимальных правовых условий осуществления деятельности некоммерческих организаций на территории Российской Федерации с учетом интересов государства, общества и некоммерческих организаций. Как справедливо замечает Б.В. Россинский, «принять правильное управленческое решение можно, лишь анализируя контрольную информацию, поступающую из разных управленческих структур, разных органов по соответствующим каналам обратной связи» [13].

Государственный контроль (надзор) за деятельностью некоммерческих организаций способствует выявлению пробелов правового регулирования данной деятельности, устанавливает причины и условия, способствующие совершению некоммерческими организациями противоправных действий (бездействия), определяет оптимальные механизмы и способы проведения контрольно-надзорной де-

ятельности с целью снижения административного давления на добросовестные некоммерческие организации, выступает действенным механизмом пресечения незаконной деятельности недобросовестных некоммерческих организаций на территории Российской Федерации.

Выводы

Обобщая изложенное, полагаем стоит обратить внимание и на следующее. Для определения правового положения некоммерческих организаций необходимо брать в расчет несколько рамок.

Первая — общая: статус на основании норм ГК РФ и Федерального закона № 7-ФЗ. Вторая — специальный статус: в зависимости от формы и вида некоммерческой организации. Третья — специфика деятельности: привязка к фактическому участию или неучастию в коммерческих и иных предпринимательских правоотношениях. И последняя, четвертая, рамка — особый статус, предоставляемый государством: фактическое указание на дополнительные меры поддержки или дополнительные требования.

Проведенное исследование правового регулирования организации и деятельности некоммерческих организаций свидетельствует о необходимости гармонизации и унификации законодательства о некоммерческих организациях, что обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений.

В части государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций необходимо отказаться от «сухой» статистики выявленных нарушений и перейти к глубокому анализу причин и условий, способствующих совершению правонарушений, которые не всегда свидетельствуют о недобросовестности некоммерческой организации. Чаще допускаются нарушения ввиду неточного, размытого, часто изменяемого законодательного регулирования.

В целях эффективного законодательного регулирования, основанного на доказанной необходимости ограничения прав некоммерческой организации, обеспечения максимально благоприятных условий для гарантирования стабильности конституционного строя, реализации прав и свобод человека и гражданина, государственный контроль (надзор) как одна из функций государственного управления является неотъемлемой частью в формировании и становлении правового государства и гражданского общества.

²¹ Маматов М.В. Правовое регулирование государственного контроля : монография / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М., 2012. С. 51.

²² Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ // Российская газета. № 109. 27.05.2004. С.12.

Литература

1. Абросимова Е.А., Музафаров Э.Э., Севеева К.В. Эволюция доктринальных подходов к определению правовой природы некоммерческих организаций // Гражданское право. 2021. № 3. С. 3—8.
2. Атагимова Э.И., Ефимова О.В. Некоммерческие организации: некоторые проблемы правового регулирования // Мониторинг правоприменения. 2023. № 4 (49). С. 55—68.
3. Березин Д.А. Разрешительный способ создания фондов // Нотариус. 2021. № 5. С. 11—14.
4. Гутников О.В., Оболонкова Е.В. К вопросу о закреплении закрытого перечня некоммерческих организаций в Гражданском кодексе Российской Федерации // Гражданское право. 2020. № 5. С. 18—21.
5. Гутников О.В. Некоммерческие организации в российском корпоративном праве: система и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 8. С. 12—20.
6. Домшенко (Червец) Е.И. Личный фонд — terra incognita российского законодательства о юридических лицах // Юрист. 2023. № 4. С. 61—65.
7. Дубровина М.О. Актуальные вопросы государственного контроля и надзора в сфере деятельности некоммерческих организаций // Сборник научных статей «Международные научные чтения. Право. Адвокатура. Нотариат». М., 2023. С. 60—68.
8. Кожевников О.А. Правовое положение некоммерческих организаций в Российской Федерации : учебное пособие для вузов / О.А. Кожевников, А.В. Нечкин. М. : Юрайт, 2023. С. 139.
9. Курбатов А.Я. Предпринимательское право: проблемы теории и правоприменения : монография. М. : Юстицинформ, 2022. С. 244.
10. Некоммерческие организации в международном и национальном праве // Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Капустин А.Я., Автономов А.С., Ковлер А.И., Чиркин С.В., Курбанов Р.А., Белялова А.М., Лебедева Я.И., Соيفер Т.В., Никитина Е.Е., Зырянов С.М., Мельник Т.Е. / С. Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. 304 с. С. 11.
11. Некоммерческие организации: проблемы правового регулирования и правовые способы их решения : монография / Атагимова Э.И., Дубровина М.О., Ефимова О.В., Сергин М.Ю.; под ред. М.Ю. Сергина. М. : НЦПИ при Минюсте России, 2023. 640 с.
12. Орлова А.Н. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций по оказанию социальных услуг населению: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. С. 261.
13. Решетняк С.Р. Анализ существующих проблем правового регулирования некоммерческих организаций и перспективы их решения // Вестник экспертного совета. 2021. № 3 (26). С. 77—85.
14. Правовые границы в деятельности государственных органов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий // VIII Международная научная конференция. Модернизация экономики и общественное развитие: в 3 кн. Кн. 3 / Россинский Б.В. М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 479—484.
15. Свириденко О.М. Концепция правовой защиты фирменных наименований некоммерческих организаций // Мониторинг правоприменения. 2023. № 3 (48). С. 2—6.
16. Сергин М.Ю. Автоматизация учета, мониторинга и анализа деятельности некоммерческих организаций как инструмент защиты национальных интересов от внешнего влияния // Правовая информатика. 2023. № 2. С. 67—74.
17. Современное корпоративное право: актуальные проблемы теории и практики : монография / О.А. Беляева, С.А. Бурлаков, М.М. Вильданова и др.; отв. ред. О.В. Гутников. М. : ИЗИСП, Статут, 2021. 528 с.
18. Соифер Т.В. Законодательство о некоммерческих организациях: актуальные проблемы и пути их решения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 8. С. 55—60.

PRIVATE LAW

NON-PROFIT ORGANISATIONS AS LEGAL PERSONS: SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Madina Dubrovina²³, Ol'ga Efimova²⁴, Mikhail Sergin²⁵

Keywords: *legal regulation, juridical person, non-profit organisation, income yielding activities, property of non-profit organisation, government control (oversight).*

Abstract

Purpose of the work: based on an analysis of the current laws on non-profit organisations (NPOs) and shortcomings found, to put forward proposals for improving legislative acts that regulate the activities of NPOs.

²³ Madina Dubrovina, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Department of Research and Educational Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: madina.dubrovina@scli.ru

²⁴ Ol'ga Efimova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Law of the Institute of Economics, Management and Law of the Moscow City University, Moscow, Russian Federation. E-mail: alisa03@mail.ru

²⁵ Mikhail Sergin, Dr.Sc. (Technology), Professor, Head of the Department of Research and Educational Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: mikhael.sergin@scli.ru

Methods used in the study: general scientific methods: analysis and synthesis, as well the system, comparative legal and formal legal methods.

The method of analysis promoted establishing universal objectives, tasks, and principles of operation of NPOs being a result of the initiative of persons joined in these organisations as well as a clear differentiation of goals of their operation. The method of synthesis made it possible to determine a summarised scope of issues related to the operation of NPOs which contributed to making conclusions of general importance in the field of improvement of their legal regulation as well as justifying the institution of government control (oversight) of the activities of NPOs. The system method together with the method of synthesis allowed to study and generalise the sources of legal regulation of setting up and organising the operation of NPOs as participants in social relations. The comparative legal method contributed to studying and comparing the experience of Russia and foreign countries in the field of legal regulation and organisational support for the activities of NPOs. The formal legal method turned out to be important in identifying the tendencies of legal regulation of activities of NPOs in the Russian Federation.

Study findings: based on a complex analysis of legal regulation of activities of NPOs and considering recent changes made to the federal laws, contradictions, conflicts and gaps in the current laws are identified. Proposals for improving the legal regulation of the activities of NPOs are put forward, a need for harmonisation and unification of laws concerning NPOs is justified. A complex analysis of government control (oversight) of the activities of NPOs is carried out, and based on it, its special role in the public administration system is identified.

Research novelty: it is proposed to bring the provisions of special legislative acts of the Russian Federation regulating the activities of NPOs into compliance with the Civil Code of the Russian Federation. A justification is given for the need to discriminate between the concepts of "business activities" and "income yielding activities". A special nature of legal regulation concerning the property of NPOs is proven. The role of government control (oversight) of the activities of NPOs in the public administration system is determined.

References

1. Abrosimova E.A., Muzafarov E.E., Seveeva K.V. Evoliutsiia doktrinal'nykh podkhodov k opredeleniiu pravovoi prirody nekommercheskikh organizatsii. *Grazhdanskoe pravo*, 2021, No. 3, pp. 3—8.
2. Atagimova E.I., Efimova O.V. Nekommercheskie organizatsii: nekotorye problemy pravovogo regulirovaniia. *Monitoring pravoprimeniia*, 2023, No. 4 (49), pp. 55—68.
3. Berezin D.A. Razreshitel'nyi sposob sozdaniia fondov. *Notarius*, 2021, No. 5, pp. 11—14.
4. Gutnikov O.V., Obolonkova E.V. K voprosu o zakreplenii zakrytogo perechnia nekommercheskikh organizatsii v Grazhdanskom kodekse Rossiiskoi Federatsii. *Grazhdanskoe pravo*, 2020, No. 5, pp. 18—21.
5. Gutnikov O.V. Nekommercheskie organizatsii v rossiiskom korporativnom prave: sistema i perspektivy pravovogo regulirovaniia. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2023, No. 8, pp. 12—20.
6. Domshenko (Chervets) E.I. Lichnyi fond — terra incognita rossiiskogo zakonodatel'stva o iuridicheskikh litsakh. *Iurist*, 2023, No. 4, pp. 61—65.
7. Dubrovina M.O. Aktual'nye voprosy gosudarstvennogo kontroliia i nadzora v sfere deiatel'nosti nekommercheskikh organizatsii. *Sbornik nauchnykh statei "Mezhdunarodnye nauchnye chteniia. Pravo. Advokatura. Notariat"*. M., 2023, pp. 60—68.
8. Kozhevnikov O.A. Pravovoe polozhenie nekommercheskikh organizatsii v Rossiiskoi Federatsii : uchebnoe posobie dlia vuzov. O.A. Kozhevnikov, A.V. Nechkin. M. : Iurait, 2023, p. 139.
9. Kurbatov A.Ia. Predprinimatel'skoe pravo: problemy teorii i pravoprimeniia : monografiia. M. : Iustitsinform, 2022, p. 244.
10. Nekommercheskie organizatsii v mezhdunarodnom i natsional'nom prave. Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ia., Kapustin A.Ia., Avtomomov A.S., Kovler A.I., Chirkin S.V., Kurbanov R.A., Belialova A.M., Lebedeva Ia.I., Soifer T.V., Nikitina E.E., Zyrianov S.M., Mel'nik T.E. S.E. Naryshkin, T.Ia. Khabrieva, A.Ia. Kapustin i dr.; pod red. T.Ia. Khabrievoi, S.V. Chirkina. M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, 2017. 304 pp., p. 11.
11. Nekommercheskie organizatsii: problemy pravovogo regulirovaniia i pravovye sposoby ikh resheniia : monografiia. Atagimova E.I., Dubrovina M.O., Efimova O.V., Sergin M.Iu.; pod red. M.Iu. Sergina. M. : NTsPI pri Miniuste Rossii, 2023. 640 pp.
12. Orlova A.N. Vzaimodeistvie gosudarstva i nekommercheskikh organizatsii po okazaniiu sotsial'nykh uslug naseleniiu: teoretiko-pravovoi aspekt : dis. ... kand. iurid. nauk. Saratov, 2021, p. 261.
13. Reshetniak S.R. Analiz sushchestvuiushchikh problem pravovogo regulirovaniia nekommercheskikh organizatsii i perspektivy ikh resheniia. *Vestnik ekspertnogo soveta*, 2021, No. 3 (26), pp. 77—85.
14. Pravovye granitsy v deiatel'nosti gosudarstvennykh organov pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornykh meropriiatii. VIII Mezhdunarodnaia nauchnaia konferentsiia. Modernizatsiia ekonomiki i obshchestvennoe razvitie: v 3 kn. Kn. 3. Rossinskii B.V. M. : Izdatel'skii dom GU-VShE, 2007, pp. 479—484.
15. Sviridenko O.M. Kontseptsiiia pravovoi zashchity firmennykh naimenovaniia nekommercheskikh organizatsii. *Monitoring pravoprimeniia*, 2023, No. 3 (48), pp. 2—6.
16. Sergin M.Iu. Avtomatizatsiia ucheta, monitoringa i analiza deiatel'nosti nekommercheskikh organizatsii kak instrument zashchity natsional'nykh interesov ot vneshnego vliianiia. *Pravovaia informatika*, 2023, No. 2, pp. 67—74.
17. Sovremennoe korporativnoe pravo: aktual'nye problemy teorii i praktiki : monografiia. O.A. Beliaeva, S.A. Burlakov, M.M. Vil'danova i dr.; otv. red. O.V. Gutnikov. M. : IZiSP, Statut, 2021. 528 pp.
18. Soifer T.V. Zakonodatel'stvo o nekommercheskikh organizatsiakh: aktual'nye problemy i puti ikh resheniia. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2023, No. 8, pp. 55—60.



ХИЩЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ: СОСТОЯНИЕ, СТРУКТУРА И РОЛЬ ОПЕРАТИВНОГО АППАРАТА

Фарахиев Д.М.¹

Ключевые слова: тенденция, преступность, дорожная инфраструктура, бюджет, взаимодействие, государственные органы, подразделения ЭБиПК, оперативно-розыскная деятельность, выявление.

Аннотация

Цель работы: комплексное исследование особенностей хищений бюджетных денежных средств, выделяемых на совершенствование и развитие транспортной инфраструктуры в разрезе оперативно-розыскной деятельности.

Методы исследования: обще- и частнонаучные методы познания, структурно- и формально-логические методы, всеобщий диалектический и другие методы. Материалами настоящего исследования выступают научные публикации криминологов, данные статистической отчетности о преступлениях в дорожно-транспортной сфере, правоприменительная и судебно-следственная практика, а также результаты авторского социологического исследования.

Результаты исследования: выявление и документирование преступлений, связанных с хищением бюджетных денежных средств, выделяемых на совершенствование и развитие транспортной инфраструктуры, предполагает осуществление всего комплекса оперативно-розыскных мероприятий. Основным субъектом выявления и документирования исследуемых видов преступлений выступают подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции (далее — ЭБиПК). По результатам проведенного исследования автором предлагается актуализировать и выстроить эффективное взаимодействие сотрудников подразделений ЭБиПК с иными государственными органами и службами, в частности, для воздействия на систему и механизм выявления и документирования преступлений, посягающих на бюджетные денежные средства, выделяемые на реализацию масштабных строительных проектов и развитие транспортной инфраструктуры.

EDN: JOOXHA

Введение и постановка задачи

Основной фактор социально-экономического совершенствования регионов нашей страны — это социальная, коммунальная, производственная, транспортная и иная инфраструктура. Степень совершенствования территорий в большинстве случаев обусловливается наличием и качеством разнообразных объектов транспортной и дорожной инфраструктуры: «автомобильные и железные дороги, водные и воздушные пути, трубопроводы, объекты и предприятия транспорта и т. д.» [1, с. 2]. Кроме того, они обеспечивают связанность социально-экономического пространства страны.

Реализация масштабных строительных проектов, развитие и совершенствование транспортной инфраструктуры являются одними из приоритетных направлений деятельности государства. Объём финансирования развития и совершенствования дорожной инфраструктуры на 2022—2024 гг. составляет 139,4 млрд рублей.

Главное условие реализации федеральных и национальных проектов — рациональное использование бюджетных денежных средств по назначению и недопущение их незаконных хищений, в связи с чем в современных условиях имеется необходимость в ещё большем внимании к соблюдению субъектами бюджетных правоотношений надлежащего и законного расходования выделяемых для развития дорожной инфраструктуры бюджетных средств. Обеспечить это условие — задача подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции (ЭБиПК), заключающаяся в осуществлении комплекса подзадач, таких как: предотвращение хищений бюджетных средств и иных посягательств на них (профилактика и предупреждение); минимизация ущерба в случае совершения таких преступлений (выявление, документирование, сбор доказательств для привлечения лица к ответственности и возврата им похищенного, обеспечение возмещения).

¹ Фарахиев Динар Минзеферович, оперуполномоченный Управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД по Республике Татарстан, г. Казань, Российская Федерация. ORCID: 0000-0001-6419-7701. E-mail: dfarakhiev@mail.ru

Как справедливо указано в [2]: «качественные и безопасные дороги, отвечающие всем необходимым требованиям ГОСТов и СНиПов, являются основой не только экономического роста, но и поддержания необходимого уровня общественной безопасности и правопорядка на дорогах» [2, с. 176]. Итак, транспортной инфраструктуре необходимы, во-первых — качество, во-вторых — эффективность и безопасность, поскольку «качество и эффективность инфраструктуры с экономической точки зрения переводится в транзакционные издержки всей региональной системы и в то же время определяет возможности развития конкретной территориальной системы» [3, с. 40].

В настоящее время большое внимание уделяется разработке предложений для дальнейшего повышения эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений ЭБиПК и устранению проблем правового, организационного, тактического характера, возникающих при выявлении и документировании преступлений, связанных с хищением бюджетных денежных средств, выделяемых на совершенствование транспортной инфраструктуры. Особое внимание отводится взаимодействию подразделений ЭБиПК с правоохранительными и контролирующими органами, обеспечивающими защиту бюджетных денежных средств и противодействие коррупции.

Новизна настоящего исследования состоит в выводах на основе проведенного анализа актуальных информационных и методических материалов, собранного эмпирического материала об опыте деятельности подразделений ЭБиПК по рассматриваемой тематике в аспекте их взаимодействия с правоохранительными и контролирующими органами по защите бюджетных средств при реализации масштабных строительных проектов и развитии транспортной инфраструктуры.

Задачей исследования выступает разработка и формирование эффективного взаимодействия подразделений ЭБиПК с иными государственными органами в процессе противодействия хищениям бюджетных денежных средств, выделяемых на совершенствование транспортной инфраструктуры.

Состояние и структура преступности в дорожно-транспортной сфере

Количество преступных посягательств в исследуемой проблеме составляет 2,9% в общей структуре преступности по всем проектам, указанным в Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее — План)², а количество преступных посягательств в сфере реализации Плана — 1%.

За рассматриваемый период, с 2019 по 2022 годы, в России согласно сведениям статистической отчетности³ наблюдается тенденция увеличения основных показателей, характеризующих состояние преступности в бюджетной сфере, связанной с развитием транспортной инфраструктуры.

Так, объем преступности в исследуемой сфере ежегодно растет: количество зарегистрированных преступлений, связанных с реализацией приоритетного национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», в 2022 году достигло 86, что на 16% больше, чем в 2021 году. В то же время число зарегистрированных преступлений, связанных с реализацией Плана, остается стабильным: в 2022 году было выявлено 30 таких преступлений, что на 3% меньше, чем в предыдущем году. Сравнивая показатели, можно сказать, что это уменьшение существенно не повлияло на общую картину преступности в исследуемой сфере.

Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» — это основной вектор совершенствования инфраструктурной системы страны, так как «приведение в нормативное состояние автомобильных дорог, повышение безопасности дорожного движения должно послужить организации целостности территории огромного государства» [4, с. 142—143]. В последние несколько лет в России большое внимание уделяется именно системному совершенствованию автомобильных дорог на федеральном, региональном, межмуниципальном и местном уровнях.

Как справедливо отмечают авторы Финансового университета при Правительстве РФ, «в национальных проектах не прописаны четко цели, которых эти проекты должны достичь. Исключение составляет только проект „Безопасные и качественные автомобильные дороги“» [5, с. 26]. Из наименования вытекает цель, которую преследует проект, и результат, который необходимо достичь.

Наибольший объем преступности в 2022 году в сфере реализации приоритетного национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» составляют:

- 1) мошенничество — 34,8%;
- 2) получение взятки — 10,4%;
- 3) халатность — 8,1%;
- 4) превышение должностных полномочий — 6,9%;
- 5) дача взятки — 6,9%;
- 6) посредничество во взятке — 6,9%;
- 7) злоупотребление должностными полномочиями — 4,6%;
- 8) легализация (отмывание) денежных средств и иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения преступления — 2,3%;

² Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 № 2101-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 42 (часть II). Ст. 6480.

³ Состояние преступности в Российской Федерации за период времени с 2019 по 2022 гг. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics> (дата обращения: 01.12.2023).

9) присвоение и растрата, служебный подлог — 2,2%.

Наибольший объем преступности в 2022 году в сфере реализации Плана составляют:

- 1) мошенничество — 23,3%;
- 2) получение взятки — 16,6%;
- 3) злоупотребление должностными полномочиями — 13,3%;
- 4) дача взятки — 13,3%;
- 4) превышение должностных полномочий — 6,6%;
- 5) посредничество во взяточничестве — 3,3%.

Одним из основных направлений деятельности государства, в частности, органов внутренних дел, является защита бюджетных денежных средств от преступных посягательств. Органы внутренних дел с иными государственными органами на постоянной основе осуществляют совместные мероприятия по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений экономической и коррупционной направленности в сфере защиты бюджетных средств, выделяемых в рамках финансирования национальных проектов (программ) [6, с. 118], в том числе проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Количество преступлений, связанных с реализацией национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и выявленных подразделениями ЭБиПК в 2022 году, составило 48,8% от числа всех выявленных исследуемых преступлений, связанных с освоением бюджетных денежных средств, направленных на реализацию исследуемого проекта.

Количество преступлений, связанных с реализацией Плана и выявленных подразделениями ЭБиПК в 2022 году, также увеличилось и составило 46,6% от числа всех выявленных исследуемых преступлений, связанных с освоением бюджетных средств, направленных на реализацию Плана.

Количество преступлений, связанных с реализацией национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и выявленных подразделениями ЭБиПК, уголовные дела по которым направлены в суд, за 2022 год заметно снизилось — на 69,5% по сравнению с 2021 годом. Кроме того, доля исследуемых преступлений, выявленных подразделениями ЭБиПК и направленных в суд, в числе всех преступлений, связанных с реализацией исследуемого национального проекта, уголовные дела по которым направлены в суд, также снизилась за 2022 год по сравнению с предыдущим годом и составила 23,3%.

Материалы правоприменительной и судебной следственной практики

Анализ правоприменительной и судебной следственной практики позволил сделать вывод, что к наиболее распространенным преступным посяга-

тельствам на бюджетные денежные средства в рамках реализации проектов по строительству и совершенствованию транспортной и дорожной инфраструктуры относятся:

1) *мошенничество (ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее — УК РФ)*. Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении главы муниципального образования Смоленской области, который совместно с группой лиц в рамках освоения бюджетных денежных средств, выделенных на реализацию областной государственной программы «Развитие дорожно-транспортного комплекса Смоленской области» общей стоимостью 48,3 млн руб., подписал акт о приемке выполненных работ по форме КС-2, несмотря на явные признаки невыполнения отдельных строительно-монтажных работ на сумму 16,4 млн руб.;

2) *присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ)*. Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении главы муниципального образования Курской области, который, используя свое служебное положение, действуя из корыстной заинтересованности, путем растраты имущества похитил щебень, выделенный для ремонта автомобильной дороги, общей стоимостью 170 012 руб.;

3) *легализация (отмывание) денежных средств и иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения преступления (ст. 174.1 УК РФ)*. Так, по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 4 ст. 174.1 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении директора ООО «...», который умышленно легализовал (отмыл) часть денежных средств в сумме 11,6 млн руб., полученных путем завышения объемов фактически выполненных работ в рамках исполнения муниципальных контрактов на строительство межпоселковых дорог в Ростовской области, заключив договор займа с ООО «...2», директором которого являлся он же, а в дальнейшем на основании заключенного между ООО «...» и ООО «...2» договора перечислил денежные средства в сумме 7,1 млн руб. с расчетного счета первой организации на расчетный счет второй;

4) *ограничение конкуренции (ст. 178 УК РФ)*. Так, по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 178 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении директора ООО «...», фактического и номинального директоров ООО «...2», которые для ограничения конкуренции в сфере поставок инертных материалов государственным предприятиям Ставропольского края для строительства дорог, используя свои служебные положения, заключили соглашения (картели), которые запрещены на тер-

ритории страны⁴, в процессе участия в электронных аукционах и тем самым извлекли доход в размере 125,5 млн руб.;

5) *злоупотребление полномочиями* (ст. 201 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении лица, ответственного за исполнение реконструкционных работ автодорожного тоннеля автомобильной дороги, который в рамках реализации государственного контракта, используя свои полномочия, вопреки законным интересам субподрядной организации внес недостоверные сведения в акт о приемке выполненных работ по форме КС-2, чем причинил имущественный ущерб субподрядной организации на общую сумму более 6,4 млн руб.;

б) *коммерческий подкуп* (ст. 204 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 8 ст. 204 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении гр. А., который выполнял организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в коммерческой организации ООО «...» и, реализуя с гр. Б., выполняющим аналогичные функции в ООО «...», совместный преступный умысел, направленный на получение коммерческого подкупа в виде денег, иного имущества, услуг имущественного характера в особо крупном размере, действуя группой лиц по предварительному сговору, находясь в здании «...», достиг договоренности с гр. В. и гр. Г. о незаконном получении от последних части подкупа в виде иного имущества стоимостью 1,4 млн руб. и аксессуаров стоимостью 7,9 тыс. руб. путем помещения этого имущества в условленное место, за совершение гр. А. и гр. Б. действий в интересах гр. В., гр. Г. и ООО «...», входящих в служебные полномочия гр. А. и гр. Б., а именно: заключение договора подряда с ООО «...2» и содействие в подписании актов о приемке и оплате выполненных работ по форме КС-2, КС-3;

7) *злоупотребление должностными полномочиями* (ст. 285 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 285 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении руководителя организации, который, используя свои служебные полномочия, при отсутствии затрат на строительный контроль заключил контракты на выполнение работ по строительному контролю с ООО «...» и ООО «...2» по 11 объектам строительства и реконструкции автомобильных дорог и неправомерно произвел связанные с этим расходы, причинив ущерб бюджету Республики Дагестан на сумму 11,2 млн руб.;

8) *превышение должностных полномочий* (ст. 286 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного п. «е» ч. 3 ст. 286 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении главы сельского поселения «...» Республики Мордовии, который, используя свои служебные полномочия, совершил действия, которые явно выходят за пределы его полномочий: из корыстной заинтересованности дал указание своему близкому родственнику вывезти железобетонные плиты в количестве 6 шт., принадлежащие сельскому поселению, и воспользовался ими по своему усмотрению;

9) *получение взятки* (ст. 290 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении исполняющего обязанности заместителя главы городского округа Московской области, выполняющего организационно-распорядительные функции в муниципальном учреждении, в рамках исполнения муниципального контракта по ремонту автомобильных дорог общего пользования по улицам городского округа Московской области, который из корыстных побуждений вступил в преступный сговор с генеральным директором ООО «...», в результате которого лично получил от последнего незаконное вознаграждение в размере 500 000 руб.;

10) *дача взятки* (ст. 291 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 291 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении заместителя начальника дистанции электроснабжения ВСЖД — филиала ОАО «РЖД», который через посредника получил незаконное вознаграждение в особо крупном размере в сумме 2,8 млн руб. от генерального директора ООО «...» за содействие в получении необходимых согласований со стороны структурных подразделений ВСЖД для выполнения работ при строительстве автомобильной дороги;

11) *посредничество во взяточничестве* (ст. 291.1 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 291.1 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении директора ООО «...», который выступал в качестве посредника в передаче незаконного вознаграждения в особо крупном размере в сумме 1,5 млн руб. с использованием электронных средств платежа от директора ООО «...2» начальнику ЖКХ администрации городского округа за содействие в подписании актов о приемке выполненных работ по форме КС-2 по капитальному ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности городского округа Республики Крым;

12) *служебный подлог* (ст. 292 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 292 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отно-

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Российская газета. 2006. № 162.

шении заместителя главы администрации городского округа Московской области по факту заключения муниципального контракта на выполнение работ по ремонту автомобильной дороги протяженностью 1 км и стоимостью 8,9 млн руб. В рамках исполнения муниципального контракта подрядной организацией осуществлен лишь часть работ. В последующем заместитель главы вступил в преступный сговор с директором подрядной организации и подписал акт о приемке выполненных работ по форме КС-2, несмотря на выполнение строительных работ в неполном объеме, тем самым похитив денежные средства на сумму 795,2 тыс. руб.;

13) *халатность* (ст. 293 УК РФ). Так, по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 292 УК РФ, выявленного сотрудниками подразделения ЭБиПК, возбуждено уголовное дело в отношении главы администрации муниципального образования, который заключил муниципальный контракт на проведение работ по разработке проектной документации объекта, предусматривающего строительство подъезда к «...» в Астраханской области. На момент заключения контракта дорога относилась к объектам федерального значения и находилась в оперативном управлении ФГБУ «...», т. е. на балансе администрации муниципального образования не находилась, тем самым цели, заложенные в муниципальном контракте, достигнуты не были, в связи с чем действия квалифицировались как халатность.

Результаты исследования

Итак, на основе исследуемых материалов можно сделать вывод, что к характерным чертам, свидетельствующих о фактах хищений бюджетных средств, выделяемых на совершенствование транспортной инфраструктуры и направленных на приобретение строительных материалов, следует относить:

- 1) совершение бестоварных операций (что является путем встречной проверки при анализе книг-продаж и книг-покупок);
- 2) списание материалов на завышенные объемы выполненных работ;
- 3) приобретение материалов у аффилированных организаций, фирм-однодневок;
- 4) составление и предоставление заказчику фиктивных документов;
- 5) искажение документов первичной отчетности (что выявляется путем встречной проверки);
- 6) выявление материалов, на которые может указать официальный источник (продавец, дистрибьютор).

Для решения задачи по выявлению способов хищения бюджетных денежных средств, выделяемых в рамках совершенствования транспортной и дорожной инфраструктуры, необходимо осуществлять комплекс оперативно-розыскных мероприятий по факту совершенных, совершаемых и подготавливаемых противоправных деяний. В целях

стремительного незаконного обогащения зачастую используются всевозможные способы, которые считаются благоприятными для совершения хищений. Кроме того, чем больше фигурантов (заинтересованных лиц) преступного посягательства, тем больше способов хищений ими применяется. Указанные обстоятельства должны приниматься во внимание в процессе выявления фактов, подлежащих проверке и установлению, а также при планировании расследования.

Мероприятия по защите бюджетных денежных средств, недопущению хищений и коррупционных проявлений на всех уровнях власти и управления в рассматриваемой проблеме основываются на исполнении нормативно-правовых актов в исследуемом направлении.

Подразделениями ЭБиПК на постоянной основе осуществляется анализ финансирования и обоснованности освоения бюджетных денежных средств, выделенных на реализацию национальных проектов (программ), в том числе Плана, с последующей оценкой фактических параметров исполнения, получением необходимой оперативно-значимой информации и проведением контрольных и превентивных мероприятий на любых стадиях их реализации.

Из результатов проведенного анкетирования следует, что большая часть сотрудников подразделений ЭБиПК при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, посягающих на бюджетные денежные средства, выделяемые для реализации масштабных строительных проектов и развитие транспортной и дорожной инфраструктуры, взаимодействуют со следующими государственными органами:

- 1) с Федеральной налоговой службой — 85%;
- 2) со Следственным комитетом Российской Федерации — 82%;
- 3) с Федеральной службой по финансовому мониторингу (далее — Росфинмониторинг) — 81%;
- 4) с Федеральным казначейством — 69%;
- 5) с Федеральной службой безопасности — 60%;
- 6) со Счетной палатой — 47%;
- 7) с Федеральной таможенной службой — 29%;
- 8) с Федеральным арбитражным судом — 21%;
- 9) с Росреестром — 5%;
- 10) с Федеральной антимонопольной службой — 2%;
- 11) с иными государственными органами и корпорациями (органами местного самоуправления, Росавтодором и подведомственными ему учреждениями и т. д.).

Авторы, исследующие проблему выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, связанных с хищением бюджетных денежных средств, выделяемых на совершенствование транспортной и дорожной инфраструктуры, отмечают: «участие Федеральной антимонопольной

службы (далее — ФАС) России в выявлении и раскрытии коррупционных преступлений в дорожном хозяйстве является необходимым» [7, с. 92]. Нельзя не согласиться с мнением авторов, поскольку это подтверждается возможностями, которыми наделена исследуемая служба, деятельность которой в первую очередь направлена на предотвращение фактов незаконного ограничения конкуренции. Кроме того, в своих исследованиях Ю.М. Кравченко пишет: «Приходится констатировать, что масштабное распространение получили и такие мошеннически-коррупционные схемы, как злоупотребление правом в лице конкурсантов торгов путём подачи заведомо необоснованных жалоб в компетентные органы. Такие инструменты манипуляции создают серьёзные преграды к соблюдению сроков закупок, в результате чего закупка может быть полностью сорвана. Особенно ярко коррупционный аспект проявляется при реализации таких нацпроектов, как «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Здравоохранение» [8, с. 68].

В рамках исполнения мероприятий по национальному проекту «Безопасные качественные дороги» конкретизированы наиболее бюджетоёмкие объекты строительства, определенные в качестве объектов первоочередной заинтересованности, приняты меры к их качественному оперативному прикрытие.

Кроме того, сотрудники подразделений ЭБиПК уделяют большое внимание возмещению материального ущерба, причиненного в результате неправомерного расходования бюджетных денежных средств, выделяемых на реализацию национальных проектов (программ) по строительству и развитию транспортной инфраструктуры.

Сотрудниками подразделений ЭБиПК, осуществляющими противодействие преступным посягательствам на бюджетные денежные средства, отмечается наиболее положительное воздействие на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, посягающих на бюджетные средства, выделяемые для реализации масштабных строительных проектов и развитие транспортной инфраструктуры, при взаимодействии с указанными ниже государственными органами по следующим направлениям.

1. С Федеральной налоговой службой:

а) *информационно-аналитическое взаимодействие.* Большая часть опрошенных сотрудников, взаимодействующих с налоговой службой, отметили, что на результат выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, посягающих на бюджетные денежные средства, положительно влияет взаимодействие, заключающееся в своевременном получении оперативно-значимой информации в соответствии с положениями Федерального

закона «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵, а также сведений, имеющих значение для доказательственной базы;

б) *совместная деятельность.* Опрошенные сотрудники отметили также, что на результат положительно влияет взаимодействие, заключающееся в совместном планировании и совместном проведении мероприятий, участие сотрудников в совместных выездных налоговых проверках, проведение рабочих встреч и совещаний.

2. Со Следственным комитетом Российской Федерации:

- оперативное сопровождение уголовных дел, взаимодействие в процессе избрания меры пресечения, возмещения ущерба, активного содействия в расследовании уголовных дел, окончания и направления уголовного дела в суд, совместные оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия, участие в деятельности следственно-оперативных групп, исполнение отдельных поручений, получение показаний от подозреваемых, производство обысков (выемок) в жилищах и организациях, выделение материалов из уголовного дела;
- взаимопомощь при проведении доследственной проверки, раскрытии преступлений, проведение совместных проверок, установление фактов хищений и лиц, в действиях которых усматриваются признаки состава преступления, взаимодействие при выявлении преступлений, направление материалов для рассмотрения и принятия процессуального решения, совместная реализация результатов оперативно-розыскной деятельности;
- проведение рабочих совещаний, совместное планирование и разработка совместных мероприятий, взаимное информирование, обсуждение имеющейся практики, алгоритма документирования, перспективы возбуждения уголовного дела, выработка совместных решений;
- незамедлительный обмен оперативно-значимой информацией.

3. С Росфинмониторингом:

большая часть опрошенных сотрудников, взаимодействующих с Росфинмониторингом, отмечают, что при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, посягающих на бюджетные средства, положительно влияет взаимодействие, заключающееся в получении сведений, оперативно-значимой информации, аналитических сведений о сомнительных финансовых операциях — о движении денежных средств по расчетным счетам объекта оперативной заинтересованности (проверяемых физических и юридических лиц), их обналичивании и выводе, установление материального положения, о преступных схемах легализации денежных средств, о фактах возможной легализации денежных средств,

⁵ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ // Российская газета. 1995. № 160.

полученных преступным путем, подробные схемы вывода финансовых активов с указанием фирм-однодневок, установление контрагентов подрядной организации, их связей, транзитных организаций, родственных и сомнительных связей.

4. С Федеральным казначейством:

- взаимодействие, заключающееся в своевременном и полном получении интересующих сведений, оперативно-значимой информации в рамках запросов, сведений, имеющих доказательственную базу, в том числе по операциям со средствами федерального бюджета, расходованию бюджетных средств, сохранности бюджетных средств, о движении денежных средств, движении по лицевым счетам государственных органов, бюджетных учреждений;
- быстрый обмен информацией, в том числе по фактам проверок в бюджетной сфере о бюджетополучателях, о финансовом обеспечении, об операциях по зачислению и списанию целевых денежных средств, отраженных на лицевых счетах, осуществлении бюджетного мониторинга;
- совместное планирование и реализация, проведение совместных выездных мероприятий, проведение совместных проверок освоения и расходования денежных средств, выделяемых из бюджетов различного уровня, на развитие и поддержание объектов транспортной инфраструктуры.

5. С Федеральной службой безопасности:

- взаимодействие, заключающееся в совместном планировании мероприятий и реализации, выработке совместных решений, проведении совместной оперативно-розыскной деятельности и процессуальных действий, совместных оперативно-розыскных гласных и негласных мероприятий по выявлению преступлений в указанной сфере деятельности;
- совместное проведение оперативно-технических мероприятий, профилактических мероприятий, техническое сопровождение оперативно-розыскных мероприятий;
- документирование преступлений указанной категории, проведение совместных проверок;
- обмен опытом, проведение рабочих встреч и рабочих совещаний;
- незамедлительный обмен оперативно-значимой информацией;

6. Со Счетной палатой Российской Федерации:

- получение сведений, имеющих доказательственную базу, получение оперативно-значимой информации;
- наведение справок, анализ контрагентов, приобщение актов проверок, в которых имеются первичные признаки, результатов контрольных замеров;

- незамедлительный обмен оперативно-значимой информацией;
- совместное планирование, реализация и проведение мероприятий, рабочих встреч и совещаний;
- проверки на предмет освоения и расходования денежных средств, выделяемых из бюджета, проведение мероприятий по выявлению фактов хищений бюджетных денежных средств.

7. С иными федеральными государственными органами и государственными корпорациями:

- предоставление юридической оценки действий фигурантов;
- установление недвижимого имущества, которое может использоваться для компенсации ущерба, нанесенного преступным путем;
- проведение совместных мероприятий в рамках своих компетенций, обмен результатами проверок.

Выводы

Обеспечение безопасности бюджетных денежных средств, направляемых на совершенствование транспортной инфраструктуры, в первую очередь включает в себя разработку научно-обоснованного комплекса оперативно-розыскных и иных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экономической и коррупционной направленности, связанных с хищением бюджетных денежных средств.

Оперативно-розыскное обеспечение исследуемой деятельности стремится достичь две цели: декриминализировать область незаконного освоения бюджетных денежных средств и минимизировать воздействие на нее отрицательных факторов [9, с. 114].

Масштабное финансирование транспортной и дорожной инфраструктур представляется «благоприятной средой» для совершения противоправных деяний со стороны должностных лиц уполномоченных и контролируемых органов, а также руководителей транспортных и дорожных организаций [10, с. 97].

На основании проведенного исследования подтверждается мнение автора и других специалистов, полагающих, что при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте автомобильных дорог высока вероятность совершения преступлений.

В заключение необходимо отметить, что в целях минимизации и предупреждения преступлений в транспортной и дорожной сферах необходимо на постоянной основе взаимодействовать с указанными в описательной части исследования государственными органами и службами.

Литература

1. Ворошилов Н.В. Тенденции, проблемы и перспективы реализации национального проекта России «Безопасные качественные дороги» // Вопросы территориального развития. 2022. № 2. С. 1—18.
2. Семак В.Г. К вопросу об актуальности разработки частной методики расследования хищений, совершаемых в сфере дорожного строительства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 8. С. 175—181. DOI: 10.23672/SAE.2023.46.83.020 .
3. Михайлов М.В. Роль транспортной инфраструктуры в региональном экономическом развитии // Вестник РУК. 2022. № 4 (50). С. 9—46.
4. Григорьева Л.О. Реализация национального проекта «Безопасные и качественные дороги» в Республике Бурятия // Землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земельных ресурсов : Материалы международной научно-практической конференции, Улан-Удэ, 26—28 апреля 2021 года / Под общ. ред. Л.О. Григорьевой. Улан-Удэ : Бурятский государственный университет им. Доржи Банзарова, 2021. С. 136—143.
5. Каминская Т.Л., Петросянц Д.В., Симонов К.В., Селезнев П.С., Куприянова Л.М. Национальные проекты России как имиджевая проблема управления // Экономика. Налоги. Право. 2023. Т. 16. № 4. С. 17—34. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-4-17-34 .
6. Телков А.В. Некоторые аспекты защиты национальных проектов посредством оперативно-розыскной деятельности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2021. № 3. С. 117—125. DOI: 10.24412/2071-6184-2021-3-117-125 .
7. Ильин А.Е., Васильев Э.А., Надейкина О.А. К вопросу борьбы с преступлениями коррупционной направленности в сфере дорожного хозяйства // Научный портал МВД России. 2019. № 2 (46). С. 88—92.
8. Кравченко Ю.М. Коррупция как сдерживающий фактор реализации национальных проектов в России // Актуальные проблемы противодействия коррупции в современных условиях: теория и практика : сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 22 декабря 2021 года. Нижний Новгород : Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС, 2022. С. 67—71.
9. Фарахiev Д.М. Противодействие преступлениям, связанным с хищениями бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных проектов // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 3. С. 107—116. DOI: 10.22394/2074-7306-2023-1-3-107-116 .
10. Габоев Н.В. Некоторые возможности использования бухгалтерского учета в целях выявления преступлений, совершаемых при строительстве и реконструкции автодорог общего пользования // Научный портал МВД России. 2021. № 1 (53). С. 96—102.

PUBLIC LAW

EMBEZZLEMENT OF PUBLIC FUNDS ALLOTTED FOR IMPROVING TRANSPORT INFRASTRUCTURE: STATE, STRUCTURE AND ROLE OF OPERATIONAL DETECTIVE STAFF

Dinar Farakhiev⁶

Keywords: *tendency, crime, road infrastructure, budget, co-operation, public authorities, ESCC units, operational detective activity, detection.*

Abstract

Purpose of the work: a complex study of specific features of embezzlement of public funds allotted for improving transport infrastructure in the aspect of operational detective activity.

Methods used in the study: general and specific scientific methods of cognition, structural and formal logical methods, the general dialectical method and others. The materials for this study are: research publications of criminologists, statistical reports of road and transport crime, law enforcement, investigative and court practice as well as the results of the author's own sociological research.

Study findings: detecting and documenting offences related to embezzling public funds allotted for improving and developing transport infrastructure implies carrying out the full scope of operational detective activities. The main subject of detecting and documenting of the offences under study are the units for economic security and countering corruption (ESCC units). Based on the results of the performed study, the author proposes to organise and update an efficient co-operation of ESCC units officers with other public authorities and services, in particular, to impact the system and mechanism for detecting and documenting offences encroaching on public funds allotted for implementing large-scale building projects and developing of transport infrastructure.

⁶ Dinar Farakhiev, criminal intelligence detective at the Directorate of Economic Security and Countering Corruption of the Ministry of Internal Affairs in the Republic of Tatarstan, Kazan, Russian Federation. ORCID: 0000-0001-6419-7701. E-mail: dfarakhiev@mail.ru

References

1. Voroshilov N.V. Tendentsii, problemy i perspektivy realizatsii natsional'nogo proekta Rossii "Bezopasnye kachestvennye dorogi". Voprosy territorial'nogo razvitiia, 2022, No. 2, pp. 1–18.
2. Semak V.G. K voprosu ob aktual'nosti razrabotki chastnoi metodiki rassledovaniia khishchenii, sovershaemykh v sfere dorozhnogo stroitel'stva. Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki, 2023, No. 8, pp. 175–181. DOI: 10.23672/SAE.2023.46.83.020 .
3. Mikhailov M.V. Rol' transportnoi infrastruktury v regional'nom ekonomicheskom razvitii. Vestnik RUK, 2022, No. 4 (50), pp. 9–46.
4. Grigor'eva L.O. Realizatsiia natsional'nogo proekta "Bezopasnye i kachestvennye dorogi" v Respublike Buriatii. Zemleustroistvo, kadastr nedvizhimosti i monitoring zemel'nykh resursov : Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Ulan-Ude, 26–28 apreliia 2021 goda. Pod obshch. red. L.O. Grigor'evoi. Ulan-Ude : Buriatskii gosudarstvennyi universitet im. Dorzhi Banzarova, 2021, pp. 136–143.
5. Kaminskaia T.L., Petrosiants D.V., Simonov K.V., Seleznev P.S., Kupriianova L.M. Natsional'nye proekty Rossii kak imidzhevaia problema upravleniia. Ekonomika. Nalogi. Pravo, 2023, t. 16, No. 4, pp. 17–34. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-4-17-34 .
6. Telkov A.V. Nekotorye aspekty zashchity natsional'nykh projektov posredstvom operativno-rozysknoi deiatel'nosti. Izvestiia Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i iuridicheskie nauki, 2021, No. 3, pp. 117–125. DOI: 10.24412/2071-6184-2021-3-117-125 .
7. Il'in A.E., Vasil'ev E.A., Nadeikina O.A. K voprosu bor'by s prestupleniiami korrupsionnoi napravlenosti v sfere dorozhnogo khoziaistva. Nauchnyi portal MVD Rossii, 2019, No. 2 (46), pp. 88–92.
8. Kravchenko Iu.M. Korruptsiia kak sderzhivaiushchii faktor realizatsii natsional'nykh projektov v Rossii. Aktual'nye problemy protivodeistviia korruptsii v sovremennykh usloviakh: teoriia i praktika : sbornik nauchnykh trudov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Nizhnii Novgorod, 22 dekabria 2021 goda. Nizhnii Novgorod : Nizhegorodskii institut upravleniia – filial RANKhiGS, 2022, pp. 67–71.
9. Farakhiev D.M. Protivodeistvie prestupleniiam, svyazannym s khishcheniiami biudzhetykh sredstv, vydelennykh na realizatsiiu natsional'nykh projektov. Severo-Kavkazskii iuridicheskii vestnik, 2023, No. 3, pp. 107–116. DOI: 10.22394/2074-7306-2023-1-3-107-116 .
10. Gaboev N.V. Nekotorye vozmozhnosti ispol'zovaniia bukhgalterskogo ucheta v tseliakh vyivleniia prestuplenii, sovershaemykh pri stroitel'stve i rekonstruktsii avtodorog obshchego pol'zovaniia. Nauchnyi portal MVD Rossii, 2021, No. 1 (53), pp. 96–102.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ, ЗАПРЕЩЕННЫХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кириченко А.В.¹

Ключевые слова: блокировка сайтов, запрещенный контент, интернет-контент, обход блокировок, ответственность за распространение, персональные данные, Роскомнадзор, ограничение доступа, экстремистские материалы, персональные данные.

Аннотация

Цель работы: комплексный анализ действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере регулирования распространения информации в социальных сетях, запрещенных к использованию на территории Российской Федерации.

Метод исследования: анализ положений информационного законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок использования социальных сетей. Используются также сравнительно-правовой метод — при исследовании российского и зарубежного законодательства и формально-юридический метод — при изучении судебной практики и позиции контрольно-надзорных органов по вопросу распространения социальных сетей.

По результатам исследования автор пришел к выводу о наличии пробелов в законодательстве при привлечении к ответственности за распространение запрещенного контента в социальных сетях. Это связано с наличием различных способов обхода блокировок (например, использование VPN) для распространения информации в социальных сетях. Автор также пришел к заключению о необходимости совершенствования государственной политики в данной сфере для решения выявленных проблем и определения перечня ответственных лиц, процессуального статуса органов государственной власти, осуществляющих контроль за социальными сетями.

DOI: [10.21681/2226-0692-2024-1-50-55](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2024-1-50-55)

Введение

Правовое регулирование распространения информации на интернет-платформах и в социальных сетях с учетом обширного характера их применения представляет собой актуальную проблему современности. Особенно это важно в контексте миллионной аудитории социальных сетей по всему миру.

В России в последние годы принят ряд законов, устанавливающих порядок распространения информации в Интернете и ответственность за распространение запрещенной информации в социальных сетях. В частности, среди ключевых законов можно упомянуть принятый в 2016 году «Антитеррористический пакет» депутата Государственной Думы И.А. Яровой, вводящий дополнительные требования для операторов по хранению данных и предоставлению их по запросу спецслужб. В 2018 году на территории Российской Федерации был запрещен доступ к мессенджеру Telegram за отказ предоставлять ФСБ ключи шифрования переписки пользователей. В 2020 году был принят закон об обязательной локализации баз данных российских пользователей социальных сетей на территории РФ. Кроме того,

по политическим мотивам Государственной Думой было принято решение о блокировке на территории РФ сразу нескольких крупнейших и наиболее популярных социальных сетей, таких как Facebook, Instagram, Twitter.

В условиях турбулентности возникает потребность доктринального изучения и анализа правовых механизмов регулирования распространения информации в запрещенных в России социальных медиа, а также анализа практических аспектов, юридических форм и методов такого регулирования. Эта тема является малоисследованной в отечественной юридической науке, несмотря на её актуальность и научно-практическую значимость.

В доктрине анализируются отдельные аспекты распространения информации в социальных сетях. Так, А.А. Мазур отмечает актуальность предупреждения киберпреступности в социальных сетях повышенной анонимности (Даркнет), характеризующихся высокой степенью криминализации [6, с. 125]. О.А. Шут указывает на проблему сложности расследования и низкой раскрываемости преступлений

¹ Кириченко Артём Викторович, аспирант Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: artem.kirichenko99@yandex.ru

мошенничества в социальных сетях в связи с необходимостью специальных технических знаний у правоохранительных органов [9, с. 98]. Н.Р. Красовская и А.А. Гуляев отмечают, что в ближайшие годы одной из наиболее опасных технологий искусственного интеллекта (ИИ) могут стать глубокие подделки (дипфейки) в социальных сетях, что потребует применения ответных технологий ИИ для их выявления [3, с. 97].

Интернет благодаря своей анонимности и трансграничности дает возможность для беспрепятственного распространения радикальных и экстремистских идей. Социальные сети при этом становятся одним из основных каналов вовлечения молодежи в экстремистскую деятельность. Запрещенные в России социальные медиа при отсутствии модерации контента со стороны государственных органов становятся платформой для пропаганды радикального ислама, неонацизма, разжигания ненависти к социальным группам. Это создает серьезные риски распространения экстремизма среди российских пользователей, особенно молодежи.

В свете вышеизложенных вызовов и угроз, исходящих от распространения запрещенной информации в социальных медиа, возникает необходимость рассмотреть существующую нормативную правовую основу, посвященную распространению информации в социальных сетях.

Постановка задачи исследования заключается в комплексном анализе проблем правового регулирования распространения информации в социальных сетях, запрещенных к использованию на территории Российской Федерации.

В рамках исследования предполагается рассмотреть действующие нормативные правовые акты, регулирующие ограничение деятельности социальных сетей и распространение информации в них в России, проанализировать правоприменительную практику в части блокировки запрещенных социальных медиа и привлечения к ответственности за их использование, выявить основные пробелы, коллизии и противоречия в законодательстве, регламентирующем ограничение доступа к социальным сетям, а также сформулировать предложения по совершенствованию отечественного законодательства и государственной политики в обозначенной сфере с целью повышения эффективности пресечения распространения запрещенной информации в социальных медиа.

Законодательное регулирование распространения информации в социальных сетях

Основным нормативным актом, регулирующим распространение информации в социальных сетях, является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите

информации»². Закон закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Данное право распространяется и на пользователей социальных сетей. В законе также установлены ограничения доступа к информации в публично-значимых целях. Этим же нормативным актом определены полномочия государственных органов по установлению обязательных требований в сфере информационных технологий и защиты информации. Эти требования касаются и регулирования социальных сетей. За нарушения в указанной сфере законом установлена, в зависимости от характера нарушений, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность.

Нельзя не отметить и положения Федерального закона «О персональных данных»³, который содержит нормы, регулирующие отнесение сведений к персональным данным. Так, к таким данным относятся сведения, которые пользователи указывают о себе в профиле и иной активности в социальных сетях. Обработка этих данных возможна только при наличии согласия субъекта персональных данных. Таким образом, социальные сети могут использовать данные своих пользователей строго в заявленных целях и с их разрешения. Кроме того, закон обязывает администрации социальных сетей обеспечивать безопасность и конфиденциальность обрабатываемых ими персональных данных. За нарушения в этой сфере предусмотрена административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность. Таким образом, закон о персональных данных устанавливает комплекс правовых норм для регулирования сбора, хранения и использования данных пользователей социальных сетей.

Важными для регулирования социальных сетей являются и нормы Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁴, который вводит категоризацию информации по возрастным ограничениям, в том числе информации, запрещенной для распространения среди детей. Это непосредственно относится и к контенту, распространяемому в социальных сетях. Закон обязывает администрацию социальных медиа принимать меры по защите детей от вредоносной информации. В законе определены полномочия органов власти по контролю и надзору за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, в том числе в социальных сетях.

² Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

За нарушения требований данного закона предусмотрена административная ответственность. Этим законом регулируются процессы распространения информации в социальных медиа с целью ограждения несовершеннолетних от вредного контента.

Стоит выделить и Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»⁵. Так, запрещается использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. Социальные сети также относятся к сетям связи общего пользования. В доктрине отмечается, что социальные сети и мессенджеры продолжают оставаться одной из основных площадок для размещения экстремистских материалов в силу ряда технологических факторов [8, с. 33]. Вышеуказанный закон предусматривает меры по противодействию использованию сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. Сюда относится блокировка ресурсов, распространяющих запрещённую информацию. Администрация социальных сетей обязана не допускать размещение пользователями экстремистских материалов и призывов к экстремизму. За нарушение данных требований закон устанавливает административную ответственность.

Важно рассмотреть и систему органов власти, регулирующих распространение информации в социальных сетях. Так, среди органов власти стоит отметить деятельность Роскомнадзора, который осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства об информации, информационных технологиях, федеральными СМИ и массовыми коммуникациями. Ведомство проводит плановые и внеплановые проверки социальных сетей и других интернет-ресурсов, выявляя нарушения российского законодательства. По итогам проверок Роскомнадзор выносит предписания об устранении выявленных нарушений, а также принимает решения о блокировке страниц и сайтов, распространяющих запрещённый контент. Кроме этого, служба обращается в суд для привлечения к ответственности интернет-ресурсов, нарушивших законы в информационной сфере.

Стоит также отметить и деятельность ФСБ РФ, которая уполномочена выявлять преступления экстремистской направленности, совершённые с использованием Интернета и социальных медиа. Сюда относятся: распространение запрещённых материалов, вербовка сторонников экстремистских группировок в социальных сетях, координация противоправной деятельности с их помощью.

Кроме того, ФСБ пресекает неправомерный доступ к конфиденциальным информационным ресурсам, в том числе персональным данным пользователей, которые обрабатывают в социальных сетях.

ФСБ является ключевым органом по борьбе с правонарушениями в сети, включая социальные медиа. Ведомство активно выявляет, пресекает и расследует киберпреступления и экстремистские проявления.

Важно выделить деятельность Министерства юстиции РФ, которое формирует и ведёт федеральные реестры запрещённых материалов. На основании этих реестров Роскомнадзор и другие органы осуществляют блокировку соответствующей информации в Интернете и социальных медиа. Минюст обобщает практику правоприменения в сфере СМИ и массовых коммуникаций, а также осуществляет методическое обеспечение правовой экспертизы информационной продукции на предмет выявления запрещённого контента, в том числе распространяемого в социальных сетях.

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ разрабатывает стратегии и программы инновационного развития информационно-телекоммуникационной отрасли, куда входят и социальные сети. Ведомством определяются цели, задачи, основные направления господдержки отечественных IT-компаний, включая разработчиков российских социальных медиа. Кроме того, министерство координирует законодательную деятельность, связанную с регулированием общественных отношений в указанных сферах, в том числе готовит предложения о совершенствовании механизмов государственного управления Интернетом и социальными сетями в России.

Важную роль в регулировании распространения информации в социальных сетях играет также прокуратура Российской Федерации [8, с. 461], которая осуществляет надзор за исполнением законов, в том числе регулирующих функционирование сети Интернет и социальных медиа⁶.

В частности, прокуроры проверяют исполнение законодательства администрациями социальных сетей и операторами связи [1, с. 167]. Они могут требовать устранения выявленных нарушений закона, вплоть до блокировки сообществ и групп в социальных медиа. Кроме того, прокуратура координирует деятельность правоохранительных органов при выявлении нарушений в Интернете и социальных сетях [2, с. 37]. Кроме того, прокурор участвует в административном процессе при рассмотрении дел об административных правонарушениях в указанной сфере⁷.

Распространение информации в социальных сетях в настоящее время является одной из наиболее актуальных и дискуссионных тем как в научном сообществе, так и среди практикующих юристов. На основании анализа научной литературы по данной проблематике можно выделить следующие

⁵ Федеральный закон от 25 июля 2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁶ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

дискуссионные и недостаточно урегулированные аспекты правового регулирования распространения информации в социальных сетях.

Вопросы наказуемости использования запрещенных в России социальных сетей пользователями после блокировки доступа к ним на территории РФ

В научном сообществе обсуждается, в частности, возможность квалификации таких действий по статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за экстремизм [7, с. 36]. Вопрос о возможности привлечения пользователей к уголовной ответственности за использование запрещенных социальных сетей после их блокировки является одним из наиболее дискуссионных [5, с. 364]. Действительно, с формально-юридической точки зрения продолжение использования функционала (просмотр ленты, публикация постов, выставление отметки «мне нравится» и т. д.) запрещенных соцсетей после вступления в силу решения суда может рассматриваться как фактическое участие в деятельности организации, признанной экстремистской, а значит, подпадает под действие ст. 282.2 УК РФ [10, с. 461]. Однако на практике возникает ряд сложностей. Во-первых, проблематично юридически правильно квалифицировать степень общественной опасности таких деяний. Во-вторых, крайне затруднительно собрать доказательный материал конкретных действий пользователя в запрещенной социальной сети и достоверно установить его личность. Представляется целесообразным на законодательном уровне конкретизировать данный вопрос и определить минимальные требования к квалификации действий пользователей по соответствующим статьям УК РФ, что позволит однозначно разграничить ответственность за использование функционала запрещенных соцсетей после их блокировки.

Вопрос правовой оценки использования символики запрещенных социальных сетей (логотипов, брендов) на товарах, выпускаемых отечественными производителями

С одной стороны, теоретически это может рассматриваться как распространение символики экстремистской организации. С другой — данный запрет может необоснованно ограничивать хозяйственную деятельность производителей. Необходимо разъяснение со стороны профильных органов по этому вопросу [3, с. 97].

Однако на практике реализация запрета на использование узнаваемых логотипов широко известных брендов способна привести к существенным экономическим потерям для отечественных производителей товаров, ориентированных на молодеж-

ное население. Здесь должен быть найден разумный баланс частных и публичных интересов. В частности, необходимы официальные разъяснения со стороны профильных структур, в каких случаях использование символики запрещается, а в каких может быть правомерным. Это позволит избежать ущерба для бизнеса и необоснованного привлечения к ответственности производителей товаров массового спроса. На данный момент судебная практика по вопросу использования символики запрещенных социальных сетей не является однозначной. В частности, в решении Тверского районного суда г. Москвы о признании Meta Platforms Inc. экстремистской организацией нет конкретных разъяснений насчет допустимости или недопустимости использования логотипов Facebook и Instagram на сайтах и в деятельности других юридических лиц. Суд лишь отмечает, что его решение не ограничивает использование программных продуктов Meta юридическими и физическими лицами, не причастными к экстремистской деятельности.

Таким образом, в настоящее время практика по данному аспекту не сформирована. Требуются дополнительные разъяснения профильных государственных органов для определения границ правомерного или неправомерного использования символики запрещенных социальных сетей⁸.

Не до конца урегулирован вопрос об определении круга лиц, подлежащих привлечению к ответственности за распространение запрещенного контента в социальных сетях. Помимо собственно пользователей, создающих и распространяющих незаконный контент, к таким лицам могут быть отнесены владельцы доменов, хостинг-провайдеры, администрации самих социальных сетей. Их роль и объем ответственности нуждаются в четком разграничении для эффективного правоприменения. Таким образом, вопрос об определении круга лиц, несущих ответственность за распространение запрещенного контента в социальных сетях, нуждается в дополнительном нормативном урегулировании. В настоящее время законодательство однозначно возлагает обязанности по пресечению распространения незаконной информации только на владельцев самих социальных сетей.

Однако, учитывая сложившиеся в сети Интернет технические и экономические модели взаимодействия различных субъектов, представляется целесообразным четко регламентировать степень ответственности также и других лиц, в первую очередь — владельцев доменов, хостинг-провайдеров, администраторов групп и сообществ в социальных сетях. Установление единых правил и требований позволит создать действенный механизм ограни-

⁸ Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/tverskoj/services/cases/civil/details/de7ea60-a3ab-11ec-8a7e-51b31fb55b35?participants=meta> (дата обращения: 28.02.2024).

чения распространения запрещенного контента с участием всех задействованных сторон, а четкое разграничение полномочий исключит возможность уклонения от ответственности.

Возникают вопросы в отношении процессуального статуса и полномочий Роскомнадзора и его территориальных органов при принятии решений о признании той или иной информации, распространяемой социальными сетями, запрещенной: какие критерии должны применяться, каков порядок обжалования таких решений и привлечения к ответственности за неисполнение предписаний Роскомнадзора? Эти процессуальные аспекты нуждаются в дополнительной проработке. В частности, действующее законодательство недостаточно четко регламентирует критерии, на основании которых Роскомнадзор принимает решения о признании той или иной информации запрещенной к распространению. Это снижает правовую определенность таких решений. Кроме того, не в полной мере урегулирован механизм обжалования действий Роскомнадзора по блокировке информации или привлечению к ответственности владельцев социальных сетей. Необходимо четко прописать административные процедуры для защиты прав лиц, привлеченных к ответственности.

Видится целесообразным на уровне подзаконных актов детально регламентировать процесс принятия решений Роскомнадзором в рассматриваемой сфере, а также закрепить его полномочия по вынесению обязательных предписаний для администрации социальных сетей. Это повысит эффективность государственного контроля.

Подводя итог анализу проблемных аспектов правового регулирования распространения информации в социальных сетях, запрещенных в России, можно сделать следующие **основные выводы**.

Правовое регулирование распространения информации в социальных сетях, запрещенных к использованию в России, характеризуется рядом проблем:

1. Недостаточно четкое регулирование вопросов возможной уголовной и административной ответственности пользователей за использование функционала запрещенных социальных сетей после их блокировки.
2. Отсутствие однозначного толкования правомерности использования символики и логотипов запрещенных соцсетей производителями товаров в коммерческих целях.
3. Нечеткое определение круга лиц, которые могут нести ответственность за распространение запрещенного контента.
4. Пробелы в регламентации процессуального статуса и полномочий государственных органов, в частности Роскомнадзора, при осуществлении контроля и надзора за соблюдением ограничений в данной сфере.

Существующее правовое регулирование нуждается в доработке и конкретизации с целью решения обозначенных проблем для повышения эффективности мер по противодействию использованию запрещенных социальных сетей и распространению ими неправомерного контента.

Государство предпринимает попытки урегулировать процессы распространения информации в социальных сетях, запрещенных к использованию на территории РФ, однако до сих пор существует значительное количество нерешенных правовых проблем, основные из которых перечислены выше. Всё это свидетельствует о необходимости продолжения работы по совершенствованию российского законодательства в контексте ограничения деятельности запрещенных в стране социальных сетей и пресечения распространения ими неправомерной информации.

Литература

1. Галяшина Е. И., Никишин В.Д. Особенности административных дел о признании информационных материалов экстремистскими и их экспертиза в аспекте безопасности интернет-коммуникации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 159—167. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.159-167.
2. Зарубин А.А., Лулева А.В. О правовой регламентации ограничения распространения в сети интернет запрещенной информации // Закон и право. 2019. № 12. С. 48—52. DOI: 10.24411/2073-3313-2019-10549.
3. Исаенко В.Н. О возможностях использования рекомендаций криминалистики на отдельных направлениях прокурорской деятельности // Криминалистика. 2018. № 4. С. 30—37. EDN: YXKNED.
4. Красовская Н.Р., Гуляев А.А. К вопросу о контроле фейков, дипфейков, фейковых аккаунтов в Интернете // Вестник Удмуртского университета. Серия «Социология. Политология. Международные отношения». 2021. Т. 5. № 1. С. 96—99. DOI: 10.35634/2587-9030-2021-5-1-96-99.
5. Куликова С.А., Чулисова Ю.А. Правовое регулирование распространения информации в социальных сетях: законодательные новеллы и перспективы правоприменения // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21. № 2. С. 178—187. DOI: 10.18500/1994-2540-2021-21-2-178-187.
6. Кульпин А.А. Использование высоких технологий для публичного распространения заведомо ложной информации, предусмотренной ст. 207.3 УК РФ // Вопросы Российской юстиции. 2023. № 26. С. 356—364. EDN: OPOWUX.
7. Мазур А.А. Актуальные проблемы предупреждения преступности в социальной сети Даркнет // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 3. С. 125—129. DOI: 10.7256/2454-0706.2019.1.
8. Степанов-Егиянц В.Г. Вопросы наказуемости использования запрещенных в России социальных сетей // Закон и право. 2019. № 12. С. 33—36.

9. Хованов И.С. О некоторых проблемах противодействия прокуратурой Российской Федерации экстремизму в сети «Интернет» // Вопросы российской юстиции. 2023. № 26. С. 460—472. EDN: PWQNSF.
10. Шут О.А. Мошенничество в социальных сетях и способы его осуществления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2020. Т. 17. № 4. С. 97—106. DOI: 10.24147/1990-5173.2020.17(4).97-106 .

LEGAL REGULATION OF INFORMATION DISSEMINATION IN SOCIAL NETWORKS PROHIBITED IN THE RUSSIAN FEDERATION

Artem Kirichenko⁹

Keywords: *websites blocking, prohibited content, Internet content, circumvention of blocking, responsibility for dissemination, Roskomnadzor, access restriction, extremist materials, personal data.*

Abstract

Purpose of the work: a complex analysis of current laws and law enforcement practice in the field of regulation of information dissemination in social networks prohibited for use in the territory of the Russian Federation.

Methods used in the study: analysing the provisions of information technology laws of the Russian Federation regulating the use of social networks. Such methods were also used as the comparative legal method, for studying Russian and foreign laws, and the formal legal method, for studying court practice and the stance of control and oversight bodies as regards the propagation of social networks.

Study findings: the author came to the conclusion that there exist certain gaps in the laws concerning bringing to liability for dissemination of prohibited content in social networks. It is related to the existence of different ways of circumventing blocking (e.g. using VPN) for dissemination of information in social networks. The author also came to the conclusion that there is a need to improve the government policy in this sphere in order to solve the identified problems, to form a list of responsible persons and to determine the procedural status of public authorities overseeing social networks.

References

1. Galiashina E. I., Nikishin V.D. Osobennosti administrativnykh del o priznanii informatsionnykh materialov ekstremistskimi i ikh ekspertiza v aspekte bezopasnosti internet-kommunikatsii. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2021, No. 7, pp. 159–167. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.159-167 .
2. Zarubin A.A., Luneva A.V. O pravovoi reglamentatsii ogranicheniia rasprostraneniia v seti internet zapreshchennoi informatsii. Zakon i pravo, 2019, No. 12, pp. 48–52. DOI: 10.24411/2073-3313-2019-10549 .
3. Isaenko V.N. O vozmozhnostiakh ispol'zovaniia rekomendatsii kriminalistiki na otdel'nykh napravleniakh prokurorskoj deiatel'nosti. Kriminalist", 2018, No. 4, pp. 30–37. EDN: YXKNED.
4. Krasovskaia N.R., Guliaev A.A. K voprosu o kontrole feikov, dipfeikov, feikovykh akkauntov v Internete. Vestnik Udmurtskogo universiteta, seriia "Sotsiologiia. Politologiia. Mezhdunarodnye otnosheniia", 2021, t. 5, No. 1, pp. 96–99. DOI: 10.35634/2587-9030-2021-5-1-96-99 .
5. Kulikova S.A., Chulisova Iu.A. Pravovoe regulirovanie rasprostraneniia informatsii v sotsial'nykh setiakh: zakonodatel'nye novelly i perspektivy pravoprimereniia. Izvestiia Saratovskogo universiteta, Novaia seriia, seriia: Ekonomika. Upravlenie. Pravo, 2021, t. 21, No. 2, pp. 178–187. DOI: 10.18500/1994-2540-2021-21-2-178-187 .
6. Kul'pin A.A. Ispol'zovanie vysokikh tekhnologii dlia publichnogo rasprostraneniia zavedomo lozhnoi informatsii, predusmotrennoi st. 207.3 UK RF. Voprosy Rossiiskoi iustitsii, 2023, No. 26, pp. 356–364. EDN: OPOWUX.
7. Mazur A.A. Aktual'nye problemy preduprezhdeniia prestupnosti v sotsial'noi seti Darknet. Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii, 2018, No. 3, pp. 125–129. DOI: 10.7256/2454-0706.2019.1 .
8. Stepanov-Egiiants V.G. Voprosy nakazuemosti ispol'zovaniia zapreshchennykh v Rossii sotsial'nykh setei. Zakon i pravo, 2019, No. 12, pp. 33–36.
9. Khovanov I.S. O nekotorykh problemakh protivodeistviia prokuraturoi Rossiiskoi Federatsii ekstremizmu v seti "Internet". Voprosy rossiiskoi iustitsii, 2023, No. 26, pp. 460–472. EDN: PWQNSF.
10. Shut O.A. Moshennichestvo v sotsial'nykh setiakh i sposoby ego osushchestvleniia. Vestnik Omskogo universiteta. Seriia "Pravo", 2020, t. 17, No. 4, pp. 97–106. DOI: 10.24147/1990-5173.2020.17(4).97-106 .

⁹ Artem Kirichenko, Ph.D. student at the Higher School of Public Audit (faculty) of the Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. E-mail: artem.kirichenko99@yandex.ru

ВИНА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА

Семенов С.В.¹

Ключевые слова: искусственный интеллект, деятельность, вина, ответственность, системы и технологии, совершенствование правового регулирования, информационная безопасность.

Аннотация

Цель работы: на основе результатов сравнительного научного анализа выработка предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности систем искусственного интеллекта (далее — ИИ).

Методы исследования: общенаучные методы сравнительного системного анализа и синтеза новых правовых норм, позволяющие совершенствовать законодательство в сфере правового регулирования деятельности систем ИИ.

Результаты исследования: автором предлагается концепция разработки проекта нормативного правового акта в исследуемой сфере в виде федерального закона. Прежде всего, в этом законодательном акте необходимо дать правильные с научной правовой точки зрения определения ИИ, системы и технологии ИИ, а также урегулировать ответственность разработчика, производителя, собственника и пользователя систем ИИ за правонарушения с их участием. Третий раздел необходимо посвятить этапам жизнедеятельности ИИ, от проектирования и создания до прекращения функционирования и утилизации. Четвертый раздел должен регулировать авторские права на произведения, созданные с помощью ИИ, и последствия их использования. Пятый раздел должен быть направлен на решение проблем в сети Интернет, где в последнее время резко увеличивается применение всевозможных роботов-консультантов. Шестой раздел должен регулировать деятельность систем ИИ в сфере цифровой экономики. Седьмой раздел — это правовое регулирование использования систем ИИ в государственном управлении; это касается органов государственной власти, судов и органов местного самоуправления. Восьмой раздел должен быть посвящен соблюдению требований безопасности, прежде всего информационной. И, наконец, девятый раздел содержит предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации.

Научная новизна: впервые в науке информационного права на основе проведенного научного анализа правового регулирования отношений в сфере деятельности систем ИИ разработаны предложения по совершенствованию и развитию правового регулирования деятельности систем ИИ.

DOI: [10.21681/2226-0692-2024-1-56-62](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2024-1-56-62)

В последнее время повысилась потенциальная опасность применения систем искусственного интеллекта (далее — ИИ) в связи с разносторонним их использованием в различных сферах коммерческой деятельности и государственного управления. Возможные риски при использовании систем и технологий ИИ являются достаточно существенными. Системы ИИ способны оказывать воздействие на «когнитивную автономию индивидуумов» и точно воздействовать на социальное поведение людей (активность и др.).

Возникает необходимость оценить риски создания и использования систем ИИ с правовой позиции в зависимости от жизненного цикла ИИ. Понятие «жизненный цикл ИИ» прямо не прописано в нормативных правовых актах, но его можно рассмотреть из определений, содержащихся в ГОСТ Р 59277—2020. Анализируя указанный ГОСТ, можно

заметить, что приведенные в нем понятия являются похожими, но расходятся в своих элементах, следовательно, из них можно вывести определение понятия «жизненный цикл ИИ». *Жизненный цикл ИИ — это совокупность этапов деятельности, начиная от этапа создания и заканчивая этапом ликвидации (вывод из эксплуатации, демонтаж и утилизация) систем ИИ.*

Вероятные риски использования ИИ достаточно критичны в плане причинения вреда участникам общественных отношений, правам человека и интересам общества и государства, особенно принимая во внимание угрозу неприкосновенности частной жизни и, возможно, необратимые негативные последствия его использования в военных целях. Не всегда понятное и предсказуемое поведение ИИ создает ряд проблем в различных сферах: охрана здоровья граждан, государственное (муниципальное)

¹ Семенов Сергей Васильевич, соискатель кафедры правового обеспечения государственного управления и экономики Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: sergej-gossluzhba@yandex.ru

управление, транспорт, градостроительная деятельность, концепции «умного города», финансовая сфера, космическая деятельность, промышленность. По этой же причине ИИ не может заменить человека во многих областях (либо в определенных).

Причинение ущерба искусственным интеллектом в форме умысла достаточно понятны. Например, в форме прямого умысла может быть спроектирована система ИИ для совершения преступлений (робот-убийца), а в форме косвенного умысла возможна ситуация, когда лицо отключило программные аппаратные функции, которые блокируют потенциальную возможность причинения вреда человеку в процессе достижения иных целей.

Например, производитель систем ИИ для медицинских учреждений при тестировании таких систем обнаружил, что система может допустить ошибку в диагностировании заболевания, тем не менее такая система была допущена к производству и продаже, вследствие чего пациенту был поставлен неправильный диагноз и составлен план лечения, в результате чего наступила смерть. В данном случае производитель заведомо знал о неисправности системы ИИ, предвидел общественно опасные последствия.

В форме небрежности может быть расценена ситуация, когда разработчик ИИ не осознавал, что могут быть упущены важные настройки в системе ограничений деятельности системы, хотя при должной осмотрительности и внимательности мог и должен был их осознавать. Например, производитель проектировал «умный дом», оснащенный системой ИИ, которая при угрозе взлома дома в целях безопасности должна блокировать все возможности проникнуть в дом и вызвать службу безопасности. В рассмотренных примерах прослеживается вина производителя и разработчика в форме небрежности, так как они могли и обязаны были предусмотреть последствия внедрения в эксплуатацию системы ИИ.

Особенности гражданско-правовой ответственности разработчика и производителя определяются по тем обстоятельствам, что функционирование системы ИИ, в результате которого был причинен ущерб, не обязательно подразумевает вину разработчика, но зависит от различных факторов.

Однако на практике возникает проблема с выбором действий в критических ситуациях, так как единогласного мнения нет. Согласно эксперименту, проведенному Жаном-Франсуа Бонефоном, разногласие заключается в том, что опрошенные им лица утверждают: в критической ситуации беспилотный автомобиль должен пожертвовать водителем ради спасения большего количества жертв, однако в то же время они высказывают желание использовать беспилотные автомобили, в приоритете которых защита непосредственно именно водителя, даже если это может повлечь смерть иных лиц.

Таким образом, вопрос о «вине» ИИ за ущерб является дискуссионным, и, в первую очередь, необходимо понимать, что «вина» ИИ, как и «этика» ИИ,

зависит от человека, его создателя, который устанавливает ограничения на действия ИИ. Следовательно, проблема «ответственности» и «вины» ИИ сводятся к набору ограничений, устанавливаемых проектировщиком, а также (что более сложно для анализа) вырабатываемых им самостоятельно. «Вина» ИИ может рассматриваться с позиции «человек наблюдает за действием ИИ» и в любой момент может «выключить» систему ИИ.

Прежде чем говорить об ответственности разработчика и производителя систем ИИ за правонарушения, необходимо определить, кто является разработчиком и производителем систем ИИ.

Разработчик (он же программист, создатель) — это тот, кто создает, разрабатывает, обучает, тестирует системы ИИ. Разработчик создает программное обеспечение в виде исходных файлов. Файлы могут являться «закрытой частью» исходного кода и в дальнейшем не могут быть изменены никем, кроме самого разработчика. Исходные файлы могут являться «открытой частью» (изменяемой) исходного кода, без которого алгоритм не может работать. Вносить изменения в программу может как сам разработчик, так и другие лица по разрешению разработчика или без разрешения разработчика.

Следовательно, при разработке (проектировании) систем ИИ должны быть идентифицированы возможные виды рисков на всех стадиях жизненного цикла ИИ. На стадии создания системы ИИ на разработчика возлагается ответственность в случае правонарушения с участием ИИ, которую он может как исполнить, так и не исполнить. В связи с этим является актуальным вопрос: каким образом будет решаться спор в случае аварии с участием беспилотного автомобиля? Кто будет нести ответственность: владелец, управляющий транспортным средством, разработчик системы ИИ или производитель авто, который построил данную систему в свои автомобили?

Важно отметить, что в настоящее время ответственность ИИ не предусмотрена ни законодательством Российской Федерации, ни международным законодательством, и рассматриваемый вопрос является теоретически изучаемым. Согласно действующему уголовному законодательству Российской Федерации, уголовной ответственности подлежит только физическое лицо, то есть человек. Причина неправильного функционирования ИИ, которая приводит к правонарушениям с его участием, — это изначально заложенные алгоритмы с ошибкой (так как предусмотреть все ошибки невозможно, они всегда будут происходить рано или поздно), поэтому ответственность должна перекладываться на лиц, ответственных за функционирование систем ИИ и его действия, при наличии вины.

В зависимости от правонарушений с участием ИИ можно выделить ряд лиц, деятельность которых может быть основанием для их привлечения к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Резолюция Европарламента предусматривает систему обязательного страхования роботов их владельцами и производителями при возникновении непредвиденных ситуаций. В случае если средств страховки для возмещения причиненного вреда недостаточно, материальное возмещение предоставляется из специального компенсационного фонда.

Правовое регулирование беспилотников в России осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 г. № 658². Однако в принятое постановление, которым утверждены Правила учета беспилотных летательных аппаратов, не включены вопросы, связанные с возмещением ущерба, причиненного беспилотником.

Теперь необходимо определить, кто является производителем систем ИИ. Например, производитель должен предусмотреть, что без необходимого обновления программного обеспечения, прохождения технического обслуживания и других факторов, установленных производителем, система на основе ИИ может давать сбой в работе, вследствие чего будет затруднительно определить внутреннюю ошибку ИИ.

Недостаточная проработка продукции производителями может привести к нарушению личного пространства людей, угрозе их жизни и здоровью. Необходимо отметить, что система ИИ состоит из разных деталей, которые могут создаваться не одним производителем или разработчиком, а несколькими. Важной составляющей в работе ИИ, безусловно, является программное обеспечение, и если в какой-либо части системы произошел сбой, изначально была допущена неисправность, то следует определить ответственное лицо.

На разработчике и производителе продукции, оснащённой системой ИИ, лежит обязанность обеспечивать надлежащее качество программного обеспечения или продукта. Производитель может выпускать продукцию самостоятельно либо посредством услуг субподрядчиков, он же осуществляет конечное производство продукции для дальнейшей реализации покупателям.

Если противоправные деяния лиц, целенаправленно совершавших вмешательство в деятельность ИИ или создающих системы ИИ, изначально запрограммированы на совершение преступлений, то они будут квалифицироваться главой 28 Уголовного Кодекса Российской Федерации (УК РФ) «Преступления в сфере компьютерной информации»³. Если предположить, что производитель может изменить базовые настройки системы ИИ без разрешения и

против воли разработчика, то такое действие может повлечь причинение искусственным интеллектом вреда третьим лицам. Соответственно, данные действия будут квалифицироваться ст. 274 УК РФ «Нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей».

УК РФ предусматривает ответственность за совершение преступлений в сфере компьютерной информации, не исключая возможности квалифицировать по совокупности, совершенные с применением ИИ:

1. Статья 105 УК РФ «Убийство». Лицо, взломавшее систему ИИ, может совершить противоправные действия: беспилотный автомобиль может наехать на человека; отключить систему жизнеобеспечения пациента; направить дрон на человека, причинив вред его здоровью. Стоит упомянуть, что ответственность, вероятно, должна возлагаться на разработчика, так как он обязан запрограммировать систему таким образом, чтобы в случае угрозы взлома система принимала необходимые меры для безопасности, например, отключение системы.

2. Статья 166 УК РФ «Неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения». Лицо посредством взлома получает возможность к удаленному управлению и внесению изменений в систему. Это обусловлено тем, что в случае с беспилотным автомобилем преступник может дистанционно взломать систему автомобиля и получить неограниченный доступ к его управлению.

Подводя итог вышеизложенному анализу, стоит отметить, что недопущение причинения вреда или ущерба имуществу, жизни и здоровью человека является основной целью обеспечения нормативного правового регулирования создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации систем ИИ. Сложно определить ответственность за сбои программ, использующих ИИ. Кроме того, в настоящее время ещё нет ответов на вопрос о том, кто, при каких условиях, на каких основаниях, в каком порядке должен нести ответственность за правонарушения (или возмещать ущерб), осуществленные деятельностью систем ИИ. Следовательно, ошибки ИИ, за которые некоторые авторы предлагают устанавливать юридическую ответственность, — следствие различий между понятиями «думать» для человека и ИИ.

В качестве субъектов правонарушения с участием ИИ также будут рассматриваться собственник и пользователь. Понятия «собственник» и «пользователь» в данном случае нетождественны. Собственник передает по договору аренды систему, оснащённую искусственным интеллектом, другому лицу, которое на время аренды становится его владельцем, поэтому в случае, если причинение вреда искусственным интеллектом произошло по вине владельца, то и ответственность будет возлагаться на него. Аналогичная ситуация и с пользователем.

² Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 № 658 «Об утверждении Правил учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 22. Ст. 2824.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (в ред. ФЗ от 28 января 2022 года № 3-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Пользователь — физическое или юридическое лицо, у которого находится в пользовании, в эксплуатации система ИИ.

До сих пор примеры судебной практики в Российской Федерации о причинении вреда ИИ с разграничением собственника и пользователя отсутствуют, но принципы разграничения ответственности можно увидеть в судебной практике в отношении обычных автомобилей.

В правовом регулировании ИИ наиболее значимой остается проблема гражданско-правовой ответственности за причиненный им вред. В Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствуют нормы, содержащие ответственность за вред, причиненный системой ИИ. Представляется целесообразным проанализировать нормы гражданского права относительно возмещения вреда, причиненного искусственным интеллектом (например, управлением автомобилем с использованием систем ИИ), как источника повышенной опасности.

Соответственно, на практике могут возникать случаи, когда физическое лицо, управляющее транспортным средством, и законный владелец источника повышенной опасности не одно и то же лицо. Из этого следует, что судебное производство может быть как в рамках уголовного процесса (уголовное дело в отношении физического лица), так и гражданского процесса (обязанность возместить материальный и моральный вред может быть возложена на другое физическое или юридическое лицо, у которого данное транспортное средство находится в законном владении).

Безусловно, в случае с беспилотными транспортными средствами угроза преступлений в сфере компьютерной информации — одна из причин возникновения ситуации, в результате которой может быть причинён материальный и моральный вред окружающим. Так, компьютерный взломщик может взломать сеть, отключить систему ИИ, не выключить тормоза или остановить машину. Поэтому следует осуществлять обеспечение информационной безопасности, исключая принципиальную возможность вмешательства (предусмотреть все случаи невозможно) и физическую возможность управления движением извне (например, передача дистанционного управления внешнему оператору только посредством переключения в ручное управление).

Таким образом, проблема определения ответственности собственника и пользователя в данном случае довольно сложна, так как, с одной стороны, производитель должен предусмотреть автоматическую остановку системы ИИ, и в случае если она не сработает, ответственность лежит на производителе (в данный момент беспилотный автомобиль должен также остановиться таким образом, чтобы это не создавало аварийную ситуацию, что должно быть изначально заложено производителем). С другой стороны, производитель устанавливает ограничения, предполагающие обязанность водителя участвовать в управлении автомобилем и следить

за дорогой, соответственно, ответственность перекладывается на водителя. Развитие технологий ИИ в настоящее время не предполагает существенных изменений института юридической ответственности. Соответственно, проблема рисков использования (ошибок) ИИ требует строго разграничить нормативные регуляторы для создателей и пользователей ИИ, с одной стороны, и собственно ИИ.

Детализация аспектов по совершенствованию законодательства в сфере деятельности систем ИИ выражена в «дорожных картах» развития «сквозной» цифровой технологии по внедрению, проектному созданию, развитию, эксплуатации и выводу из эксплуатации технологий ИИ. Срок действия таких документов конкретизирован периодом 5 лет, данные мероприятия основываются на проведенных научно-исследовательских работах. Предложения по совершенствованию законодательства в сфере деятельности систем и технологий ИИ являются ключевым элементом комплексного подхода, включающего реализацию Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года⁴, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 и федерального проекта «Искусственный Интеллект», которые необходимо обеспечивать на постоянной основе в таких областях использования ИИ.

Учитывая разработку отдельных правовых актов по ИИ, необходимо обеспечить регулярное совершенствование законодательства по ИИ. Необходимо проводить эксперименты в формате внедрения экспериментальных правовых режимов систем ИИ. Разработка нормативного правового регулирования деятельности систем и технологий ИИ должна иметь логическое, обоснованное и предсказуемое развитие.

Дальнейшее развитие возможностей деятельности систем и технологий ИИ может превосходить человеческие возможности, что приведёт к затруднению реализации законодательного регулирования в этой области во взаимодействии с человеком. Особенно важным является то, что необходимо в законодательстве предусмотреть автономность принятия решений искусственным интеллектом в целях правового ограничения на действия (бездействие) ИИ. Следует отметить, что совершенствование нормативного правового регулирования деятельности систем и технологий ИИ является основой для дальнейшей перспективной разработки такого правового регулирования.

Обеспечение безопасного применения ИИ влечёт необходимость выработки практических рекомендаций правового регулирования безопасности использования систем и технологий ИИ. Следовательно, совершенствование законодательства в

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

сфере деятельности систем и технологий ИИ позволит гарантировать безопасность населения и граждан. Но, безусловно, присутствует двойственность в интерпретации нормативных правовых актов в сфере деятельности систем и технологий ИИ, ввиду разной возможности применения: создание общественно-полезных благ или возникновение негативных последствий (рисков) от эксплуатации ИИ.

С учетом вышесказанного, вопрос формирования понятийного аппарата необходим в первую очередь для обеспечения правоприменения. Существенный научный вклад в развитие правового регулирования деятельности систем ИИ и исследование этого понятия внесли такие ведущие ученые, как Батурич Ю.М. [1], Карцхия А.А. [2, 3], Минбаев А.В. [4, 5], Морозов А.В. [6, 7], Морхат П.М. [8] и Наумов В.Б. [9, 10]. Но дальнейшая теоретическая проработка понятия ИИ позволит использовать системы и технологии ИИ более эффективно.

По моему мнению, ИИ — это, прежде всего, программный код, исполняемый на конкретной аппаратной платформе (компьютерной технике). Этот программный код на языке высокого уровня (например, C++) реализует авторский алгоритм поведения некой информационной системы ИИ, имеющей возможность накапливать данные (например, система распознавания лиц), обучаться в процессе выработки решения [11].

В нормативном правовом акте в области ИИ могут быть использованы основные методы правовых норм:

1) требования, предписания, запреты, ограничения, правила, которые вводятся в рамках специального регулирования для субъектов «регуляторной песочницы»;

2) разъяснения, информационные письма, инструкции, которые будут предупреждать возникновение негативных последствий для субъектов и участников «регуляторной песочницы» (порядок действий субъекта в случаях необходимости приостановления или прекращения деятельности).

Очевидно, что в ходе проработки или создания в дальнейшем нормативного правового акта в области ИИ возникнут многочисленные дополнения и необходим достаточный круг субъектов, между которыми должна быть распределена ответственность за наносимые ущерб действия ИИ.

Сложность формирования правового регулирования в сфере деятельности систем и технологий ИИ заключается в том, что разработка законодательства, регулирующего деятельность систем ИИ, должна проводиться с учетом разделения ответственности субъектов деятельности за ошибки ИИ. Следует разработать нормативный правовой акт, который будет разделять ответственность, права и обязанности разработчика, производителя, собственника и пользователя систем ИИ. Важно учитывать, что дальнейшее развитие деятельности систем и технологий ИИ в Российской Федерации должно

находиться под постоянным контролем, потому что необходимо в законодательстве предусмотреть «рамочный» проект акта в сфере ИИ, который будет содержать конкретные нормы внедрения ИИ. Использование систем и технологий ИИ имеет ограничения в различных нормативных правовых актах.

Отдельным пунктом в «рамочном» документе необходимо предусмотреть, что осуществляет субъективные права и юридические обязанности, совершает правомерные поступки не ИИ (технология и (или) система ИИ), а непосредственно его разработчик и производитель, собственник и пользователь ИИ.

Автором предлагается концепция разработки проекта нормативного правового акта в виде федерального закона. Прежде всего, в этом законодательном акте необходимо дать правильные с научной правовой точки зрения определения ИИ, системы и технологии ИИ. В этом акте следует также урегулировать ответственность разработчика, производителя, собственника и пользователя систем ИИ за правонарушения с его участием. Третий раздел необходимо посвятить этапам жизнедеятельности ИИ, от его проектирования и создания до прекращения функционирования и утилизации. Четвертый раздел должен регулировать авторские права на произведения, созданные с помощью ИИ, и последствия их использования. Пятый раздел должен быть направлен на решение проблем в сети Интернет, где в последнее время резко увеличивается применение всевозможных роботов-консультантов. Шестой раздел должен регулировать деятельность систем ИИ в сфере цифровой экономики. Седьмой раздел — это правовое регулирование использования систем ИИ в государственном управлении; это касается органов государственной власти, судов и органов местного самоуправления. Восьмой раздел должен быть посвящен соблюдению требований безопасности, прежде всего информационной. И, наконец, девятый раздел — это предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации. Возможно, это не исчерпывающий перечень направлений правового регулирования деятельности систем ИИ. В настоящее время насущно необходимо поднять уровень правового регулирования на уровень федерального закона.

Таким образом, в информационном праве начинает формироваться относительно самостоятельное направление — правовое регулирование деятельности систем и технологий ИИ. Совершенствование действующего нормативного правового регулирования деятельности систем ИИ необходимо обеспечивать за счет улучшения прогнозирования их применения и развития, оптимизации операций и распределения ресурсов. Следовательно, принятие правовых норм является мерой, необходимой при урегулировании деятельности систем ИИ, но не достаточной для обеспечения его совершенствования и разработке на постоянной основе.

Литература

1. Багурин Ю.М., Полубинская С.В. Искусственный интеллект: правовой статус или правовой режим // Государство и право. 2022. № 10. С. 141—154.
2. Карцхия А.А. Искусственный интеллект как средство управления в условиях глобальных рисков // Мониторинг правоприменения. 2020. № 1 (34). С. 45—50. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-45-50 .
3. Карцхия А.А., Макаренко Г.И. Правовые горизонты технологий искусственного интеллекта. Национальный и международный аспект // Вопросы кибербезопасности. 2024. № 1. С. 2—14. DOI: 10.21681/2226-0692-2024-1-2-14.
4. Минбалеев А.В. Проблемы регулирования искусственного интеллекта // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2018. Т. 18. № 4. С. 82—87.
5. Дюфло А., Егорова М.А., Минбалеев А.В., Пономарева Д.В. Тенденции правового регулирования искусственного интеллекта в Российской Федерации и во Французской Республике // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 223—229.
6. Морозов А.В. Искусственный интеллект: понятие и особенности правового регулирования : монография. М. : ООО «Технолоджи-3000», 2021. 132 с.
7. Морозов А.В. Бионические конструкции человеческого сознания как основа построения ЭВМ будущего // Будущее российского права: концепты и социальные практики. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции: в 4 ч. Ч. 4. М. : РГ-Пресс, 2018. С. 82—89.
8. Морхат П.М. Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности: гражданско-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. 420 с.
9. Наумов В.Б. Комплексное исследование правовых и этических аспектов, связанных с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники : монография / Под ред. д.ю.н. В. Б. Наумова. СПб. : НП-Принт, 2022. 336 с.
10. Наумов В.Б. Правовые и этические аспекты, связанные с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники: история, современное состояние и перспективы развития : монография / Под ред. д.ю.н. В. Б. Наумова. СПб. : НП-Принт, 2020. 260 с.
11. Семенов С.В. Анализ состояния правового регулирования в сфере деятельности систем искусственного интеллекта // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 134—138.

PUBLIC LAW

GUILT, RESPONSIBILITY AND IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE SYSTEMS

Sergei Semenov⁵

Keywords: *artificial intelligence, activities, guilt, responsibility, systems and technologies, improving legal regulation, information security.*

Abstract

Purpose of the work: based on the results of comparative research analysis, working out proposals for improving the legal regulation of activities of artificial intelligence (AI) systems.

Methods used in the study: general scientific methods of comparative system analysis and synthesis of new legal regulations making it possible to improve laws in the field of legal regulation of activities of AI systems.

Study findings: the author puts forward a concept for developing a draft legal regulation in the field under study, in the form of a federal law. First of all, this law should give legally correct definitions of AI, AI systems and technologies as well as regulate the responsibility of the developer, manufacturer, owner, and user of AI systems for violations of law if they are involved. Section 3 of the law should address the AI life cycle, from its development and setting up to shutdown and utilisation. Section 4 should regulate copyright for works created using AI and the consequences of their use. Section 5 should be aimed at solving problems in the Internet where the use of various robot consultants has recently grown dramatically. Section 6 should regulate the activities of AI systems in the field of digital economy. Section 7 deals with legal regulation of using AI systems in public administration; this concerns public authorities, courts and self-government bodies. Section 8 should address compliance with security requirements, information security in the first place. And, finally, section 9 should contain proposals for introducing modifications and amendments to legal regulations of the Russian Federation.

Research novelty: for the first time in information technology law, proposals for improving and developing the legal regulation of activities of AI systems are worked out, based on a research analysis of legal regulation of relations in the field of activities of AI systems.

⁵ Sergei Semenov, external Ph.D. student at the Department of Legal Support for Public Administration and Economy of the Institute of Law of the Russian University of Transport (MIIT), Moscow, Russian Federation. E-mail: sergej-gossuzhba@yandex.ru

References

1. Baturin Iu.M., Polubinskaia S.V. Iskusstvennyi intellekt: pravovoi status ili pravovoi rezhim. Gosudarstvo i pravo, 2022, No. 10, pp. 141–154.
2. Kartskhiia A.A. Iskusstvennyi intellekt kak sredstvo upravleniia v usloviakh global'nykh riskov. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 1 (34), pp. 45–50. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-45-50 .
3. Kartskhiia A.A., Makarenko G.I. Pravovye gorizonty tekhnologii iskusstvennogo intellekta. Natsional'nyi i mezhdunarodnyi aspekt. Voprosy kiberbezopasnosti, 2024, No. 1, pp. 2–14. DOI: 10.21681/2226-0692-2024-1-2-14 .
4. Minbaleev A.V. Problemy regulirovaniia iskusstvennogo intellekta. Vestnik IuUrGU, seriiia "Pravo", 2018, t. 18, No. 4, pp. 82–87.
5. Diuflo A., Egorova M.A., Minbaleev A.V., Ponomareva D.V. Tendentsii pravovogo regulirovaniia iskusstvennogo intellekta v Rossiiskoi Federatsii i vo Frantsuzskoi Respublike. Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGIuA), 2020, No. 9, pp. 223–229.
6. Morozov A.V. Iskusstvennyi intellekt: poniatie i osobennosti pravovogo regulirovaniia : monografiia. M. : OOO "Tekhnolodzhi-3000", 2021. 132 pp.
7. Morozov A.V. Bionicheskie konstruksii chelovecheskogo soznaniia kak osnova postroeniia EVM budushchego. Budushchee rossiiskogo prava: kontsepty i sotsial'nye praktiki. V Moskovskii iuridicheskii forum. XIV Mezhdunarodnaia nauchno-prakticheskaiia konferentsiia (Kutafinskie chteniia) : materialy konferentsii: v 4 ch. Ch. 4. M. : RG-Press, 2018, pp. 82–89.
8. Morkhat P.M. Pravosub'ektnost' iskusstvennogo intellekta v sfere prava intellektual'noi sobstvennosti: grazhdansko-pravovye problemy : dis. ... d-ra iurid. nauk. M., 2018. 420 pp.
9. Naumov V.B. Kompleksnoe issledovanie pravovykh i eticheskikh aspektov, sviazannykh s razrabotkoi i primeneniem sistem iskusstvennogo intellekta i robototekhniki : monografiia. Pod red. d.iu.n. V. B. Naumova. SPb. : NP-Print, 2022. 336 pp.
10. Naumov V.B. Pravovye i eticheskie aspekty, sviazannye s razrabotkoi i primeneniem sistem iskusstvennogo intellekta i robototekhniki: istoriia, sovremennoe sostoianie i perspektivy razvitiia : monografiia. Pod red. d.iu.n. V. B. Naumova. SPb. : NP-Print, 2020. 260 pp.
11. Semenov S.V. Analiz sostoianiia pravovogo regulirovaniia v sfere deiatel'nosti sistem iskusstvennogo intellekta. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika, 2023, No. 7 (223), pp. 134–138.



СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ЭФФЕКТИВНОМУ ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦИФРОВОГО СУВЕРЕНИТЕТА РОССИИ¹

Троян Н.А.²

Ключевые слова: информационное общество, цифровой суверенитет, цифровая трансформация, информационный суверенитет, государственное управление, угрозы, правовое регулирование.

Аннотация

Цель статьи: выявить проблемы правового регулирования информационных отношений и установить необходимость поиска эффективных путей их решения с учетом современных приоритетных направлений развития государства и общества в условиях цифровой трансформации.

Методы исследования: общенаучные методы анализа и синтеза, а также системный метод, позволяющий анализировать информационное законодательство России в данной сфере.

Полученные результаты: рассмотрены приоритетные направления развития системы информационного права и правового обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации, находящиеся под влиянием цифровой трансформации. Обращено внимание на усложнение общественных отношений, связанных с новыми цифровыми технологиями. Выявлено, что цифровая трансформация и переход к экономике данных требует развития методологического обеспечения данных процессов. Установлена необходимость использования новых методов и концептуальных подходов в рамках развития цифровой экономики, а также создания цифровой инфраструктуры с использованием свободного программного обеспечения и технологий шифрования.

Установлено, что в современных реалиях общество подвержено информационным вызовам и угрозам, вследствие чего необходимо, чтобы законодательство обеспечивало состояние защищенности личности, общества и государства, а также способность адаптироваться к цифровым технологиям и изменениям структуры современных общественных отношений в условиях цифровой трансформации.

Научная новизна: установлена необходимость обеспечения цифрового суверенитета России, которая является главным условием обеспечения национальной безопасности страны. Цифровой суверенитет обеспечивается созданием национальных цифровых ресурсов и является важнейшим условием независимости государства в эпоху цифрового общества.

EDN: NIJZIA

Введение

В современную эпоху быстро эволюционируют информационно-коммуникационные и цифровые технологии, поэтому развитие киберпространства необходимо рассматривать как фактор, оказывающий влияние на взаимоотношения государств и развитие доктринальных подходов зарубежной и отечественной науки к понятию суверенитета и обеспечению реализации суверенитета в информационном пространстве [1, с. 161].

Следует отметить, что современные технологии влияют прежде всего на информационное право, так как задачами этого права является правовое регулирование информационных и цифровых технологий. Именно эта отрасль права формирует свои механизмы, нормы, институты и подотрасли, которые напрямую регулируют технологии, по-

скольку это является предметом информационного права, формирует правовые основы для построения системы правового регулирования цифровых технологий, больших данных, технологий распределённого реестра, сквозных данных, облачных вычислений [3, с. 30]. Сегодня необходимо признать, что информационное законодательство под влиянием цифровой трансформации как формирующаяся комплексная отрасль права требует и новых концептуальных решений к развитию системы законодательства в России. В этой связи трансформационные процессы, связанные с увеличением роли и значения данных в современном обществе и государстве, приводят к изменениям в государственной политике, а также возникновению новых инструментов, способствующих регулированию со-

¹ Статья написана в рамках Государственного задания FMUZ-2024-0035 «Обеспечение цифрового суверенитета и информационной безопасности правовыми средствами».

² Троян Наталья Анатольевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: n-trojan66@yandex.ru

временных отношений. Это связано прежде всего с изменением парадигмы управления данными на международном, государственном и корпоративном уровне [1, с. 158].

Необходимо признать, что одним из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности и укрепления суверенитета государства является обеспечение защищенности национальных интересов государства в цифровую эпоху. В связи с усилением вызовов и угроз в информационно-коммуникационной среде требуют особого внимания вопросы информационной безопасности на международном и национальном уровне, а также в информационном пространстве; вызывает беспокойство и неисполнение общепризнанных принципов и норм международного права [4, с. 41]. Важной отдельной проблемой является киберпреступность (преступность в сфере высоких технологий), в настоящее время — одна из наиболее серьезных угроз национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере. В связи с этим развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия, обеспечение информационной безопасности, в том числе в целях установления международно-правового режима обеспечения безопасности в сфере использования информационно-коммуникационных технологий [5], а также совершенствование средств и методов обеспечения информационной безопасности на основе применения передовых технологий и определено одним из важнейших направлений национальной безопасности России в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации³.

Не менее важным вопросом является вопрос суверенитета государства. Бесспорно, он имеет дискуссионный характер: принадлежность суверенитета государству в целом или государственной власти, отличия суверенитета от совокупности суверенных прав или отдельных полномочий государства и т. д. В этой связи вызывает тревогу нарушение одного из основных принципов международного права — соблюдения суверенитета государства, в том числе и в информационной среде. Необходимо признать, что дискуссии относительно суверенитета в юридической научной среде ведутся сравнительно давно. В работах известных теоретиков права выдвигаются различные конструкции суверенитета как признака государства. Так, например профессор А.Б. Венгеров, одним из первых признавший информационное право, отмечал, что «государственный суверенитет является одной из важнейших черт государства и заключается в верховенстве и независимости от какой-либо иной власти, обладании правом и воз-

можностью осуществлять внутреннюю и внешнюю политику от имени всего общества внутри и вне страны»⁴. Необходимо также отметить позицию А.И. Порфирьева: он отмечает, что «в юридической науке понятие суверенитета проходит терминологический кризис, который поставил вопрос об актуальности данного термина и состоит в том, что смысл, вкладываемый юридической наукой в это понятие, входит в противоречие с его современным фактическим правовым содержанием»⁵. Исследования подтверждают, что суверенитет как явление имеет длительную историю. Суверенитет характеризуется как «независимость государства в его внутренних делах и внешней политике» [6, с. 5]. Сегодня назревает ряд вопросов, например: каковы грани суверенитета в разных сферах? Суверенитет является одним из принципов конституционного и международного права, но выражает также общественный характер публичной власти как одного из признаков государства. В этой связи одним из вызовов праву является формирование новых пространств в различных сферах жизни мирового сообщества.

Необходимо признать, что происходящие изменения в границах правового регулирования и расширение под воздействием процессов глобализации становятся совершенно очевидными. Между тем надо признать актуальность вопроса о рубеже свободного, дозволенного, регулируемого и контролируемого информационного обмена, а также вопроса о границах суверенитета. Рассматривая генезис понятия государственного суверенитета, важно признать широкое использование таких терминов, как «информационный суверенитет», «киберсуверенитет», «технологический суверенитет», «цифровой суверенитет» и т. д. Вопрос об их применении и соотношении требует новых междисциплинарных исследований. Кроме того, необходимо отметить, что анализ общетеоретических подходов свидетельствует о том, что суверенитет является признаком государства, общей категорией государственного суверенитета в информационном пространстве, поэтому требует нового подхода к вопросам категории информационного суверенитета [7, с. 46]. Необходимо отметить новый научный подход к определению сущности «цифрового суверенитета»; в научной литературе по этому вопросу возникает множество дискурсов. Если рассматривать в узком смысле «цифровой суверенитет», это понятие сводится к понятию «информационный суверенитет», т. е. праву государства контролировать информацию, распространяемую на его территории. Рассматривая более широкое толкование этого понятия, необходимо сделать акцент на использование отечественных IT-технологий, приоритетной поддержки

³ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

⁴ Теория государства и права : учебник / А.Б. Венгеров, 2-е изд. М : Омега-Л, 2005. 607 с.

⁵ Порфирьев А.И. Национальный суверенитет в российском федерализме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Порфирьев. М., 2008. С. 3.

отечественных IT-компаний в цифровой сфере, обеспечение безопасности национальной интернет-инфраструктуры, интернет-трафика, национальную организацию по использованию больших данных в рамках национального государства. Важной составляющей цифрового суверенитета необходимо признать управление Интернетом национальными государственными структурами с учетом места и роли страны в глобальной сети, а также особенностей взаимодействия государства, гражданского общества и частных IT-компаний, производящих интернет-инфраструктуру и услуги [8]. В этом контексте важно отметить, что достаточно широкое распространение получил термин «технологический суверенитет», содержанием которого необходимо признать разработку цифровых технологий и создание цифровой инфраструктуры с использованием свободного программного обеспечения и технологий шифрования.

Современное состояние

В настоящее время проводятся ежегодные флагманские форумы (первый и второй Форумы будущих технологий), на которых представлены современные технологии и инновационные научные разработки, определяющие вектор развития отраслей экономики на ближайшие годы⁶. Президент РФ В.В. Путин отметил, что переход от цифровой экономики к экономике данных имеет критически важное значение. По сути, одним из ключевых направлений являются вопросы, связанные с системообразующей инфраструктурой для дальнейшего развития страны. Это и наращивание внутренних компетенций, и запуск пилотных внедрений квантовых решений, обеспечивающих национальную безопасность и переход к новым моделям экономики. Совершенно очевидно, что зависимость в этой сфере означает серьезные угрозы для национальной безопасности и ослабление суверенитета. Ключевым аспектом в современных реалиях является готовность государства, общества и бизнеса противостоять совместно внешним угрозам, создавать и внедрять прорывные технологии⁷.

Необходимо отметить важные основные направления — сбор данных с использованием высокочувствительных датчиков, включая квантовые сенсоры; передача данных, развитие систем связи, суверенная инфраструктура для вычислений и хранения данных внутри страны (отечественные облачные платформы и центры обработки данных, вычислительные мощности собственного производства); безопасность данных, в том числе с использованием

технологий квантовых коммуникаций и квантового шифрования, суверенные и национальные стандарты и протоколы обработки данных и работы с ними, включая решения в области искусственного интеллекта, отечественное программное обеспечение, хранилище кода — российские платформы и сервисы⁸, позволяющие предоставить принципиально иные возможности для граждан. В этой связи цифровые инновации, цифровые платформы позволят развивать умные города и беспилотные системы, использовать «цифровые двойники» технических систем и процессов их производства. Это будет способствовать созданию нового уровня в логистике и энергетике, в развитии телемедицины и онлайн-образовании, предоставлении госуслуг, что, в свою очередь, позволит полномасштабно автоматизировать не только технологические процессы, но и взаимоотношения между участниками рынка. Так, по этому поводу А.А. Карцхия отмечает, что «цифровая реальность проявляется сегодня в широком применении высокоскоростного индустриального Интернета (*Internet of Things*), интегрированных промышленных сетей и искусственного интеллекта, сервисов автоматической идентификации, сбора и обработки глобальных баз данных (*Big Data*), облачных сервисов и вычислений (*cloud computing*), умных робототехнических комплексов (*Smart Everything*), развитии социальных сетей, разнообразных ИТ-платформ и сервисов в цифровой среде» [9, с. 27]. Сегодня обращает на себя внимание, что усложнения общественных отношений, связанные с цифровыми инновациями, порождают и иные проблемы. Трансформация и переход к экономике данных, безусловно, требует необходимости развития методологического обеспечения данных процессов. Поэтому в рамках развития цифровой экономики представляется важным использование новых методов, концептуальных подходов и внесения корректировок. Надо признать: как в рамках цифровой экономики, так и в экономике данных представляется приоритетным направлением гибкое регулирование. В этой связи важно создать модели максимального разрешения внедрения и использования технологий с определенной системой рисков, наступление которых может повлечь последствия или корректирующие действия под контролем государства [1, с. 158].

Процессами цифровой трансформации на современном этапе формирования цифровой экономики в равной степени связаны все институты: экономические, политические, социальные культурные, духовные — все они испытывают воздействие процессов цифровизации и глобализации. В этой связи происходящие изменения и рост современных технологических решений, появление умных информационных технологий и систем находят свое отра-

⁶ Форум будущих технологий. URL: <https://future-forum.tech> (дата обращения: 01.04.2024).

⁷ Итоги Форума будущих технологий «Вычисления и связь. Квантовый мир». URL: <https://future-forum.tech/media/news/itogiforuma-budushchikh-tehnologiy-vychisleniya-i-svyaz-kvantovyy-mir/?ysclid=luz2mnpuxu215612874> (дата обращения: 01.04.2024).

⁸ Пленарное заседание Форума будущих технологий. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/71666> (дата обращения: 01.04.2024).

жение в развитии как юридической деятельности, так и в правовой науке. Поэтому информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем не только во всех отраслях, но и сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Важное влияние они оказывают на деятельность органов государственной власти, организаций и учреждений в системе межведомственного взаимодействия и документооборота, что способствует обеспечиванию качественного уровня жизни граждан, а также реализации их конституционных прав и свобод.

Необходимо признать, что в современных реалиях во всем мире обостряется проблема недостаточности нормативного правового и технического регулирования функционирования и применения различных технологий. Вместе с тем развитие и расширение информационных сфер и применения цифровых технологий требуют нового подхода в правовом регулировании. Следует согласиться, что процесс цифровизации создал современные процессы формирования «цифрового права», в этой связи возникает множество дискуссий на различных площадках. Научное сообщество еще далеко от полного осмысления и доктринального понимания правовой природы многих современных информационных отношений в условиях возрастающей динамики применения цифровых технологий [10]. Как справедливо отмечала И.Л. Бачило, «развитие правовой информационной проблематики проделало большой, тернистый путь от формирования научно-правовых основ обеспечения процессов автоматизации управления, обоснования их применения в системе государственного управления до формирования информационного права как самостоятельной отрасли права»⁹. Безусловно необходимы продолжение исследований и разработка понятийного аппарата, как отмечала И.Л. Бачило, обращаясь к теме «понятийного аппарата в праве через призму информационного права» и аргументируя это возрастающей ролью информации в жизни общества и в праве»¹⁰.

Сегодня требуют теоретико-методологического осмысления и современные механизмы правового регулирования в процессе цифровой трансформации. Появилась необходимость формирования новых теоретических моделей и концептуальных подходов как в информационном, так и в административном праве, с учетом актуализации конституционно-правовых основ в области цифрового оборота данных и обеспечения национальной безопасности в информационном пространстве в условиях рисков и угроз информационной безопасности, а

также осложнения геополитической обстановки в мире. Возникновение новых вызовов и угроз в информационной сфере не меняет значения решения правовых проблем информационного права (рост и категоризация субъектов и их видов, проблем методологии выстраивания правового регулирования, поиска новых правовых режимов, появления новых субъективных прав и свобод человека и гражданина, нуждающихся в регулировании, и мн. др.). Сохраняется и даже усиливается множество технических и технологических проблем, связанных с развитием цифровой экономики [11, с. 55]. Необходимо учитывать, что при формировании и реализации государственной политики не всегда берутся в расчет современные приемы и правовые средства регулирования. Важны в процессе цифровизации методы правового регулирования, причем они должны быть достаточно гибкими и обеспечивать оперативную возможность формирования системы способов, приемов и средств реагирования на новые вызовы. По сути, право использует уже сформировавшийся понятийный аппарат, трансформирует принципы правового регулирования, имплементирует системно, локально или точно технические, этические, организационные и иные нормы, прибегает к тем или иным конкретным способам правового регулирования или их сочетанию для регулирования новых отношений, определенных по своим свойствам как потенциально «правовых» [11, с. 55—58]. В этой связи необходимо комплексное регулирование, учитывающее технические, правовые и этические аспекты, связанные с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники.

Формирование системы права в условиях информационных технологий ориентировано на комплексное исследование взаимосвязанных проблем, касающихся как развития самого информационного права, так и воздействия информационных и цифровых технологий на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, необходимо обратить внимание, что развитие государственной информационной политики последовательно развивалось в программных документах: Концепция правовой информатизации¹¹, ФЦП «Электронная Россия» (2002—2010)¹², Доктрина информационной безопасности Российской Федерации,¹³ Государственная программа «Инфор-

⁹ Проблемы информационного права: учебник / Коллектив авторов, под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапина. М.: Юстиция, 2016. С. 34—36.

¹⁰ Бачило И.Л. Предисловие к книге «Понятийный аппарат в информационном праве» / Отв. ред.: И.Л. Бачило, Т.А. Полякова, В.Б. Наумов: кол. монография. М.: ИГП РАН: Канон+РООИ: Реабилитация, 2017. 264 с. С. 8.

¹¹ Указ Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 27. Ст. 2521.

¹² Постановление Правительства РФ от 28.01.2002. № 65 «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002—2010 годы)» (с изменениями на 9 июня 2010 года) // Собрание законодательства РФ. № 5. Ст. 531. (Фактически утратило силу в связи с истечением срока действия.)

¹³ Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2016.

мационное общество (2011—2020 годы)»¹⁴, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (2008 г.)¹⁵ и др. Именно в этот период начинает складываться информационное законодательство по таким вопросам, как: использование технологий доступа к информационным ресурсам, создание информационных систем в правотворческой деятельности, правовой статус электронных документов, обеспечение доступа к официальной правовой информации в электронном виде; это и официальное опубликование нормативных правовых актов, и предоставление государственных услуг в электронном виде, и др.

Прежде всего необходимо разграничить отношения общественные и правовые и определить трактовку информационных отношений.

Как справедливо отметил А.Б. Венгеров, «... информационными отношениями («диагональными») выступают социальные отношения, имеющие технико-организационную сторону и социальное содержание, которые выделяются на определенном этапе развития общества»¹⁶. Прежде всего, информационные отношения надо понимать как волевое общественное отношение, в котором информация выступает благом, по поводу которого возникают права и обязанности субъектов, что появляется не сразу, а на определенном этапе развития общества и технических средств обработки информации [3]. В юридической литературе сегодня можно выделить ряд предложений по определению информационных правоотношений. Так, Г.Г. Фастович, О.О. Надеевец и Д.С. Михиенко рассматривают информационные правоотношения как «общественные отношения, регламентированные нормами права, субъекты которых имеют взаимные права и обязанности» [12].

Таким образом, информационные отношения возникают, изменяются и прекращаются в информационной среде и регулируются нормами специального законодательства. По этому поводу Т.А. Полякова придерживается следующей позиции: «среди особенностей информационных отношений... эти отношения возникают, изменяются и прекращаются в информационной сфере в процессе обращения обособленной информации; они отражают особенности применения публично-правовых и гражданско-правовых методов регулирования при осуществлении прав и свобод граждан с учетом специфических особенностей и юридических свойств инфор-

мации, информационных и иных объектов информационной сферы, информационные отношения определяют государственную политику в области защиты информационных прав и свобод человека и гражданина»¹⁷. При этом обращается внимание на то, что важнейшим характерным признаком публично-правового регулирования является императивный метод правового воздействия. Однако для окончательного вывода о том, что же такое публично-правовое регулирование, такая аргументация недостаточно исчерпывающа. Так, несколько иная позиция Ю.А. Тихомирова: он считает, что «природу публично-правового регулирования нельзя понять без современных представлений о динамике публичного права. Коренные вопросы публичного права — это правовые опосредованные устои общества, устройство государства и власти, и гарантии прав граждан» [13]. При исследовании публично-правового регулирования через призму публичного права и публичных правоотношений необходимо отметить, что основой такого регулирования является способ и метод императивного воздействия на общественные отношения. Бесспорно, публично-правовые (государственно-правовые) науки, как и научная специальность, в процессе реформы претерпели большие изменения, поскольку в них интегрирован целый ряд научных направлений, по сути, составляющих традиционные отрасли права. Поэтому сложность определения предмета информационных отношений состоит в том, что право уже имеет определенную структуру своих классических предметных отраслей. Вместе с тем нельзя не принимать во внимание, что в процессе цифровой трансформации вопрос о возрастающей роли информационного права приобретает особую актуальность, хотя это одна из самых молодых отраслей права, которая быстро развивается, и вопросы, связанные с правовым регулированием информационных отношений, содержатся практически во всех правовых отраслях. В связи с этим вопрос о возрастающем значении информационно-правовой науки, ее роли и месте в развитии юридической науки представляется исключительно важным, и это касается не только публично-правовой науки, но и множества междисциплинарных связей.

Однако, на наш взгляд, при проведении исследований нельзя оставить без внимания тот факт, что важнейшей характеристикой любой отрасли права является предметная область общественных отношений. Поэтому многие отрасли права получают свое название именно по предметному признаку, и информационное право не является исключением, и определяющим признаком для него в системе права является предметная область отношений — это прежде всего информация. Следовательно, существова-

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество 2011—2020 годы» // Собрание законодательства РФ. № 46. Ст. 6026. (Утратило силу на основании постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313.)

¹⁵ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Сайт Минцифры России. URL: <https://digital.gov.ru>

¹⁶ Большая публичная библиотека. URL: <http://www.pr-j.ru/gosudarstvo-i-pravo/xarakteristika-otnoshenij-reguliruemyx-internet.html> (дата обращения: 25.03.2024).

¹⁷ Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 39 с.

ние информационного общества основано на обращении информации, при этом правовые проблемы обращения информации исследуются на основе модели информационной среды, сферы производства, преобразования и потребления информации. В этой связи необходимо отметить, что под влиянием новых информационных (цифровых) технологий правовая информация сегодня стала особым видом информации, обладающим специфическими свойствами и ценностью для субъектов, что должно обеспечиваться ее актуальностью, достоверностью и доступностью. Именно этим в значительной степени и определяется ее значимость для развития конституционно-правовых основ, требований, а также необходимостью модернизации системы законодательства. Вместе с тем информация как ключевой объект информационных правоотношений и информационной сферы является весьма неоднородной и нередко носит неопределенный характер. Характерно, что споры о правовой природе информации и ее законодательном определении были как на этапе подготовки в начале 90-х годов первого закона в области информации — Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»¹⁸, так и в современных реалиях. Поэтому среди приоритетных направлений исследований получили новый импульс «Публично-правовое регулирование в сфере информации и информационных (цифровых) технологий, архивного дела и защиты информации», «Правовое регулирование использования информационных технологий при осуществлении публичной власти и в публичном управлении». В данном случае сложность заключается в том, что информация обладает многоаспектностью объекта, а также динамикой его развития, особенностями правовых режимов. В связи с этим приоритетным подходом необходимо принять к рассмотрению информации в качестве объекта правового регулирования, поскольку практически любая информация может быть включена в орбиту последнего. Важно, что в основе правового регулирования информации, ее правовой охраны лежат как частные, так и публичные интересы, возникающие у различных субъектов права. Интерес к правовой охране конкретной информации может возникнуть в связи с той или иной потребностью субъекта, и ограничивать правовую охрану информации какими-то рамками не всегда представляется возможным. Именно поэтому информация не может быть объектом только гражданских прав, она — объект как публичных, так и частноправовых отношений. Необходимо признать, что в юридической литературе отмечена проблема негибкости правовой системы и отсутствие возможности создание специальных правовых ре-

жимов, действующих на основе принципа специальных правил, а не отступления от действующих норм [3, с. 31]. Таков, например, Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹⁹. Ещё одним из направлений развития информационного права и информационного законодательства в 2022 г. стало принятие мер поддержки отрасли информационных технологий. В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации»²⁰ появилась необходимость четкой формулировки определения, что представляет собой отрасль информационных технологий и ее комплексное регулирование. В связи с развитием IT-сферы появилась необходимость научного осмысления ключевых векторов развития информационного законодательства на основе научного прогнозирования последствий тех или иных законодательных инициатив [15].

В рамках реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации разработан проект «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года»²¹, целью которой является обеспечение сбалансированного и устойчивого пространственного развития Российской Федерации. Важное значение имеет создание «цифровой платформы» на отечественных технологиях, позволяющих упростить поиск, отбор и регистрацию объектов, введено единое окно для информации об объекте, ограничениях и правовых режимах. В целях достижения технологической независимости Указом Президента РФ от 28.02.2024 № 145 утверждена «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации»²², являющаяся основой для разработки отраслевых документов стратегического планирования в области научно-технического развития. В рамках суверенитета Российской Федерации в технологической сфере — способность государства создавать и применять наукоемкие технологии, критически важные для обеспечения независимости и конкурентоспособности, на их основе организовать производство товаров (выполнение работ, оказание услуг) в стратегически значимых сферах деятельности общества и государства. В этой связи научно-технологическое развитие

¹⁸ Федеральный закон РФ от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2024). (В настоящее время утратил силу.)

¹⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2020).

²⁰ Указ Президента РФ от 02.03.2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2024).

²¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года // Сайт Минэкономразвития России. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2024).

²² Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2024).

является одним из стратегических национальных приоритетов Российской Федерации и определяется комплексом внешних и внутренних (по отношению к области науки и технологий) факторов, формирующих систему больших вызовов²³.

Формирование системы регулирования цифровых технологий обусловлено использованием не только правовых, но и иных регуляторов. Сегодня правовая система, регулирующая информационные отношения, имеет сложную структуру, детерминированную комплексом взаимосвязанных задач, решаемых в данной сфере. Поэтому в условиях цифровизации и цивилизационного кризиса она стремительно усложняется. В этой связи перенос информационных отношений в цифровую среду требует адаптации современного информационного законодательства в цифровой реальности. Безусловно, возникают риски для развития системы правового регулирования цифровых отношений: это — невозможность применения правовых норм и ее быстрой адаптации, кроме того, наблюдаются при построении системы норм несоблюдения правил юридической техники, избыточность правового регулирования и т. д.

Правовое регулирование искусственного интеллекта и основные проблемы

Активное развитие и повсеместное внедрение искусственного интеллекта и сопутствующих технологий ставит перед любым современным государством вопрос о необходимости регулирования отношений, складывающихся в связи с их созданием и использованием. Необходимо признать, что применение технологий и систем искусственного интеллекта согласно глобальной и национальной государственной информационной политике должно стать драйвером для задач приоритетных направлений развития информационного общества, цифровой экономики, цифрового государственного управления и информационной безопасности [14]. Увеличение количества сфер, в которых используется искусственный интеллект, создает необходимость системного подхода к построению конструкции правового регулирования искусственного интеллекта, при этом важно учитывать понятийный аппарат, субъекты, объекты, права и обязанности и т. д. Необходимо находить баланс между безопасностью и экономической эффективностью. Кроме того, в системе регулирования технологий искусственного интеллекта определяющее значение имеет техническое и этическое регулирование. Одной из актуальных проблем является генеративный искусственный интеллект, создающий самого разного рода тексты, изображения,

аудио- и аудиовизуальные произведения на основе данных, на которых он обучен. Активное его внедрение в различных сферах приводит к серьезной проблематике, связанной с отказом анализировать процессы и явления и больше доверять продуктам таких алгоритмов [1, с. 170]. Безусловно, существует тревога и опасение влияния таких технологий, а также возникает ряд вопросов о достоверности информации, которая создается этими технологиями. В этой связи нормативное правовое регулирование процесса создания алгоритмов генеративного искусственного интеллекта должно предусматривать все риски и возможные угрозы [15, с. 10].

Правовое регулирование метавселенных

Сегодня технологическое совершенствование влияет на содержание и качество жизни человека. Необходимо признать, что в мире виртуальности входят в терминологический и понятийный оборот современные понятия, которые в некоторых странах апробированы и даже адаптированы под условия динамично развивающихся информационно-технологических обществ. Так, например, «метавселенная», которая как понятие предполагает преобразование реального пространства в виртуальное. Метавселенная станет преемницей мобильного Интернета как следующего этапа эволюции технологий. Она интегрирует множество виртуальных миров в единое пространство [16, с. 43]. Метавселенная создаст новую экономику, основанную на цифровых активах и криптовалютах. Классические рынки и привычные нам отрасли будут преобразованы. Таким образом, метавселенная позволит создать полноценные социальные связи и отношения между людьми в виртуальном мире, но важной особенностью является участие в них пользователей через аватаров. Так, создается система цифрового профилирования, происходит обработка значительного количества персональных данных самых разных видов, от персональных данных до генетической информации [17, с. 5—19]. Между тем анализ правовой природы метавселенных часто вызывает вопрос о ее природе и возможности рассмотрения в качестве сферы или пространства. Полагаем, что с правовой точки зрения необходимо рассматривать метавселенную не как сферу, в рамках которой существует неопределенная группа общественных отношений, а разновидность информационного пространства, в котором есть достаточно ресурсов и возможностей для учета всех участников и объектов, качественных характеристик. Поэтому для развития общественных отношений в метавселенных необходимо комплексное решение на теоретическом уровне с позиции осмысления и выработки концептуального подхода понимания данного пространства и процессов, протекающих в нем [17, с. 183]. Безусловно, развитие метавселенной в перспективе позволит создать не-

²³ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2024).

кую основную платформу, обеспечивающую развитие экономики данных. В этой связи необходимо четко определить правовую природу и обозначить правовое регулирование пространства.

Заключение

В заключение следует отметить, что вопросы систематизации, кодификации, информационно-

го законодательства также являются ключевыми. В последнее время эта проблема рассматривается применительно к Цифровому кодексу. В России на сегодняшний день, необходимо признать, — это одна из актуальных задач. В этой связи в науке информационного права формирование оптимальной эффективной модели такого кодекса — одно из приоритетных направлений, требующее глубокого осмысления и детальной проработки.

Литература

1. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Развитие доктрины российского информационного права в условиях перехода к экономике данных // Государство и право. 2023. № 9. С. 158—171.
2. Троян Н.А. Теоретико-правовые вопросы систематизации законодательства. Цифровой или информационный кодекс сегодня необходим в России // Трансформация информационного права : монография / Отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов. М. : Институт государства и права РАН, 2023. 256 с.
3. Минбалеев А.В. Механизмы и модели регулирования цифровых технологий : монография / Под общ. ред. А.В. Минбалеева. М. : Проспект, 2020. 224 с.
4. Полякова Т.А. Актуальные проблемы развития системы правового обеспечения информационной безопасности в цифровую эпоху // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12. С. 37—44.
5. Карцхия А.А., Макаренко Г.И. Правовые аспекты современной кибербезопасности и противодействия киберпреступности // Вопросы кибербезопасности. 2022. № 1 (53). С. 58—74. DOI: 10.21681/2311-3456-2022-58-74 .
6. Карцхия А.А., Макаренко Г.И. Доверие как право // Образование и право. 2024. № 2. С. 13—19. DOI: 10.24412/2076-1503-2024-2-13-19 .
7. Полякова Т.А., Троян Н.А. Обеспечение суверенитета в информационном пространстве — стратегическая национальная политика // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 1. С. 41—53.
8. Кочетков К.П., Маслов К.В. Цифровой суверенитет как основа национальной безопасности в России в глобальном цифровом обществе // Вестник Московского Университета. Серия 12. Политические науки. 2022. № 2. С. 31—45.
9. Карцхия А.А. Цифровая трансформация права // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1 (30). С. 25—29.
10. Полякова Т.А. Трансформация информационного права : монография / Отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов. М. : Институт государства и права РАН, 2023. 256 с.
11. Полякова Т.А. Влияние цифровой трансформации на развитие информационного права: тенденции, проблемы, перспективы // Мониторинг правоприменения. 2020. № 2 (35). С. 53—58.
12. Фастович Г.Г., Надевец О.О., Михиенко Д.С. Информационно-правовое регулирование информационных правоотношений // Вестник науки. 2019. № 3 (12). С. 15—19.
13. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр : Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001. 354 с.
14. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Основные тенденции и проблемы развития науки информационного права // Государство и право. 2022. № 9. С. 94—104.
15. Трансформация информационного права : монография / Отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов. М. : Институт государства и права РАН, 2023. 256 с.
16. Перспективные направления правового регулирования искусственного интеллекта : монография / Под ред. А.В. Минбалеева. Саратов : ООО «Амирит», 2023. 442 с.
17. Виноградова Е.В., Полякова Т.А., Минбалеев А.В. Цифровой профиль: понятие механизмы регулирования и проблемы реализации // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 4. С. 5—19.

MODERN APPROACHES TO EFFICIENT LEGAL REGULATION FOR ENSURING RUSSIA'S DIGITAL SOVEREIGNTY

Natal'ia Troian²⁴

Keywords: *information society, digital sovereignty, digital transformation, information sovereignty, public administration, threats, legal regulation.*

Abstract

Purpose of the paper: identifying problems in legal regulation of information relations and determining a need to look for efficient ways of solving them, considering modern priority lines of development of the state and society in the conditions of digital transformation.

Methods used in the study: general scientific methods of analysis and synthesis as well as the system method which allows to analyse the Russian information technology laws in this field.

Study findings: priority lines for the development of the information technology law system and legal support for information security in the Russian Federation under the impact of digital transformation are considered. Attention is drawn to the complicating of social relations connected with new digital technologies. It is established that digital transformation and the transition to a data-based economy require developing a methodological support for these processes. A need is identified for using new methods and conceptual approaches in the development of digital economy as well as for setting up a digital infrastructure using free software and encryption technologies.

It is established that under today's realities, the society is subject to information challenges and threats, therefore, the law should provide protection for the person, society and state as well as the ability to adapt to digital technologies and changes in the structure of modern social relations in the conditions of digital transformation.

Research novelty: a need is identified to ensure Russia's digital sovereignty which is the main condition for ensuring the country's national security. The digital sovereignty is ensured by setting up national digital resources and it also is a crucial condition for national independence in the era of digital society.

References

1. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Razvitie doktriny rossiiskogo informatsionnogo prava v usloviakh perekhoda k ekonomike dannyykh. Gosudarstvo i pravo, 2023, No. 9, pp. 158–171.
2. Troian N.A. Teoretiko-pravovye voprosy sistematizatsii zakonodatel'stva. Tsifrovoy ili informatsionnyy kodeks segodnia neobkhodim v Rossii. Transformatsiya informatsionnogo prava : monografiya. Otv. red.: T.A. Poliakova, A.V. Minbaleev, V.B. Naumov. M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 2023. 256 pp.
3. Minbaleev A.V. Mekhanizmy i modeli regulirovaniya tsifrovyykh tekhnologii : monografiya. Pod obshch. red. A.V. Minbaleeva. M. : Prospekt, 2020. 224 pp.
4. Poliakova T.A. Aktual'nye problemy razvitiya sistemy pravovogo obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti v tsifrovuyu epokhu. Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGIU), 2019, No. 12, pp. 37–44.
5. Kartskhiya A.A., Makarenko G.I. Pravovye aspekty sovremennoy kiberbezopasnosti i protivodeystviya kiberprestupnosti. Voprosy kiberbezopasnosti, 2022, No. 1 (53), pp. 58–74. DOI: 10.21681/2311-3456-2022-58-74 .
6. Kartskhiya A.A., Makarenko G.I. Doverie kak pravo. Obrazovanie i pravo, 2024, No. 2, pp. 13–19. DOI: 10.24412/2076-1503-2024-2-13-19 .
7. Poliakova T.A., Troian N.A. Obespechenie suvereniteta v informatsionnom prostranstve – strategicheskaya natsional'naya politika. Pravovaya politika i pravovaya zhizn', 2024, No. 1, pp. 41–53.
8. Kochetkov K.P., Maslov K.V. Tsifrovoy suverenitet kak osnova natsional'noi bezopasnosti v Rossii v global'nom tsifrovom obshchestve. Vestnik Moskovskogo Universiteta, seriya 12: Politicheskie nauki, 2022, No. 2, pp. 31–45.
9. Kartskhiya A.A. Tsifrovaia transformatsiya prava. Monitoring pravoprimeneniya, 2019, No. 1 (30), pp. 25–29.
10. Poliakova T.A. Transformatsiya informatsionnogo prava : monografiya. Otv. red.: T.A. Poliakova, A.V. Minbaleev, V.B. Naumov. M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 2023. 256 pp.
11. Poliakova T.A. Vliyanie tsifrovoy transformatsii na razvitie informatsionnogo prava: tendentsii, problemy, perspektivy. Monitoring pravoprimeneniya, 2020, No. 2 (35), pp. 53–58.

²⁴ Natal'ia Troian, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: n-troyan66@yandex.ru

12. Fastovich G.G., Nadeevets O.O., Mikhienko D.S. Informatsionno-pravovoe regulirovanie informatsionnykh pravootnoshenii. Vestnik nauki, 2019, No. 3 (12), pp. 15–19.
13. Tikhomirov Iu.A. Teoriia kompetentsii. M. : Iurinformtsentr : Izd. g-na Tikhomirova M.Iu., 2001. 354 pp.
14. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Osnovnye tendentsii i problemy razvitiia nauki informatsionnogo prava. Gosudarstvo i pravo, 2022, No. 9, pp. 94–104.
15. Transformatsiia informatsionnogo prava : monografiia. Otv. red.: T.A. Poliakova, A.V. Minbaleev, V.B. Naumov. M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 2023. 256 pp.
16. Perspektivnye napravleniia pravovogo regulirovaniia iskusstvennogo intellekta : monografiia. Pod red. A.V. Minbaleeva. Saratov : OOO "Amirit", 2023. 442 pp.
17. Vinogradova E.V., Poliakova T.A., Minbaleev A.V. Tsifrovoy profil': poniatie mekhanizmy regulirovaniia i problemy realizatsii. Pravoprimenenie, 2021, t. 5, No. 4, pp. 5–19.



КЛАСТЕРНЫЕ ПРОЕКТЫ ПО СОЗДАНИЮ НОВОЙ ПРОДУКЦИИ: ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Харченко К.В.¹

Ключевые слова: кластер, кластерный проект, совместный проект, научно-производственное объединение, специальная проектная компания, промышленная политика, государственная поддержка, проектная деятельность.

Аннотация

Цель работы: определение направлений совершенствования государственной поддержки промышленности на основе анализа правовых условий и стратегических перспектив реализации кластерных проектов.

Методы исследования: методы аналогии, логико-структурного и логико-содержательного, а также сравнительно-правового анализа.

Результаты исследования. Исследование позволило выявить проблему, состоящую в ведомственной разобщенности и отсутствии единства правового регулирования кластеров различных типов, в результате чего, например, инновационные и промышленные кластеры зачастую сосуществуют параллельно друг с другом. Показано, что тезис о реализации кластерных проектов целесообразно встроить в правовую дефиницию кластера — потенциального объекта государственной поддержки. В рамках промышленной политики предложено делать упор на развитие научно-производственных кластеров, способных разрабатывать и производить высокотехнологичную продукцию. Продемонстрирован опыт советских научно-производственных объединений (НПО) по формированию комплексных бригад — аналогов проектных команд, а также временных НПО — аналогов специальных проектных компаний. Доказано, что понятие кластерного проекта имеет смысловые и лексические преимущества перед аналогами, используемыми в правовых актах. Представлена модель реализации кластерных проектов в научно-производственном кластере. Обоснована роль специализированной организации кластера по осуществлению проектной деятельности. Сделан вывод о необходимости переориентации государственной промышленной политики с субсидирования отдельных отраслей, предприятий и этапов технологического передела продукции на финансовую поддержку реализации кластерных проектов. Такая поддержка в стратегической перспективе обеспечит как развитие инновационной экономики, так и значимый социальный эффект.

Научная новизна: впервые проведен анализ терминологических конструктов, отражающих проектную деятельность в рамках кластеров, и доказано преимущество использования в правовом поле понятия «кластерный проект» по сравнению с понятиями-аналогами. С учетом результатов проведенного анализа предложена модель реализации кластерных проектов в промышленных кластерах нового типа.

EDN: GFWHAP

Введение и постановка задач

Актуальность проблематики, связанной с регламентацией, формированием и реализацией кластерных проектов, определяется следующими обстоятельствами.

С одной стороны, в настоящее время феномен кластерной кооперации в контексте реализации государственной промышленной политики требует более глубокого концептуального осмысления. Чтобы кластеры получили мощное развитие, охватывая множество предприятий и организаций, требуется четко определить «золотую середину» между движением в направлении интеграции хозяйствующих субъектов и потребностью бизнеса в сохранении

своей хозяйственной самостоятельности. С другой стороны, дальнейшего развития требует методология и практика проектного управления. Понятие проекта сегодня очень популярно как в государственном, так и в коммерческом секторе, однако до сих пор нет его приемлемой правовой трактовки и типологии, позволяющей охватить и систематизировать проекты государственного² и муниципального уровней, учреждений, инвестиционные проекты, комплексные научно-технические программы/

² Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288.

¹ Харченко Константин Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0003-3329-7755. E-mail: kvkharchenko@fa.ru

проекты (КНТП) полного инновационного цикла³, проекты государственно-частного партнерства (ГЧП) и, наконец, кластеры.

Реализуемый в настоящей работе подход позволяет сместить акцент со структурирования и организационных аспектов деятельности кластера на результат кооперации его участников в виде кластерного проекта.

Проблематика исследования относится к более широкому контексту моделей управления промышленностью [1]. В научной литературе кластерным проектам посвящено значительно меньше исследований, чем собственно кластерам. Недавние работы высвечивают такие аспекты проблематики кластерных проектов, как формирование предпосылок их реализации [2], влияние внешней среды [3], управление рисками [4, 5].

Целью работы является определение направлений совершенствования государственной поддержки промышленности на основе анализа правовых условий и стратегических перспектив реализации кластерных проектов.

Достижение данной цели предполагает решение следующих задач:

1) предложить общий вектор совершенствования современной модели промышленных кластеров с учетом возрастающей потребности в опоре производства новых видов продукции на научные достижения;

2) проанализировать советские научно-производственные объединения (НПО) на предмет наличия в их деятельности аналогов проектных команд и специальных проектных компаний;

3) проанализировать российское правовое поле промышленной и кластерной политики на предмет проработанности регламентации проектной деятельности кластеров;

4) предложить модель проектной деятельности в гипотетическом (проектируемом) научно-производственном кластере.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем впервые проведен анализ терминологических конструктов, отражающих проектную деятельность в рамках кластеров, и доказано преимущество использования в правовом поле понятия «кластерный проект» по сравнению с понятиями-аналогами. С учетом результатов проведенного анализа предложена модель реализации кластерных проектов в промышленных кластерах нового типа.

Методы исследования. В ходе исследования были использованы методы аналогии, логико-структурного и логико-содержательного, а также сравнительно-правового анализа.

³ Правила разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации: утв. Постановлением Правительства РФ от 19.02.2019 № 162.

Совершенствование подхода к организации промышленных кластеров

В настоящее время в российской практике понятие кластера используется в различных смыслах — это инновационные территориальные кластеры⁴, промышленные кластеры⁵, научно-промышленные кластеры двойного назначения [6], международный медицинский кластер⁶, туристические кластеры.

Существующая модель промышленного кластера [7] нуждается в реформировании. Не случайно в 2022 году по итогам XXV Петербургского международного экономического форума Президентом РФ В.В. Путиным было дано поручение усовершенствовать систему таких кластеров, предоставив им дополнительные налоговые и иные льготы и преференции⁷.

На текущий момент в базовом Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ под промышленным кластером понимается «совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации».

В данном определении кластер предстает лишь как совокупность скооперированных между собой предприятий, причем даже без единого координационного центра и без явной цели деятельности. При этом территориальная близость сегодня уже не может быть определяющим признаком кластера по причине развития информационных технологий и логистических систем, а категория «функциональная зависимость» может насторожить самостоятельных субъектов предпринимательской деятельности. Указание на возможную локацию кластера приведено достаточно широко, что лишает данный признак какого-либо смысла. Возможно, по критерию локализации в будущем следует выделить два типа кластера: региональный и межрегиональный — с различным подходом к регулированию его деятельности.

Что же касается цели производственной кооперации, она должна состоять как раз в том, чтобы совместными усилиями реализовывать кластерные проекты.

⁴ Инновационные территориальные кластеры созданы во исполнение поручения Президента РФ по итогам заседания Президиума Государственного совета РФ от 11.11.2011, а также решений Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям Минэкономразвития России.

⁵ О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ.

⁶ О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ.

⁷ Президент РФ. Перечень поручений по итогам XXV Петербургского международного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69045>

Сама принятая сегодня модель «чисто промышленного» кластера, возможно, и отражает текущие потребности предприятий во взаимодействии, но не создает посылы на будущее, залогом которого мог бы стать синтез науки и производства. Координировать и интегрировать свою деятельность могут любые предприятия, однако приоритетом в части государственной поддержки кластеров должны пользоваться те из них, которые создают задел на будущее, а в качестве тактической задачи занимают, например, импортозамещением. Как видим, разделение кластеров на 1) «инновационные» и 2) «промышленные», по логике вещей — заведомо не инновационные, вряд ли целесообразно. Поэтому предлагаем рассмотреть вопрос о внедрении новой модели научно-производственного кластера, который можно определить следующим образом.

Научно-производственный кластер — это интеграция координируемых специализированной организацией субъектов деятельности в сфере промышленности, научных, инжиниринговых и иных организаций в рамках подписанного договора о взаимодействии в целях реализации кластерных проектов по разработке и внедрению новой продукции и технологий.

Прообраз кластерных проектов в деятельности советских НПО

Определяя формат промышленных кластеров нового типа, ценно опереться на советский опыт организации научно-производственных объединений (НПО), естественно, с учетом условий рыночной экономики. Такие объединения появились в конце 1960-х годов и интенсивно развивались на протяжении двадцати лет, пока не произошла смена общественно-политического строя. В данном случае нас интересуют не структура и деятельность НПО как таковых, а аналоги кластерных проектов.

Хотя классикой советского периода была «закостенелая» линейно-функциональная структура управления, с определенного момента в ряде НПО стали формироваться так называемые комплексные бригады, которые реализовывали инновационный цикл по конкретному продукту: разработка научной проблемы — проектно-конструкторское решение — опытно-экспериментальное и серийное производство. Члены комплексных бригад подчинялись одновременно как руководителю бригады, так и руководителю подразделения [8]. Бригадный метод разработки и производства новых образцов продукции обеспечивал параллельно-последовательное выполнение этапов инновационного цикла [9]. Взаимодействие в рамках бригад, в отличие от межведомственного взаимодействия, избавляло от повторного проведения работ в целях проверки, уточнения применительно к особенностям предприятия и усвоения информации, полученной от «чужого» коллектива [10]. Как видим, комплексные бригады

являлись предшественниками современных проектных команд.

В литературе о научно-производственных объединениях также упоминаются целевые (или временные) НПО, которые создавались по согласованию с учредителем — например, отраслевым министерством — путем передачи им ресурсов, необходимых для решения задачи по разработке конкретного продукта [10]. Сочетание постоянных функциональных и временных программно-тематических подразделений позволяло реализовывать преимущества матричной организационной структуры. По существенным признакам временные НПО являются аналогами специальных проектных компаний (SPV).

Современные SPV — это юридические лица, создаваемые в целях реализации конкретных проектов. Деятельность таких компаний предполагает обособление бизнес-процессов и аккумуляцию ресурсов и компетенций, относящихся к реализации конкретного проекта. Их учредители, как правило, не имеют права снижать долю своего финансового участия, что создает косвенные гарантии достижения цели проекта.

Понятия-аналоги кластерного проекта в российском правовом поле

Действующее российское законодательство и правоприменительная практика позволяют говорить о кластерном проекте в двух регистрах: в строгом смысле, когда имеет место регламентация собственно проектной деятельности, и по факту, когда формат совместной работы субъектов имеет выраженные признаки проекта, но без явного обозначения.

Федеральный закон «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.06.2015 № 160-ФЗ не содержит термина «кластерный проект», однако на уровне правовой дефиниции подразумевается, что данный кластер включает, помимо собственно инфраструктуры, совокупность участников проекта и механизмов взаимодействия между ними. Отдельно приводится определение проекта как «совокупности мероприятий, направленных на достижение целей деятельности международного медицинского кластера». Участник проекта, как предполагается, заключает с управляющей компанией соглашение об осуществлении проекта и затем реализует данный проект на территории кластера.

Модель международного медицинского кластера подразумевает, что отношения между участниками кластера и управляющей компанией ограничиваются исключительно реализацией проектов. Вместе с тем такой подход не исчерпывает более широких возможностей кластера, участники которого, помимо этого, могут пользоваться услугами

специализированной организации, осуществлять обмен научно-технической информацией, участвовать в совещательных представительных органах по направлениям (советы главных конструкторов, кадровиков, маркетологов).

Федеральный закон «О промышленной политике Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ также не содержит понятия кластерного проекта. Между тем в рамках регламентации специального инвестиционного контракта (СПИК) (ст. 18.1) подразумевается, что инвестор обязуется реализовать инвестиционный проект по внедрению или разработке и внедрению определенной технологии, а публично-правовой субъект — обеспечить стабильность хозяйственных условий и применения стимулирующих мер.

Постановление Правительства РФ «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» от 31.07.2015 № 779 за прошедшие годы претерпело изменения в части регламентации проектной деятельности. Так, в редакции, введенной постановлением Правительства РФ от 02.08.2018 № 905, в нем появилось понятие совместного проекта как «комплекса процессных и (или) технологических мероприятий по созданию и развитию производственной кооперации между участниками промышленного кластера в целях производства промышленной продукции». В данном определении акцент почему-то был сделан на развитии кооперации, а момент, связанный с созданием именно новой продукции, отражен не был.

В текущей редакции рассматриваемого документа, посвященного требованиям к промышленному кластеру, соблюдение которых открывает возможности получения государственной поддержки, фигурирует понятие «проект по производству импортозамещающей промышленной продукции промышленного кластера», под которым понимается комплекс мероприятий, реализуемых участником промышленного кластера в целях организации производства импортозамещающей промышленной продукции промышленного кластера, предусматривающий определенные затраты. Данный многословный термин в целом отражает признаки кластерного проекта, однако его смысл сужен до чисто утилитарной и ситуативной задачи — реализации политики импортозамещения. Представляется, что целью кластерных проектов должно быть освоение производства новой продукции, которая не только «замещает», но и опережает импорт, способствуя достижению технологического суверенитета Российской Федерации. Предметом особой поддержки со стороны государства могла бы стать реализация кластерных проектов по налаживанию производства высокотехнологичной продукции, госзаказ на которую обеспечивает достижение целей национальных проектов.

В Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил предоставления из федерально-

го бюджета субсидий участникам промышленных кластеров...» от 28.01.2016 № 41⁸ фигурирует категория «совместный проект», правда, в узком смысле, продолжающем логику Постановления Правительства РФ № 779 — как проект по производству новой промышленной продукции в целях импортозамещения, отвечающий заданным требованиям. Все же термин «кластерный проект» для данной ситуации представляется более подходящим, чем «совместный проект», так как в нем содержится признак отнесенности к кластеру, тогда как совместные проекты могут реализовывать любые предприятия.

Согласно Приказу Минэкономразвития России от 26.03.2021 № 142⁹, поддержка совместных проектов территориальных кластеров может осуществляться опосредованно, через выделение субсидий из федерального бюджета на создание и обеспечение деятельности региональных центров кластерного развития (ЦКР). Одним из требований к ЦКР является размещение на сайте центра «Мой бизнес» и в других источниках информации, в частности, о совместных проектах, реализуемых участниками территориального кластера и направленных на развитие его участников. Среди функций ЦКР значатся «осуществление разработки и реализации совместных кластерных проектов участников территориальных/межрегиональных кластеров, учреждений образования и науки, предприятий сопутствующих отраслей, сервисных компаний, иных заинтересованных лиц и организаций», а также «осуществление разработки (или оказание содействия в разработке) и реализации кластерных проектов совместно с управляющими компаниями (органами управления) территориальных кластеров...». Поскольку приказ издан Минэкономразвития России, он не затрагивает сферу компетенции Минпромторга России, т. е. собственно промышленные кластеры, хотя по большому счету поддержка со стороны центров кластерного развития полезна для кластеров различных типов.

В государственной программе Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»¹⁰ в рамках комплекса мероприятий, обеспечивающих развитие промышленности в целом, предусмотрена «реализация межотраслевых проектов, в том числе проектов кластерного характера, обеспечивающих достижение

⁸ Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения: Постановление Правительства РФ от 28.01.2016 № 41.

⁹ Об утверждении требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства...: Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2021 № 142.

¹⁰ Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 328.

результатов по приоритетным направлениям развития промышленности». Обозначение «проект кластерного характера», безусловно, заслуживает внимания, но оно избыточно по составу лексических единиц и к тому же недостаточно точно, поскольку отнесенность к кластеру значимо не влияет на характер, т. е. на характеристику проекта.

Непосредственно понятие кластерного проекта встретилось нам в Стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года¹¹ — в том смысле, что использование потенциала особых экономических зон портового типа открывает благоприятные возможности для развития кластерных проектов.

Порядок реализации в кластерах тех или иных проектов в ряде случаев особо регламентируется региональным законодательством. Так, Закон города Москвы «Об инновационном кластере города Москвы» от 20.02.19 № 5 оперирует понятием «инновационный проект», а также «совместный инновационный проект». Установлено, что финансовое обеспечение реализации инновационных проектов осуществляется за счет средств специализированной организации в форме грантов. Отметим, что признак инновационности в отношении проекта представляется избыточным, поскольку проект по определению направлен на разработку уникального продукта, а не на тиражирование того, что создано ранее.

Итак, хотя на данный момент законодательство и программные документы большей частью пытаются обходиться без термина «кластерный проект», однако мы видим, что потребность в концептуализации таких проектов и их правовой регламентации уже назрела.

Моделирование проектной деятельности в научно-производственном кластере

С учетом различных отраслевых и региональных правовых норм в части проектов, реализуемых в рамках кластеров различного типа, предлагается регламентировать проектную деятельность научно-производственных кластеров.

По аналогии с проектной деятельностью организаций, в кластерах могут реализовываться проекты следующих типов:

1) проекты по разработке новой продукции (понимая под этим все, что имеет выход на потребителя, включая технологии, «готовые решения» и т. п.) — собственно кластерные проекты;

2) проекты, направленные на совершенствование внутренних процессов, расширение функционала специализированной организации за счет новых направлений деятельности, цифровизации управле-

ния кластером [11] в общем контексте цифровизации государственного управления [12];

3) проекты в рамках социального предпринимательства [13] — с учетом того, что региональный научно-производственный кластер, тем более создаваемый с участием публично-правового субъекта, должен вносить вклад в развитие человеческого потенциала [14] территории своего присутствия и, шире, способствовать повышению качества жизни населения.

Отсюда целесообразно провести терминологическую границу между понятиями кластерного проекта и проекта, реализуемого кластером.

Проектная деятельность в рамках кластера — более широкое понятие, чем собственно управление проектами, поскольку включает, среди прочего, формирование соответствующих локальных актов и методических рекомендаций, аналитическую деятельность [15], мероприятия по обеспечению межпроектной координации, организацию обучения различным аспектам проектного управления.

Реализация кластерных проектов — не обязательная и не единственная форма внутривкластерного взаимодействия. Возможна также непосредственная совместная деятельность участников кластера по разработке нового продукта — реализация кластерных инициатив [16], однако формат проектов имеет преимущество в том, что позволяет распространить на кластеры важные особенности проектного менеджмента, начиная с документирования процессов и заканчивая принципами лидерства и авторства.

Кластерные проекты могут реализовываться как участниками кластера непосредственно, так и созданной ими специальной проектной компанией. В последнем случае появляется возможность упорядочить использование ресурсов и капитализировать вклад каждой стороны. К реализации кластерных проектов могут привлекаться внешние партнеры. Общая модель реализации кластерных проектов в научно-производственном кластере представлена на рис. 1.

Кластерные проекты важно рассматривать, скорее, не как объективную данность, а как значимый объект государственной поддержки. В настоящее время государственная поддержка субъектов деятельности в сфере промышленности осуществляется по таким направлениям, как создание и развитие инжиниринговых центров на базе вузов и научных организаций; поддержка лизинга; проведение НИОКР; разработка цифровых платформ и программных продуктов; субсидирование предприятий в целях реализации пилотных проектов в области инжиниринга и промышленного дизайна.

Представляется, что поддержка кластеров будет более продуктивной, чем поддержка отдельных предприятий либо этапов процесса создания добавленной стоимости; в рамках же кластеров в большей мере целесообразна поддержка проектов, нежели структур.

¹¹ Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года: одобрена на совещании членов Морской коллегии при Правительстве РФ 28.09.2012.



Рис. 1. Модель реализации кластерных проектов в научно-производственном кластере (составлено автором)

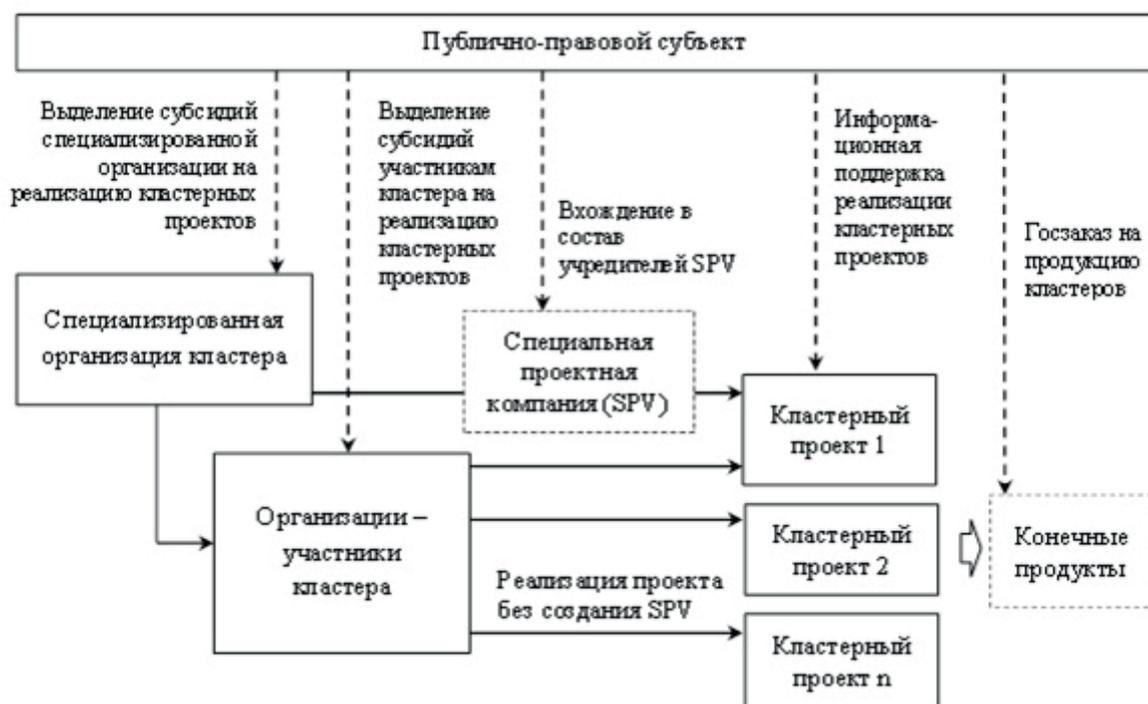


Рис.2. Модель многомерной государственной поддержки кластерных проектов (составлено автором)

Модель многомерной государственной поддержки кластерных проектов представлена на рис. 2.

Как видим, поддержка кластерных проектов может быть как прямой: «проектное финансирование» участников кластера, использование такого инструмента, как госзаказ [17], если государство заинтересовано в разработке конкретных новых видов продукции, так и косвенной, если цель состоит в том, чтобы активизировать инновационную деятельность предприятий. Косвенная поддержка кла-

стерных проектов предполагает выделение субсидий региональным центрам кластерного развития и специализированным организациям, а также включение публичного партнера в состав учредителей специальных проектных компаний.

Выводы

Таким образом, включение в научный оборот и внедрение в хозяйственную и управленческую

практику понятия «кластерный проект» для обозначения специальным образом оформленной совместной деятельности участников кластера по разработке нового продукта позволяет

1) упорядочить взаимодействие предприятий, вузов, научных, инжиниринговых и иных входящих в кластер организаций, ориентируя его на достижение предметного результата;

2) ориентировать участников промышленных кластеров на активизацию инновационной деятельности, развитие высокотехнологичного производства;

3) повысить эффективность операционной деятельности за счет применения методологии проектного менеджмента.

Сегодня в целях повышения эффективности функционирования кластеров, решающих задачи достижения технологического суверенитета России, необходимо создать их единую типологию, отойдя от узковедомственного подхода, когда промышленные кластеры курирует Минпромторг России, а инновационные — Минэкономразвития России и т. д. Государственную поддержку должны в первую очередь ощущать на себе кластеры, которые можно условно назвать научно-производственными, т. е. интегрирующие полный инновационный цикл, от НИОКР до выпуска серийной продукции.

Акцентирование в рамках деятельности кластеров реализации кластерных проектов позволяет решить вопрос о степени хозяйственной самосто-

ятельности организаций-участников: вошедшие в кластер предприятия и организации остаются независимыми экономическими субъектами, однако интегрируют ресурсы ровно в той степени, в которой считают это необходимым для выпуска нового продукта. При этом сам процесс интеграции ресурсов может быть юридически оформлен в виде создания специальных проектных компаний.

Проектная деятельность кластера должна быть намного шире, чем реализация совокупности независимых друг от друга кластерных проектов, соответственно, проектная система в рамках кластера должна обладать свойством эмерджентности. С этой целью специализированной организации рекомендуется заниматься аналитикой проектов, оказывать методическую поддержку организаций, планирующих и реализующих проекты, организовывать обучение проектным компетенциям, осуществлять межпроектную координацию. Последнее представляется особенно важным, поскольку позволяет сопоставить деятельность кластера с решением стратегических задач социально-экономического развития территории.

Предполагается, что действующие меры государственной поддержки промышленности будут иметь заметно больший эффект, если переориентировать их с субсидирования отдельных отраслей и этапов технологического передела на финансирование проектов по созданию и выводу на рынок новой продукции.

Литература

- Панина О.В. Модели управления промышленностью в 90-е годы: конверсия // Кузнечно-штамповочное производство. Обработка материалов давлением. 2023. № 4. С. 145—149.
- Бурук А.Ф. Предпосылки формирования кластерных проектов между предприятиями, отношения сотрудничества и конкуренции // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Т. 11. № 10-1. С. 49—57.
- Яшева Г.А., Вайлунова Ю.Г. Планирование и управление кластерным проектом в контексте турбулентности внешней среды: методический подход // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. 2022. № 6. С. 68—74.
- Ковалева Т.Ю., Базуева Е.В., Симонян Е.Р. Модель управления рисками международных кластерных проектов как элемент системы риск-менеджмента территориальных кластеров // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. № 1. С. 138—156.
- Выжитович А.М., Комаров В.Ф. Развитие системы контроля рисков финансирования совместных кластерных проектов // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2021. Т. 3. № 1. С. 162—170.
- Научно-промышленные кластеры двойного назначения как механизм укрепления технологического суверенитета Российской Федерации. Интервью с генеральным директором Института государственно-частного планирования Еленой Александровной Антипиной // Управление наукой и наукометрия. 2022. Т. 17. № 4. С. 549—556.
- Дугин А.Л., Смирнова Е.Е. Правовое регулирование промышленной политики и промышленных кластеров // Инновационные технологии управления и права. 2021. № 3 (32). С. 29—32.
- Шохин А.А. Правовое положение научно-производственных объединений в СССР. М.: Юрид. лит., 1981. 112 с.
- Красильникова Г.И., Морозова Т.П., Фарбер Б.М., Теплов В.А. Опыт работы научно-производственных объединений в промышленности. Алма-Ата: КазНИИТИ, 1983. 55 с.
- Механизм хозяйствования в научно-производственных объединениях / Под ред. А.А. Маркина, Ю.А. Гранаткина. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1982. 186 с.
- Донцова О.И. Цифровая трансформация системы управления промышленными кластерами // Вопросы инновационной экономики. 2022. Т. 12. № 2. С. 897—910.
- Красюкова Н.Л., Завалько Н.А., Кабалинский А.И., Сибиряев А.С., Разумова Е.В. Анализ цифровизации государственного управления: от истоков к современности // Кузнечно-штамповочное производство. Обработка материалов давлением. 2022. № 11. С. 105—111.

13. Сафаров С.М. Социальное предпринимательство как инструмент управления развитием территории: условия реализации возможностей // Социальное предпринимательство и корпоративная социальная ответственность. 2022. Т. 3. № 2. С. 113—124.
14. Алиев Т.Г., Алиева Ш.Т. Особенности развития человеческого капитала в инновационно-промышленном кластере // Проблемы современной науки и образования. 2022. № 1 (170). С. 33—37.
15. Данкова Ж.Ю. Аналитика в системе государственного управления: анализ понятийных и сущностно-содержательных аспектов // ГосПер: государственное регулирование общественных отношений. 2020. № 2 (32). С. 8—13.
16. Макеева В.Г. Кластерные проекты в современной экономике. М. : Изд-во Моск. гум. ун-та, 2021. 68 с.
17. Еремин С.Г. Разработка и применение государственного плана по строительству замещающих импорт мощностей при прямом участии государства, с целью расширения инструментов доказательной политики в области развития промышленности // Финансовая жизнь. 2023. № 1. С. 105—110.

SOCIOLOGY OF MANAGEMENT

CLUSTER PROJECTS FOR CREATING NEW PRODUCTS: LEGAL CONDITIONS AND STRATEGIC PROSPECTS

Konstantin Kharchenko¹²

Keywords: *cluster, cluster project, joint project, research and production association, special project vehicle (SPV), industrial policy, governmental support, project activities.*

Abstract

Purpose of the work: identifying lines for improving governmental support for industry based on an analysis of legal conditions and strategic prospects of implementation of cluster projects.

Methods used in the study: analogy, logical structure and logical content analysis as well as comparative legal analysis.

Study findings. The study made it possible to identify the problem of lack of inter-institutional cooperation as well as of single legal regulation of clusters of different types which results e.g. in that innovation and industrial clusters often co-exist in parallel with each other. It is shown that it would be advisable to include the proposal concerning implementation of cluster projects in the legal definition of cluster as a potential object of governmental support. Within the framework of industrial policy, it is proposed to focus on the development of research and production clusters capable of developing and manufacturing high-tech production. The experience of Soviet-time research and production associations (RPA) in forming complex brigades (similar to project teams) and provisional RPAs (similar to special project vehicles) is shown. It is proven that the concept of cluster project has semantic and lexical advantages over similar concepts used in legal regulations. A model of implementation of cluster projects in the research and production cluster is presented. A justification is given for a specialised organisation of the cluster for carrying out project activities. A conclusion is made that a re-orientation of governmental industrial policy from financing separate industry branches, enterprises, and stages of technological processing of production to the financial support of implementation of cluster projects is necessary. Such support would ensure, from the strategic viewpoint, the development of innovative economy as well as a significant social effect.

Research novelty: for the first time, an analysis of terminological constructs reflecting project activities within the cluster framework is carried out and the advantage of using the concept of cluster project in the regulatory environment compared with similar concepts is proven. Based on the results of the analysis carried out, a model for implementing cluster projects in industrial clusters of a new kind is put forward.

References

1. Panina O.V. Modeli upravleniia promyshlennost'iu v 90-e gody: konversiia. Kuznechno-shtampovochnoe proizvodstvo. Obrabotka materialov davleniem, 2023, No. 4, pp. 145–149.
2. Buruk A.F. Predposylki formirovaniia klasternykh proektov mezhdru predpriiatiiami, otnosheniia sotrudnichestva i konkurentsi. Ekonomika: vchera, segodnia, zavtra, 2021, t. 11, No. 10-1, pp. 49–57.

¹² Konstantin Kharchenko, Ph.D. (Sociology), Associate Professor at the Department of Public and Municipal Administration of the Faculty “Higher School of Management” of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0003-3329-7755. E-mail: kvkharchenko@fa.ru

3. Iasheva G.A., Vailunova Iu.G. Planirovanie i upravlenie klasternym proektom v kontekste turbulentnosti vneshnei sredy: metodicheskii podkhod. Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta, serii D. Ekonomicheskie i iuridicheskie nauki, 2022, No. 6, pp. 68–74.
4. Kovaleva T.Iu., Bazueva E.V., Simonian E.R. Model' upravleniia riskami mezhdunarodnykh klasternykh proektov kak element sistemy risk-menedzhmenta territorial'nykh klasterov. Problemy razvitiia territorii, 2021, t. 25, No. 1, pp. 138–156.
5. Vyzhitovich A.M., Komarov V.F. Razvitie sistemy kontroliia riskov finansirovaniia sovmestnykh klasternykh proektov. Interespo Geo-Sibir', 2021, t. 3, No. 1, pp. 162–170.
6. Nauchno-promyshlennye klastery dvojnogo naznacheniiia kak mekhanizm ukrepleniia tekhnologicheskogo suvereniteta Rossiiskoi Federatsii. Interv'iu s general'nym direktorom Instituta gosudarstvenno-chastnogo planirovaniia Elenoi Aleksandrovnoi Antipinoi. Upravlenie nauko i naukoimetriia, 2022, t. 17, No. 4, pp. 549–556.
7. Dugin A.L., Smirnova E.E. Pravovoe regulirovanie promyshlennoi politiki i promyshlennykh klasterov. Innovatsionnye tekhnologii upravleniia i prava, 2021, No. 3 (32), pp. 29–32.
8. Shokhin A.A. Pravovoe polozenie nauchno-proizvodstvennykh ob'edinenii v SSSR. M. : Iurid. lit., 1981. 112 pp.
9. Krasi'nikova T.I., Morozova T.P., Farber B.M., Teplov V.A. Opyt raboty nauchno-proizvodstvennykh ob'edinenii v promyshlennosti. Alma-Ata : KazNIINTI, 1983. 55 pp.
10. Mekhanizm khoziaistvovaniia v nauchno-proizvodstvennykh ob'edineniiaakh. Pod red. A.A. Markina, Iu.A. Granatkina. L. : Izd-vo Leningr. un-ta, 1982. 186 pp.
11. Dontsova O.I. Tsifrovaia transformatsiia sistemy upravleniia promyshlennymi klasterami. Voprosy innovatsionnoi ekonomiki, 2022, t. 12, No. 2, pp. 897–910.
12. Krasiukova N.L., Zaval'ko N.A., Kabalinskii A.I., Sibiriaev A.S., Razumova E.V. Analiz tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniia: ot istokov k sovremennosti. Kuznechno-shtampovochnoe proizvodstvo. Obrabotka materialov davleniem, 2022, No. 11, pp. 105–111.
13. Safarov S.M. Sotsial'noe predprinimatel'stvo kak instrument upravleniia razvitiem territorii: usloviia realizatsii vozmozhnostei. Sotsial'noe predprinimatel'stvo i korporativnaia sotsial'naia otvetstvennost', 2022, t. 3, No. 2, pp. 113–124.
14. Aliev T.G., Alieva Sh.T. Osobennosti razvitiia chelovecheskogo kapitala v innovatsionno-promyshlennom klaster. Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniia, 2022, No. 1 (170), pp. 33–37.
15. Dankova Zh.Iu. Analitika v sisteme gosudarstvennogo upravleniia: analiz poniatiinykh i sushchnostno-soderzhatel'nykh aspektov. GosReg: gosudarstvennoe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii, 2020, No. 2 (32), pp. 8–13.
16. Makeeva V.G. Klasternye proekty v sovremennoi ekonomike. M. : Izd-vo Mosk. gum. un-ta, 2021. 68 pp.
17. Eremin S.G. Razrabotka i primenenie gosudarstvennogo plana po stroitel'stvu zameshchaiushchikh import moshchnostei pri priamom uchastii gosudarstva, s tsel'iu rasshireniia instrumentov dokazatel'noi politiki v oblasti razvitiia promyshlennosti. Finansovaia zhizn', 2023, No. 1, pp. 105–110.



ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РАЦИОН ПИТАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ВЛИЯНИЕ НА УСТОЙЧИВОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Мастерова С.Н.¹

Ключевые слова: экологическое право, рацион питания, устойчивое потребление, безопасность, продукты питания.

Аннотация

Цель статьи: изучение важных аспектов взаимосвязи между экологическим законодательством, рационом питания населения и устойчивым потреблением.

Метод исследования: общенаучные методы анализа и синтеза, а также системный метод, позволяющий анализировать законодательство в рассматриваемой сфере.

Результаты исследования: проанализированы существующие нормативные акты, регулирующие экологические аспекты питания, и выявлены их влияние на формирование здорового и экологически устойчивого образа жизни. Особое внимание уделяется вопросам сбалансированного питания, использованию экологически чистых продуктов и снижению негативного воздействия производства на окружающую среду. Результаты исследования позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства в области экологии и питания для достижения устойчивого потребления в современном мире. Для обеспечения устойчивого потребления в современном мире необходимо учитывать не только экологические аспекты питания, но и социальные и экономические факторы. Важно развивать информационную кампанию о здоровом и устойчивом питании, повышать осведомленность населения о вреде некоторых продуктов для здоровья и окружающей среды. Кроме того, необходимо поддерживать производителей экологически чистых продуктов, создавать стимулы для перехода к устойчивому производству и потреблению. Это может включать в себя налоговые льготы, субсидии, сертификацию продукции и другие меры поддержки. Взаимосвязь между экологическим законодательством, рационом питания населения и устойчивым потреблением играет важную роль в достижении глобальных целей устойчивого развития. Поэтому необходимо продолжать исследования и разработки в этой области, чтобы обеспечить здоровое будущее для нашей планеты и всех ее обитателей.

Практическая ценность работы: выработаны меры по разработке и внедрению экологического законодательства, которое бы способствовало устойчивому потреблению пищевых ресурсов.

Научная новизна: выполнен анализ взаимосвязи между экологическим законодательством и рациональным питанием населения в современном мире.

EDN: LKYHFW

Введение

Законы и нормативы, направленные на защиту окружающей среды, могут влиять на выбор продуктов питания, способствуя переходу к более экологически устойчивым и здоровым вариантам питания. Ограничения на использование определенных ингредиентов, поддержка местного производства и продажи органических продуктов, стимулирование потребления растительных продуктов — все это может регулироваться экологическим законодательством. Такие меры способствуют снижению негативного воздействия на окружающую среду, уменьшению выбросов парниковых газов, сохранению биоразнообразия и водных ресурсов. Помимо этого, экологическое законодательство может также влиять на информирование потребителей о воздей-

ствии различных видов пищи на окружающую среду и здоровье человека. Это помогает создать осознанное потребление и способствует формированию более устойчивых пищевых привычек.

Экологическое законодательство может также включать в себя стимулирование развития устойчивых практик производства и переработки продуктов питания, например, установление стандартов энергоэффективности для производственных предприятий, поддержка переработки отходов пищевой промышленности и развитие инновационных технологий для уменьшения потребления ресурсов [1]. Кроме того, экологическое законодательство может включать в себя меры по обеспечению доступности экологически устойчивых продуктов для широких

¹ Мастерова Светлана Николаевна, аспирант экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: pavelchuk.sveta@yandex.ru

слоев населения. Это может быть осуществлено через субсидии на производство органических продуктов, налоговые льготы для местных фермеров, программы поощрения покупки экологически чистых продуктов и т. д. Экологическое законодательство в области питания играет важную роль в формировании устойчивой пищевой системы, которая учитывает потребности окружающей среды, здоровье человека и социальные аспекты. Поддержка таких законодательных инициатив способствует созданию более здорового и устойчивого общества в целом [2].

Постановка задачи

Существует ряд нормативных актов, которые регулируют экологические аспекты питания и оказывают влияние на формирование здорового и экологически устойчивого образа жизни. Некоторые из них включают:

1. Законы о безопасности пищевых продуктов: такие законы устанавливают стандарты качества и безопасности пищевых продуктов, контроль за содержанием вредных веществ, микробов и пестицидов. Это способствует формированию здорового образа жизни, так как обеспечивает доступ к безопасной и качественной пище.

2. Законы о продовольственной безопасности: они регулируют процессы производства, хранения, транспортировки и продажи пищевых продуктов с целью предотвращения загрязнения окружающей среды и сохранения ее ресурсов.

3. Законы о маркировке и информировании потребителей: такие законы обязывают производителей предоставлять информацию о составе продуктов, их происхождении, условиях производства и других факторах, которые могут влиять на здоровье потребителей. Это помогает потребителям сделать более осознанный выбор продуктов и способствует формированию экологически устойчивого образа жизни.

4. Стандарты экологической сертификации: такие стандарты устанавливают требования к производству и потреблению продукции с учетом экологических аспектов. Например, сертификация органической продукции способствует развитию устойчивого сельского хозяйства и заботе о окружающей среде.

5. Программы поощрения здорового питания: государственные программы поощрения здорового питания, такие как субсидии на покупку фруктов и овощей, обучение населения правильному питанию, способствуют формированию здоровых привычек и улучшению общего состояния здоровья населения [3].

Эти нормативные акты имеют значительное влияние на формирование здорового и экологически устойчивого образа жизни, поощряя потребление экологически чистых продуктов, содействуя сохранению окружающей среды и способствуя здоровью населения.

Список нормативных правовых актов, регулирующих экологические аспекты рациона питания населения:

1. Федеральный закон «О безопасности пищевой продукции»: устанавливает основные принципы и требования к безопасности пищевых продуктов, включая экологические аспекты.

2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: содержит нормы, касающиеся охраны окружающей среды, включая требования к экологически чистому производству пищевых продуктов.

3. Федеральный закон «О потребительском рынке»: регулирует права и обязанности потребителей, включая право на получение информации о продукции, в том числе о ее экологических характеристиках.

4. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил размещения информации о продукции на этикетке»: устанавливает требования к маркировке продукции, включая указание экологических характеристик и происхождения.

5. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил переработки отходов производства и потребления»: регулирует процессы переработки отходов пищевого производства с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду.

6. Федеральный закон «О биологически активных добавках к пище»: устанавливает правила использования и контроля за безопасностью биологически активных добавок к пище с учетом их влияния на окружающую среду.

Эти нормативные правовые акты играют важную роль в регулировании экологических аспектов рациона питания населения, обеспечивая безопасность продуктов, сохранение окружающей среды и информирование потребителей о экологических характеристиках пищевых продуктов [4].

Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» является одним из основных нормативных правовых актов в Российской Федерации, устанавливающих основные принципы и требования к качеству и безопасности пищевых продуктов. Этот закон призван обеспечить защиту прав потребителей на качественные и безопасные продукты питания².

Основные положения Федерального закона № 29-ФЗ включают:

1. Определение понятий: закон определяет понятия качества и безопасности пищевых продуктов, а также устанавливает требования к их соответствию стандартам и нормам.

2. Гарантии качества и безопасности: закон устанавливает обязанности производителей,

² Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (с изменениями и дополнениями) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, URL: <https://docs.cntd.ru/document/901751351>

поставщиков и продавцов обеспечивать качество и безопасность пищевых продуктов, а также предоставлять потребителям достоверную информацию о продукции.

3. Контроль качества и безопасности: закон устанавливает механизмы государственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, включая проведение проверок и анализов.

4. Ответственность за нарушения: закон предусматривает ответственность за нарушения требований качества и безопасности пищевых продуктов, включая штрафы и другие меры наказания.

5. Информирование потребителей: закон обязывает производителей и продавцов предоставлять потребителям информацию о составе, характеристиках и условиях хранения пищевых продуктов.

Федеральный закон № 29-ФЗ играет важную роль в обеспечении безопасности питания населения, защите прав потребителей и поддержании высоких стандартов качества продукции на рынке.

Устойчивое потребление в современном мире является ключевым аспектом обеспечения устойчивого развития и сохранения окружающей среды. Этот подход предполагает рациональное использование ресурсов, сокращение отходов, поддержание экологической устойчивости и социальной ответственности. Ниже приведены некоторые аспекты устойчивого потребления в современном мире:

1. Экологическая устойчивость. Устойчивое потребление предполагает выбор продуктов и услуг, которые не наносят ущерба окружающей среде. Это может включать в себя использование экологически чистых материалов, энергоэффективных технологий, а также снижение выбросов и отходов.

2. Социальная ответственность. Устойчивое потребление также означает уважение к правам работников, справедливые условия труда и соблюдение социальных стандартов производства. Потребители могут отдавать предпочтение товарам от компаний, которые заботятся о своих сотрудниках и обществе в целом.

3. Экономическая эффективность. Устойчивое потребление может быть связано с экономической эффективностью, например, путем выбора продуктов, которые обладают долговечностью и могут быть использованы длительное время. Это помогает сократить расходы на обновление и утилизацию.

4. Образ жизни. Устойчивое потребление также предполагает изменение образа жизни и потребительских привычек в сторону более осознанного потребления. Это может включать в себя отказ от излишеств, переход к меньшему потреблению ресурсов и более ответственному отношению к природе.

5. Образование и информирование. Важным аспектом устойчивого потребления является образование и информирование потребителей о принципах устойчивого развития, экологических проблемах

и способах сокращения негативного воздействия на окружающую среду [5].

Устойчивое потребление становится все более актуальным в условиях изменения климата, истощения природных ресурсов и угрозы для окружающей среды. Поддержка устойчивого потребления является важным шагом к созданию более устойчивого и гармоничного мира для будущих поколений.

В современном обществе возрастает важность вопросов сохранения окружающей среды и здорового питания. Россия как одна из крупнейших стран мира сталкивается с вызовами сохранения экологии и обеспечения граждан качественной пищей. Экологическое законодательство играет ключевую роль в регулировании взаимодействия человека с природой и формировании питания. Цель данного исследования заключается в изучении влияния экологического законодательства на выбор питания населения России с учетом социальных и демографических факторов. Анализ связи между законодательством, качеством продуктов, органическим сельским хозяйством и предпочтениями потребителей поможет понять влияние законодательства на формирование здорового рациона питания [6].

Решение задачи

Исследование предполагает анализ социально-демографических характеристик населения, таких как доход, образование, место проживания и возраст, и их влияние на выбор продуктов питания. Понимание связи между экологическим законодательством и социально-демографическими факторами поможет разработать стратегии по повышению доступности качественных продуктов для всех групп населения. Таким образом, исследование направлено на выявление значения экологического законодательства в контексте выбора питания с учетом социально-демографических особенностей населения России и представляет собой важный шаг к созданию здорового и устойчивого общества. В последние годы всё больше людей обращают внимание на экологические аспекты производства и потребления пищи, такие как использование пестицидов, гормонов роста, антибиотиков, уровень загрязнения окружающей среды и другие факторы [7].

Социальные и демографические характеристики, такие как возраст, доход, образование, место жительства и культурные традиции, влияют на выбор продуктов питания. Например, люди с высоким доходом могут предпочитать дорогие и экологически чистые продукты, в то время как люди с низким доходом могут выбирать более доступные, но менее экологически безопасные продукты. Экологическое законодательство в России также играет ключевую роль в контроле производства и обращения с продуктами питания через установление стандартов качества. Это способствует увеличению спроса на экологически чистые продукты и мотивирует

производителей переходить на более устойчивые методы производства [8].

Проблемы экологического законодательства и продовольственной безопасности в России могут быть разнообразными.

1. Недостаточное соблюдение экологических стандартов в производстве продовольственных товаров, что может привести к загрязнению окружающей среды и негативному воздействию на здоровье людей.

2. Недостаточный контроль качества продуктов питания, что может привести к появлению на рынке поддельных или некачественных продуктов.

3. Недостаточная прозрачность и доступность информации о происхождении и качестве продуктов, что затрудняет выбор потребителя.

4. Недостаточное внимание к проблемам продовольственной безопасности, таким как контроль за содержанием вредных веществ в продуктах, отсутствие мониторинга за соблюдением санитарно-гигиенических норм и правил.

5. Недостаточное внимание к развитию устойчивого и экологически чистого сельского хозяйства, что может привести к истощению почвы, загрязнению водных ресурсов и другим негативным последствиям для окружающей среды [9].

Для решения этих проблем необходимо улучшение законодательства, повышение контроля со стороны государства, обучение и информирование потребителей о правилах безопасного питания, а также стимулирование производителей к переходу на более экологически чистые методы производства.

Экологическое законодательство оказывает значительное влияние на спрос на экологически безопасные товары, поскольку устанавливает стандарты и правила, регулирующие воздействие производства и потребления на окружающую среду.

В отношении продовольствия законы могут влиять на запросы на экологически чистые продукты через следующие механизмы:

1. Установление стандартов качества товаров. Законодательство может определять требования к качеству и безопасности пищевых продуктов, включая содержание пестицидов, ГМО и других вредных веществ. Это может стимулировать спрос на экологически чистые продукты, соответствующие этим стандартам.

2. Регулирование систем сертификации и маркировки. Законы могут контролировать системы сертификации и маркировки товаров, подтверждающие их экологическую чистоту и устойчивость производства. Например, сертификаты органического происхождения или Fair Trade помогают потребителям определить экологически чистые продукты и принимать осознанные решения при покупке.

3. Законодательство об устойчивом производстве. Законы могут включать политики, способствующие устойчивому производству пищевых продуктов, такие как органическое сельское хозяйство и

снижение выбросов парниковых газов. Это может увеличить спрос на экологически чистые продукты и мотивировать компании перейти на более устойчивые методы производства.

4. Образование и информирование. Законодательство может играть роль в обучении и информировании потребителей о важности выбора экологически чистых товаров для здоровья человека и окружающей среды. Проведение информационных кампаний и обучение потребителей о преимуществах экологически чистых продуктов может увеличить спрос на них.

Примеры положительного воздействия экологического законодательства на питание в России:

1. Установленные стандарты безопасности продуктов. В России действуют правила, которые определяют качество и безопасность пищевых продуктов. Эти нормы устанавливают требования к содержанию вредных веществ и микроорганизмов, а также обязательное маркирование с информацией о составе и пищевой ценности. Это помогает улучшить качество продуктов на рынке и помогает потребителям сделать более информированный выбор в пользу экологически чистых товаров.

2. Программы по развитию органического земледелия. В России действуют программы и инициативы, направленные на развитие органического земледелия, чтобы увеличить производство экологически чистых продуктов. Это включает финансовую поддержку для фермеров, обучение по методам органического земледелия и сертификацию органических товаров. Такие программы способствуют доступности экологически чистых продуктов на рынке и стимулируют спрос на них.

3. Законы о защите окружающей среды. Экологическое законодательство в России включает нормативные акты и политики, направленные на охрану окружающей среды, включая водные ресурсы, почву, воздух и биоразнообразие. Это помогает сохранить природные экосистемы и защитить здоровье людей, предотвращая загрязнение окружающей среды химическими веществами и отходами, что благоприятно сказывается на качестве пищевых продуктов.

4. Образовательные кампании и программы. В России проводятся информационные кампании и образовательные программы о здоровом питании, экологически чистых товарах и устойчивом потреблении. Это помогает повысить осведомленность потребителей о важности выбора экологически чистых товаров, что может способствовать увеличению спроса на них [10].

Экологическое законодательство в России способствует улучшению качества питания путем установления стандартов безопасности продуктов, поддержки органического земледелия, защиты окружающей среды и проведения информационных кампаний. Эти меры повышают доступность экологически чистых товаров на рынке и помогают потребителям

сделать более здоровые и осознанные выборы в пользу экологически устойчивого питания.

В 2022 году был проведен онлайн-опрос с использованием потребительской панели «Ромир», в ходе которого выяснилось, что 68% респондентов поддерживают принципы здорового питания и здорового образа жизни. Опрос охватил города России с населением более 10 000 человек и включал мужчин и женщин в возрасте от 18 до 65 лет, общее количество интервью составило 1000.

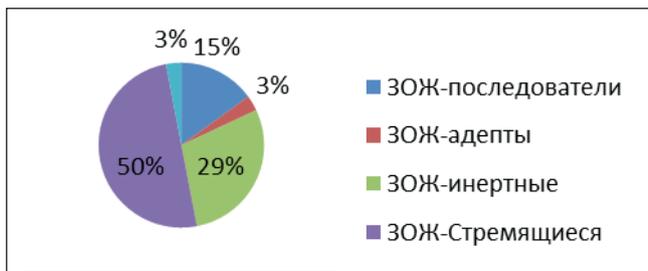


Рис. 1. Процентное соотношение групп приверженцев здорового питания в России

На рис. 1 представлены основные категории сторонников здорового питания.

Группа ЗОЖ-адептов активно применяет принципы ЗОЖ в повседневной жизни. ЗОЖ-последователи — это более старшая аудитория, для которой забота о здоровье становится важной после пандемии. ЗОЖ-стремящиеся — самая многочисленная группа, которая пытается придерживаться ЗОЖ, но сталкивается с определенными препятствиями. ЗОЖ-инертные менее всего вовлечены в принципы ЗОЖ, редко придают значение здоровому питанию и оценивают свое благополучие хуже других.

Среди ЗОЖ-адептов и последователей преобладают старшие возрастные группы, в то время как среди ЗОЖ-стремящихся больше молодых людей. Учитывая возрастное распределение,

среди активных ЗОЖ-сторонников больше тех, кто работает и состоит в браке. Группу ЗОЖ-стремящихся представляет более молодая аудитория, поэтому они чаще не состоят в браке, учатся или ищут работу.

Заключение

Экологическое законодательство имеет ключевое значение в стимулировании спроса на экологически чистые продукты путем установления стандартов качества, сертификации, регулирования устойчивого производства и информирования потребителей. Поддержка законов и политик, способствующих распространению экологически безопасных товаров, необходима для поддержания здоровья людей и охраны окружающей среды.

В заключение исследования об экологическом законодательстве и его влиянии на выбор продуктов питания с учетом социально-демографических факторов в России можно отметить следующее.

Экологическое право оказывает значительное воздействие на формирование питания населения страны. Установление стандартов качества продуктов, поддержка органического земледелия, защита окружающей среды и информационные кампании способствуют доступности экологически чистых товаров на рынке и повышению осведомленности потребителей. Социально-демографические аспекты, такие как доход, образование, место жительства и возраст, оказывают влияние на выбор продуктов питания. Однако благодаря действиям экологического законодательства все слои населения могут получить доступ к безопасным продуктам, что способствует улучшению здоровья общества. Таким образом, взаимодействие экологического законодательства и социально-демографических факторов оказывает положительное воздействие на выбор продуктов питания в России. Дальнейшие исследования и разработка политик в этой области могут улучшить качество

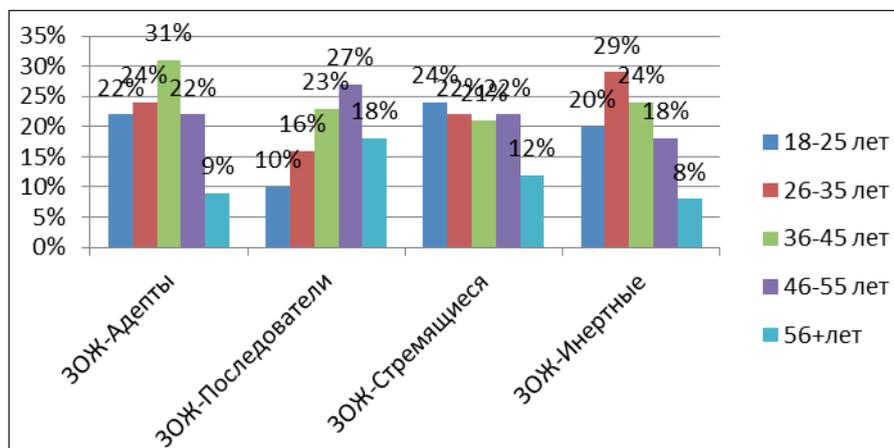


Рис. 2. Социально-демографический профиль людей, придерживающихся здорового питания

жизни населения и способствовать формированию здорового и устойчивого общества.

Экологическое право оказывает значительное влияние на выбор рациона питания, так как оно регулирует использование природных ресурсов, производство продуктов питания, их транспортировку, хранение, упаковку и потребление. Экологическое право устанавливает стандарты и требования к качеству и безопасности продуктов питания. Например, законы о максимально допустимых уровнях пестицидов или гормонов в продуктах могут оказывать влияние на выбор продуктов питания и способы их производства.

Законодательство о защите окружающей среды может регулировать использование химических удобрений, пестицидов, генетически модифицированных организмов в сельском хозяйстве. Это может повлиять на спрос на экологически чистые и органические продукты питания.

Экологическое право требует от производителей обязательного маркирования продуктов пи-

тания с информацией о составе, происхождении, способе производства и экологической безопасности. Потребители, осведомленные о качестве и происхождении продуктов, могут делать более осознанный выбор в пользу здорового и экологически чистого питания.

Законы о рациональном использовании природных ресурсов: экологическое право может устанавливать ограничения на использование водных и земельных ресурсов для сельского хозяйства и производства продуктов питания. Это может повлиять на доступность определенных видов продуктов и стимулировать переход к более устойчивым методам производства.

Таким образом, экологическое право играет важную роль в формировании рациона питания населения, поощряя использование экологически чистых и безопасных продуктов, а также обеспечивая информирование потребителей о качестве и происхождении продукции.

Литература

1. Арутюнян Р.Э., Карапетян М.Г. Правовое регулирование экологической безопасности // Образование и право. 2022. № 10. С. 387—390.
2. Воронцова Е. В., Воронцов А.Л. Обеспечение качества и безопасности продуктов питания как задача российского государства в сфере обеспечения продовольственной безопасности // Государственная служба и кадры. 2021. № 5. С. 31—33.
3. Голубева А.Н. Правильное питание как основная составляющая здорового образа жизни человека // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. № 1-4 (76). С. 40—42.
4. Дудин М.Н., Анищенко А.Н. Концептуальные вопросы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации в контексте цифровой реформации отрасли // Продовольственная политика и безопасность. 2022. Т. 9. № 1. С. 23—48.
5. Игнатъева И.А. Региональное законодательство об органической продукции: состояние и проблемы // Имущественные отношения в РФ. 2022. № 12 (255). С. 94—108.
6. Капралов П.В., Яковлева Т.А. Экологическая сертификация производства органической продукции в России: правовые основы // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 128—130.
7. Коваленко М. А. Законодательное регулирование понятий «органическая продукция» и «экологически чистый продукт» // Концепт. 2019. № 10. С. 126—132.
8. Коренчук Е.А., Цындрина А.В. Основы рационального питания // Проблемы науки. 2023. № 3 (77). С. 90—91.
9. Панасейкина В.С., Беляева Е.А. Тенденции спроса на экологические товары и ответственное потребление в России // Московский экономический журнал. 2021. № 8. С. 346—355.
10. Швабская О.Б., Карамнова Н.С., Измайлова О.В. Здоровое питание: новые рационы для индивидуального использования // РФК. 2020. № 16 (6). С. 958—965.

ENVIRONMENTAL LAW

ENVIRONMENTAL LAWS AND THE POPULATION DIET: IMPACT ON SUSTAINABLE CONSUMPTION IN THE MODERN WORLD

Svetlana Masterova³

Keywords: *environmental law, diet, sustainable consumption, security, foodstuffs.*

³ Svetlana Masterova, Ph.D. student at the Faculty of Economics of the Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: pavelchuk.sveta@yandex.ru

Abstract

Purpose of the paper: studying important aspects of interrelation between environmental laws, the population diet and sustainable consumption.

Methods used in the study: general scientific methods of analysis and synthesis as well as the system method allowing to analyse the laws in the field under consideration.

Study findings: the existing legal regulations on environmental aspects of nutrition are analysed and their impact on forming a healthy and environmentally sustainable lifestyle are identified. Special attention is paid to questions of balanced nutrition, using environmentally friendly foodstuffs and reducing a negative environmental impact of production. The study findings make possible the conclusion that it is necessary to improve the laws in the field of environmental protection and nutrition in order to achieve sustainable consumption in the modern world. For ensuring sustainable consumption in the modern world it is necessary to take into account not only the environmental aspects of nutrition but also social and economical factors. It is important to develop an information campaign on healthy and sustainable nutrition, to raise the population's awareness of the harmfulness of certain products for human health and the environment. Besides, it is necessary to support the manufacturers of environmentally friendly foodstuffs and to stimulate a transition to sustainable production and consumption. This may include tax reliefs, subsidies, certification of products and other measures of support. The interrelation between environmental laws, the population diet and sustainable consumption plays an important role in achieving the global goals of sustainable development. Therefore, it is necessary to continue research and development work in this field to ensure a healthy future for our planet and all its inhabitants.

Practical value of the work: measures for developing and implementation of environmental laws promoting sustainable consumption of food resources are worked out.

Research novelty: an analysis of interrelation between ecological laws and rational nutrition of the population in the modern world is carried out.

References

1. Arutiunian R.E., Karapetian M.G. Pravovoe regulirovanie ekologicheskoi bezopasnosti. *Obrazovanie i pravo*, 2022, No. 10, pp. 387–390.
2. Vorontsova E. V., Vorontsov A.L. Obespechenie kachestva i bezopasnosti produktov pitaniia kak zadacha rossiiskogo gosudarstva v sfere obespecheniia prodovol'stvennoi bezopasnosti. *Gosudarstvennaia sluzhba i kadry*, 2021, No. 5, pp. 31–33.
3. Golubeva A.N. Pravil'noe pitanie kak osnovnaia sostavliaiushchaia zdorovogo obraza zhizni cheloveka. *Mezhdunarodnyi zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2023, No. 1-4 (76), pp. 40–42.
4. Dudin M.N., Anishchenko A.N. Kontseptual'nye voprosy obespecheniia prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii v kontekste tsifrovoi reformatsii otrasli. *Prodovol'stvennaia politika i bezopasnost'*, 2022, t. 9, No. 1, pp. 23–48.
5. Ignat'eva I.A. Regional'noe zakonodatel'stvo ob organicheskoi produktsii: sostoianie i problemy. *Imushchestvennye otnosheniia v RF*, 2022, No. 12 (255), pp. 94–108.
6. Kapralov P.V., Iakovleva T.A. Ekologicheskaiia sertifikatsiia proizvodstva organicheskoi produktsii v Rossii: pravovye osnovy. *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika*, 2023, No. 9 (225), pp. 128–130.
7. Kovalenko M. A. Zakonodatel'noe regulirovanie poniatii "organicheskaiia produktsiia" i "ekologicheskii chistyii produkt". *Kontsept*, 2019, No. 10, pp. 126–132.
8. Korenchuk E.A., Tsyndrina A.V. Osnovy ratsional'nogo pitaniia. *Problemy nauki*, 2023, No. 3 (77), pp. 90–91.
9. Panaseikina V.S., Beliaeva E.A. Tendentsii sprosna na ekologicheskie tovary i otvetstvennoe potreblenie v Rossii. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal*, 2021, No. 8, pp. 346–355.
10. Shvabskaia O.B., Karamnova N.S., Izmailova O.V. Zdorovoe pitanie: novye ratsiony dlia individual'nogo ispol'zovaniia. *Ratsional'naia faramakoterapiia v kardiologii*, 2020, No. 16 (6), pp. 958–965.



ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Коданева С.И.¹

Ключевые слова: изменение климата, адаптация к изменению климата, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, государственно-частное партнерство, концессия, специальный инвестиционный контракт, эндаумент-фонд, офсетный контракт.

Аннотация

Цель работы: систематизация мер по адаптации к изменению климата и определение наиболее соответствующих им правовых механизмов реализации соответствующих проектов с привлечением частных инвестиций.

Метод исследования: общенаучные и специальные методы научного познания. Для достижения поставленных в работе целей использованы также: методы логического анализа, анализа законодательства, научной и деловой литературы, сравнительного анализа, систематизации, обобщения и системного подхода.

Результаты исследования: проведенный анализ показал, что вопросам адаптации к изменению климата в России стало уделяться внимание только в 2019 г., когда Правительство РФ утвердило Национальный план в данной области. Анализ отраслевых документов планирования адаптации к изменению климата позволил выявить отсутствие общесистемного подхода к решению поставленных задач, а также недостаток фактических данных о влиянии изменения климата и опасных погодных явлений на различные отрасли экономики. Однако уже очевидна необходимость реализации масштабных проектов адаптации, особенно в части инфраструктуры. Сделан вывод о том, что без привлечения частных инвестиций решить указанные задачи невозможно, а также о необходимости выстраивания государственно-частного партнерства (ГЧП) при реализации соответствующих проектов. Показано, что классические формы ГЧП не позволят реализовать все необходимые адаптационные мероприятия, поэтому следует шире использовать механизмы квази-ГЧП, что требует совершенствования законодательства. Необходимо также нормативно закрепить технические требования к реализуемым проектам, учитывающие негативные последствия изменения климата.

DOI: [10.21681/2226-0692-2024-1-89-99](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2024-1-89-99)

Введение и постановка задачи

Изменение климата — одна из наиболее обсуждаемых тем последнего десятилетия как в общественно-политическом, так и в научном дискурсе. Знаковым международно-правовым документом в данной области является Рамочная конвенция ООН по изменению климата 1992 г. (РКИК ООН), которая закрепила обязательства государств-участников принимать программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата и содействию адаптации к ним.

В марте 2023 г. был опубликован Шестой оценочный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), в котором содержится как оценка состояния климата на 2022 г., так и результаты моделирования возможных изменений в будущем. Эксперты отмечают, что температура земной поверхности сейчас на 1,1 °C выше, чем в 1850—1900 гг. При этом прогнозы экспертов неутешительны: результаты моделирования показывают,

что наиболее вероятным является сценарий, при котором к 2100 г. потепление составит 2,8 °C².

Данные наблюдений Гидрометцентра России подтверждают, что среднегодовая температура воздуха Северного полушария ежегодно, начиная с 1986 г., выше нормы. В XXI веке она каждый год превышает норму более чем на 0,5 °C, а с 2015 г. — на 1 °C и более³.

Таким образом, становится очевидной неспособность государств обеспечить реализацию политики по смягчению изменения климата. Это означает, что всё большую актуальность принимает своевременная

² Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (ar6). IPCC, 2023. 85 pp. URL: https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf (дата обращения: 04.11.2023).

³ Бирман Б.А. Основные погодноклиматические особенности, наблюдавшиеся в Северном полушарии Земли в 2022 году. М.: Гидрометцентр России, 2023. 63 с. URL: https://meteoinfo.ru/images/climat-anomalii-tabl/2022-annual/annual-climat_2022.pdf (дата обращения: 04.11.2023).

¹ Коданева Светлана Игоревна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правоправедения ИНИОН РАН, доцент РГУ нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0002-8232-9533. E-mail: kodanevas@gmail.com

разработка и проведение адаптационных мероприятий. Однако, как следует из Шестого оценочного доклада МГЭИК, мероприятия в области адаптации, если и реализуются, то преимущественно связаны с предупреждением и минимизацией негативных последствий от учащающихся стихийных бедствий. Мерам по адаптации к медленно происходящим изменениям практически не уделяется внимание⁴.

Во-многом это обусловлено политическими мотивами, поскольку разработка и реализация указанных мер будет признанием того факта, что политика по сдерживанию глобального потепления оказалась неэффективной. Кроме того, существуют опасения, что переход к активной адаптации и геоинженерии (как способу сдерживания потепления) побудит некоторые государства отказаться от усилий по снижению выбросов CO₂ [1].

Однако следует признать, что Россия оказалась в числе первых государств, которые на уровне законодательства закрепляют политику адаптации к изменению климата. При этом в современных непростых экономических условиях недостаток финансов может стать основным сдерживающим фактором для реализации указанной политики. Попытки же переложить соответствующие расходы на частный бизнес не будут эффективными до тех пор, пока последний не увидит, как негативные последствия изменения климата отражаются на его финансовых показателях. Очевидно, что откладывать адаптационные мероприятия до этого момента крайне рискованно, поскольку тогда уже может быть поздно что-то предпринимать либо возможности адаптации будут крайне ограниченными.

В то же время объединение совместных усилий, компетенций и капиталов государства и частного бизнеса может обеспечить достижение более высокого результата, нежели разделение сфер влияния в части реализации комплексных проектов (таких как мероприятия в области адаптации к изменению климата), которые недоступны каждой стороне по отдельности [2]. Грамотное распределение затрат, выгод и рисков между государством и бизнесом, обеспечивающее синергетический эффект от реализуемых проектов, является основой для успешной адаптации к неизбежно нарастающим климатическим рискам.

Таким образом, задачи настоящего исследования:

1) анализ нормативной правовой базы РФ в области адаптации к изменению климата, выявление основных климатических рисков и определение наиболее актуальных на сегодняшний день инструментов адаптации к ним;

2) анализ институциональных основ *государственно-частного партнерства (ГЧП)*, уровня их

развития в РФ, а также потенциала использования различных механизмов ГЧП для реализации проектов в области адаптации к изменению климата.

Анализ российской нормативно-правовой базы в области адаптации к изменению климата

В России анализируемые вопросы впервые нашли нормативное закрепление только в 2019 г., когда был утвержден Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р). В этом документе представлен комплексный подход к анализу последствий изменения климата для РФ, предполагающий выявление как потенциальных рисков и потерь, так и выгод от происходящих природных изменений. Соответственно было установлено, что план адаптации должен строиться исходя из необходимости минимизации потерь и максимизации потенциальных выгод. В частности, к потенциальным негативным последствиям были отнесены: таяние вечной мерзлоты в Арктике, учащение лесных пожаров, нарушение режима осадков (учащение и усиление засух в одних регионах и наводнений и паводков — в других), нарушение экологического равновесия, распространение инфекционных и паразитарных заболеваний, повышение рисков для здоровья населения и затрат на кондиционирование. Потенциальными выгодами признаны: сокращение расходов энергии на отопление помещений, расширение возможностей хозяйственного освоения Арктики, включая судоходство по Северному морскому пути (СМП), расширение зон, пригодных для с/х использования.

В рамках реализации данного документа профильные министерства должны были разработать собственные отраслевые планы адаптации к изменению климата, а субъекты РФ — региональные. Соответственно были утверждены 7 региональных (Крым, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Кемеровская, Курская и Пензенская области) и 10 отраслевых планов, разработанных Минтрансом (приказ Минтранса России от 02.03.2022 № 69), Минэнерго (приказ Минэнерго России от 31.03.2022 № 280), Минстроем (приказ Минстроя России от 15.10.2021 № 754/пр), Минсельхозом (распоряжение Минсельхоза России от 30.12.2021 № 716-р), Минприроды (распоряжение Минприроды России от 30.09.2021 № 38-р), Минздравом (утвержден заместителем министра здравоохранения РФ 25.10.2021), МЧС (приказ МЧС России от 19.10.2021 № 706), Минвостокразвитием (приказ Минвостокразвития России от 26.11.2021 № 221), Минпромторгом (приказ Минпромторга России от 24.12.2021 № 5357) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей (утвержден руководителем Федеральной службы 03.12.2021).

Анализ указанных документов показывает, что, несмотря на соблюдение единой формы, со-

⁴ Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (ar6). IPCC, 2023. 85 pp. URL: https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf (дата обращения: 04.11.2023).

держательно они сильно различаются как по объему и качеству информации, так и по степени проработки. Так, например, отраслевой план адаптации МЧС содержит описание только рисков для зданий ведомства (деформации фундаментов, конструкций и т. д.). При этом ничего не говорится об усилении частоты и силы различных природных бедствий, борьбу с которыми осуществляют подведомственные министерству структуры. Как следует из плана Минпромторга России, министерство не владеет данными о влиянии изменения климата на курируемую им отрасль и даже не видит различий между смягчением климата и адаптацией, поскольку п. 1 и 2 плана гласят: «Разработка национального стандарта РФ по проведению отраслевого бенчмаркинга удельных выбросов парниковых газов в отрасли промышленности; проведение анализа международного опыта реализации целей устойчивого развития, связанных с экологией, ресурсосбережением, энергоэффективностью». Поэтому основное внимание в документе уделено созданию информационного ресурса для сбора от организаций промышленности данных о влиянии на их деятельность изменения климата и наилучших практик адаптации.

Наиболее проработанными в части изложения существующих и потенциальных последствий изменения климата для курируемых отраслей являются планы Минтранса России, Минприроды России, Минэнерго России, Минсельхоза России и Минздрава России. Тем не менее все ведомства акцентируют внимание на необходимости проведения научно-исследовательских работ, мониторинга и оценки происходящих климатических изменений и их влияния на соответствующие отрасли народного хозяйства. Большинство из них также планирует формировать информационные базы данных или цифровые модели, позволяющие отслеживать экстремальные погодные явления в реальном времени.

Если обратиться к анализу потенциальных рисков для России от изменения климата, то их можно сгруппировать следующим образом (табл. 1).

Как следует из данных, приведенных в анализируемых планах адаптации к изменению климата министерств, 90% самых тяжелых экономических потерь приходится на опасные гидрометеорологические явления: паводки, наводнения, сильный ветер, ливневые дожди, град, засухи, оставляя таким стихийным бедствиям, как извержения вулканов, цунами и землетрясения, лишь 10%.

В России число опасных гидрометеорологических явлений, нанесших значительный ущерб, за последние двадцать лет выросло вдвое. Наиболее разрушительными для России являются наводнения, лесные пожары и аномальная жара.

За последние годы зафиксировано 1556 случаев полной или частичной утраты функциональности объектов транспортной инфраструктуры, связанных с последствиями изменения климата, наиболее часто — в Дальневосточном, Северо-Западном и Си-

бирском федеральных округах. Так, в 2021 г. в результате паводка ущерб объектам транспортной инфраструктуры в Амурской области составил 3,14 млрд руб. (повреждены 351 км автодорог, 16 мостов, 83 водопропускных трубы). На втором месте оказался Крым, где в том же году ущерб составил свыше 2 млрд руб. (72,2 км автодорог, 10 мостов, 3 водопропускных трубы). В 2020 г. в Амурской области произошло обрушение ж/д моста через р. Колу, в 2021 г. в Забайкальском крае — ж/д моста на перегоне Куэнга-Укурей. В 2017 г. из-за метели и ураганного ветра пострадали морской порт и аэропорт Анадыря.

В 2014 г. из-за маловодья потери судоходных компаний составили 3 млрд руб. В некоторых случаях рейсы пришлось выполнять через Гибралтарский пролив, что привело к потерям, составившим 100 тыс. долларов за судно. В сухогрузной гавани Республики Дагестан из-за понижения уровня Каспийского моря не могут полноценно функционировать автомобильная паромная переправа, ж/д паромный причал.

За 2010—2021 гг. общая сумма заявленного ущерба сельхозпроизводителей от аномальных природных явлений составила 115 млрд руб.

При этом, как можно видеть, предполагавшиеся выгоды от потепления климата не оправдывают себя в полной мере. Так, волнообразование, айсберги и затопления прибрежных территорий существенно осложняют использование СМП, а также нефтедобычу на шельфе. Снижение затрат энергии на отопление полностью нивелируется существующими СНиПами, устанавливающими продолжительность отопительного сезона. Поэтому, как показано в плане адаптации Минстроя России, экономическая неэффективность отопления может только возрасти вследствие переизбытка закупаемого топлива и его холостого сжигания в конце зимы во избежание штрафов.

Таким образом, основной мерой адаптации к изменению климата является пересмотр существующих документов технического регулирования (СНиПов и ГОСТов), особенно в части усиления требований к нормативной устойчивости зданий и инфраструктуры, а также к периодичности обследований надежности несущих конструкций, их ремонту и замене, разработка новых национальных стандартов, устанавливающих положения по адаптации основных отраслей экономики к изменениям климата.

Помимо этого, как было отмечено, требуется создание системы сбора и обработки климатических данных и данных о влиянии аномальных природных явлений на различные отрасли экономики, а также системы долгосрочного прогнозирования, что особенно важно в сельском хозяйстве для правильного подбора семян и своевременной реализации комплекса агротехнических мероприятий. Требуется выведение новых сортов растений, создание и реализация технологий сберегающего земледелия, специальная агротехника, агрохимия, защита от водной эрозии с помощью специальных сооружений.

Таблица 1

Негативное погодное/климатическое явление	Влияние на социальную сферу	Влияние на природные экосистемы	Влияние на инфраструктуру
Повышение температуры, аномальная жара, частые переходы через 0 °С	Риски для здоровья людей (особенно, при сердечно-сосудистых заболеваниях, сахарном диабете, рост респираторных заболеваний, травмы, ухудшение эпидемиологической обстановки, особенно в годы с теплыми зимами — расширение зон лихорадок, энцефалита, сальмонеллеза)	В сочетании с изменением режима осадков повышают пожароопасность, вызывают засухи, гибель посевов и т.д.	Для дорог (размягчение покрытия, образование келейности на автодорогах, деформация рельсов, которая может привести к сходу поездов), для инфраструктуры — деформация и ускорение разрушения, рост затрат на кондиционирование, снижение энергонадежности и энергообеспеченности, что особенно опасно для критически важных объектов
Экстремальные погодные явления (ливни, грады, штормовые ветра и т.д.)	Риски для здоровья людей (увеличение количества травм)	Гибель растений, в сельском хозяйстве могут приводит к частичной или полной потере урожая	Риски разрушения, увеличение аварий на ЛЭП и ТЭС, подмыва автодорог, разрушение и затопление портовой инфраструктуры и т. д.
Сдвиги природных зон на север, изменение в вегетационном периоде, водном балансе		Риски для биоразнообразия (сокращение или исчезновение традиционных видов и появление новых), для с/х (уменьшение зон выпаса, непрогнозируемые эпизоотии и вспышки заболеваемости у животных, появление новых видов вредителей, засухи и переувлажненность почв — гибель урожая)	
Опасные склоновые процессы (селевые потоки, снежные лавины, оползни, таяние горных ледников)	Риски для здоровья людей (увеличение количества травм, риск гибели)	Риски гибели близлежащих экосистем	Риски разрушения инфраструктуры
Таяние вечной мерзлоты	Риски для здоровья людей (рост числа заболеваний, в т.ч. вирусных)	Гибель природных экосистем, сокращение территории выпаса животных	Риски для инфраструктуры — 70% инфраструктуры в арктической зоне расположена в зоне таяния вечной мерзлоты, при сезонном оттаивании или пучении грунта происходит повреждение линейных сооружений, деформация буровых установок, трубопроводов

Сокращение морского льда и образование айсбергов			Увеличение волнового воздействия на причальные сооружения, автомобильные и железные дороги, прилегающие к берегу, риски для судоходства на СМП и добывающего оборудования на морском шельфе
Повышение уровня Мирового океана, паводки и маловодья на внутренних водных объектах			Затопление портов, в т. ч. на СМП, что приведет к повреждению портовой инфраструктуры, дезорганизации цепочек поставок на длительное время, вдоль рек — разрушение жилья и инфраструктуры, либо невозможность использования внутреннего водного транспорта для доставки грузов из-за маловодья, нарушение работы ГЭС и ТЭС
Повышение температуры, закисление и снижения уровня кислорода в Мировом океане		Риски для биологических ресурсов, особенно в северных морях, на которые приходится 70% вылова	

Таблица составлена автором по отраслевым планам адаптации к изменению климата

Общей для всех отраслей является также необходимость финансовой поддержки мероприятий по созданию инфраструктуры, препятствующей неблагоприятным воздействиям климатического характера, включая систему мониторинга и предупреждения лесных пожаров. В области транспорта также отмечена необходимость проведения мониторинга и укрепления искусственных сооружений на Крымском и Восточном полигоне ж/д, снятие инфраструктурных ограничений на внутренних водных путях (связанных с маловодьями).

Требуется создание и внедрение инновационных вяжущих материалов в дорожном строительстве, инновационных прочных материалов, устойчивых к экстремальным погодным явлениям.

В большинстве отраслевых планов также отмечается нехватка квалифицированных кадров.

В настоящее время реализуется Национальный план мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 11 марта 2023 г. № 559-р), в рамках которого предполагается создание как ведомственных систем управления климатическими рисками, так и единого информационного ресурса — Атласа опасностей и рисков. Планируется создание наукоемких технологических решений, направленных на изучение климата, механизмов адаптации к

климатическим изменениям и их последствиям. Однако источники финансирования соответствующих работ в плане не указаны. Что касается отраслевых планов, то они, как правило, ограничиваются ссылками на действующие государственные программы и фразой о том, что дополнительного бюджетного финансирования не потребуется.

Учитывая масштабность необходимых мероприятий как в области реализации инфраструктурных проектов, так и в части разработки новых наукоемких технологий, очевидно, что при отсутствии необходимого финансирования достичь сколь-нибудь значимых результатов реализации указанных документов не удастся.

Этот вывод означает, что решить задачу адаптации российской экономики к изменению климата без привлечения частного сектора невозможно. Необходимо партнерство, кооперация представителей государственных органов и частного бизнеса на основе объединения ресурсов и разделения рисков. Традиционно такой формой партнерства является ГЧП, которое используется для реализации проектов общественной, социально значимой направленности. Как верно отмечают И.В. Лазанюк и Ч.К.Л. Пахарес, данная форма взаимодействия частного и государственного секторов выступает эффективным инструментом социально-экономического,

политического, инновационного, технологического развития страны на современном этапе [3].

ГЧП как институциональная основа для реализации проектов адаптации к изменению климата

Сам термин «государственно-частное партнерство» стал использоваться еще в середине XX в. в США и подразумевал совместное решение государством и бизнесом общественно значимых задач. В Европу этот инструмент пришел гораздо позже. Так, например, частная финансовая инициатива стала использоваться в Великобритании только в 1990-х г. Этот механизм означал привлечение частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, преимущественно социальной инфраструктуры, с последующим получением частным инвестором дохода от их эксплуатации.

Таким образом, в мировой практике существуют различные подходы к пониманию сути, форм и механизмов ГЧП. Так, А.Ю. Дещенко и П.С. Ювко на основе проведенного анализа научной литературы и документов различных международных организаций делают вывод, что ГЧП принято рассматривать как партнерство, сотрудничество; механизм реализации проектов; форму или способ взаимодействия; форму кооперации; отношения государства и бизнеса; соглашение, контракт; инструмент развития; антикризисную меру; совместное понимание распределенных целей и ответственности [4].

В свою очередь, Е.Е. Иродова выделяет 14 подходов к определению ГЧП: общеэкономический; практический; институциональный; системный; системно-институциональный; правовой; стратегический; инвестиционный; воспроизводственный; управленческий; функциональный; перераспределительный; диалектический; и как к «игре слов» [5].

Следует отметить, что подходы к определению объектов ГЧП также различаются. Так, например, согласно определению Всемирного банка, этот механизм используется только для оказания инфраструктурных услуг. В нормативных актах ЕС речь идет не только об инфраструктуре, но и об оказании обществу социальных услуг. Именно этот второй подход нашел отражение в Федеральном законе от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому государственно-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенного в соответствии с этим Федеральным законом в целях привлечения в

экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Таким образом, можно выделить следующие признаки ГЧП:

- 1) наличие двух сторон (государственной и частной);
- 2) партнерские отношения сторон (равноправие);
- 3) согласованность целей партнеров;
- 4) объединение ресурсов;
- 5) распределение затрат и рисков;
- 6) совместное принятие решений по проекту [6];
- 7) долгосрочный характер проекта [7];
- 8) юридическое (договорное) оформление отношений партнеров;
- 9) четко выраженная публичная или общественная направленность проекта;
- 10) ресурсы и вклады участвующих сторон проходят процесс консолидации и объединения;
- 11) полученные результаты распределяются между сторонами в пропорциях, которые заранее оговорены и указаны в юридическом соглашении [8].

Наиболее распространенной в России формой ГЧП является концессия, реализуемая в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Так, по данным Центра ГЧП, за 2022 г. именно эта форма лидирует как по количеству проектов (рис. 1), так и по объему привлеченных инвестиций (рис. 2). Объяснить это можно тем, что механизм концессии является наиболее проработанным с правовой точки зрения. Кроме того, как отмечает А.А. Даниленко, участники концессионных соглашений могут использовать специальные налоговые режимы, что не предусмотрено для других форм ГЧП [9]. Причина также заключается в принадлежности прав собственности на созданные объекты. В случае концессии они принадлежат государству, а при реализации соглашения о ГЧП — остаются (или переходят) в собственность частного партнера. Поэтому в случае реализации наиболее ресурсоемких проектов создания инженерной и транспортной инфраструктуры публичные образования предпочитают использовать первый вариант.

Однако следует отметить, что реализуемые проекты не учитывают необходимость адаптации создаваемой и реконструированной инфраструктуры к меняющимся климатическим условиям. Более того, как верно подчеркивает С.В. Маслова, подзаконные нормативные акты, регламентирующие процесс принятия решения о реализации проекта ГЧП, содержат требования, исключающие возможность оценки его действительности и сравнительного преимуществ с точки зрения содействия устойчивому развитию [10].

Следует признать, что работа в этом направлении в последние годы ведется. Так, был утвержден ГОСТ Р 70346-2022 «Зеленые» стандарты. Зда-

ния многоквартирные жилые «зеленые». Методика оценки и критерии проектирования, строительства и эксплуатации», а также разработана отечественная система оценки и сертификации инфраструктурных проектов IRIS (ее применение является добровольным, но необходимо для получения «зеленых» рейтингов). Однако анализ указанных документов пока-

зал, что они включают только требования по смягчению негативного воздействия на окружающую среду и климат, но не содержат ни одного показателя, свидетельствующего об устойчивости зданий или инфраструктурных объектов к рассмотренным выше последствиям изменения климата.



Рис. 1. ГЧП-проекты в РФ по формам реализации: количество проектов (декабрь 2022 г.)⁵

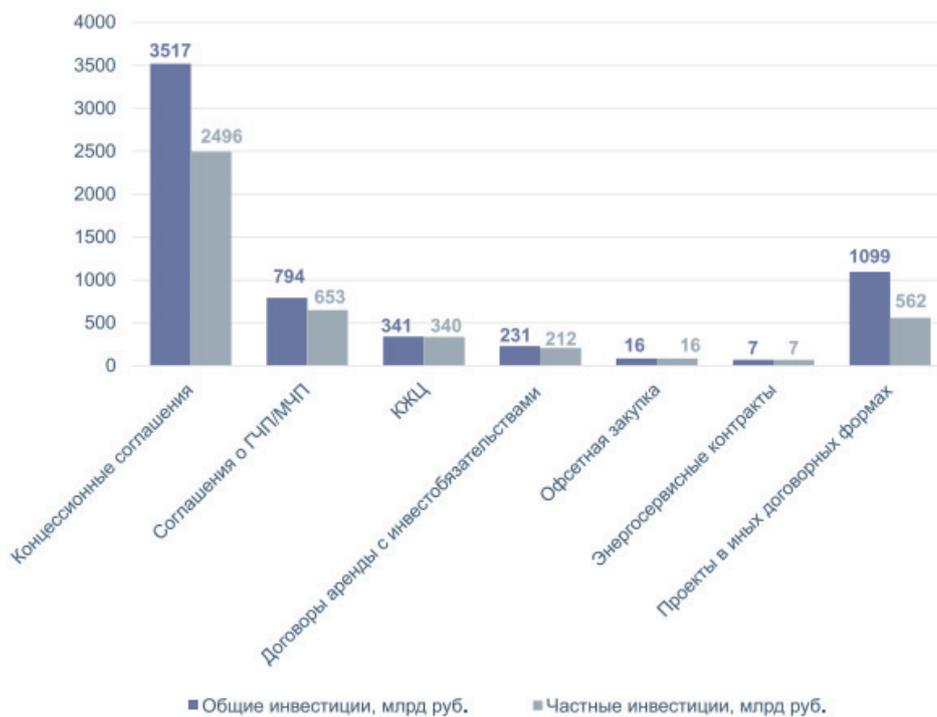


Рис. 2. ГЧП-проекты в РФ по формам реализации: объем инвестиций (декабрь 2022 г.)⁶

⁵ Центр ГЧП. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2022 г. 34 с. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/2a0/2a0fc28e87a60d5efb9b37b0207db764.pdf> (дата обращения 04.11.2023).

⁶ Там же.

Поэтому представляется крайне важным нормативное закрепление обязательного учета соответствующих показателей при разработке различных инфраструктурных проектов, реализация которых планируется в рамках указанных форм ГЧП.

Однако не все проекты можно реализовать только с помощью классических форм ГЧП. Это связано, в частности, с закрытым перечнем объектов, которые могут быть созданы в этих формах (это преимущественно объекты инфраструктуры, а также программы для ЭВМ). Поэтому в научной литературе обсуждаются различные формы квази-ГЧП. Так, Д.И. Любский относит к ним контракты жизненного цикла, аренду с инвестиционными обязательствами, энергосервисные и офсетные контракты, долгосрочные инвестиционные соглашения, создание специальных проектных компаний [11]. З.У. Меджидов предлагает наиболее полную классификацию форм ГЧП, разделяя их на четыре группы: договорную форму (соглашения о ГЧП, концессии и т. д.), корпоративную форму (совместные предприятия, инвестиционные и венчурные фонды), квази-ГЧП (контракт жизненного цикла, офсетный контракт и т. д.) и инновационно-технологическую форму (специальный инвестиционный контракт, территория с особым статусом и т. д.) [12].

И.В. Лазанюк и Ч.К.Л. Пахарес также относят создание юридических лиц со смешанной собственностью к одной из форм ГЧП. По их мнению, в соответствии с долей компании распределяются доходы, а также риски. При данной форме государство постоянно участвует в финансово-хозяйственной и управленческой деятельности частного партнера, а самостоятельность частной компании ограничена [3]. Однако подобные компании не могут рассчитывать на специальные условия реализации проектов, установленные для концессии и проектов ГЧП, поэтому зачастую вынуждены все равно вступать в договорные отношения с публичным партнером, например, путем заключения концессионного соглашения. Соответственно, И.М. Шор относит подобные соглашения к разновидности форм квази-ГЧП, отмечая, что на их долю приходится до 85% привлеченных инвестиций [13].

В этой связи следует отметить, что перспективной формой ГЧП в сфере научно-исследовательской деятельности и подготовки кадров является создание так называемых «эндаумент-фондов». Данный вид деятельности регулируется Федеральным законом от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Принято считать, что подобные целевые фонды создаются только в образовательных организациях за счет частных пожертвований. Однако указанный закон устанавливает, что формирование целевого капитала и использование дохода от него могут осуществляться в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, охраны окружающей среды, а также благотворительных це-

лях. Таким образом, целевой капитал может формироваться заинтересованными субъектами не только для подготовки необходимых специалистов, но и в целях разработки новых технологий и оборудования для адаптации к изменению климата. Преимуществом данной формы квази-ГЧП является то, что она позволяет консолидировать средства различных заинтересованных лиц (т. е. не только бизнеса и государства, но также и НКО, и даже отдельных граждан), а полученные результаты могут быть широко внедрены в соответствующих отраслях экономики страны.

Контракты жизненного цикла занимают особое место в системе партнерств. Как известно, нормативно они отнесены к разновидности государственных закупок: это контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в том числе, при необходимости, проектирование объекта капитального строительства, создание товара), последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара. При этом, как подчеркивает Д.И. Глазачев, по своему содержанию они полностью соответствуют основным признакам ГЧП-проектов. Единственным отличием является то, что все расходы несет публичный партнер [14]. В этой связи следует обратить внимание на позицию А.С. Байлиевой о том, что контракт жизненного цикла, содержащий условие о частичном или полном финансировании проекта частным партнером, является разновидностью соглашения о ГЧП, а не госконтракта [15]. Этот вывод важен, во-первых, поскольку он позволяет находить гибкие договорные конструкции, соответствующие задачам проекта, а во-вторых, поскольку перечень случаев заключения контракта жизненного цикла в рамках госзакупок установлен Правительством РФ (постановление от 28.11.2013 № 1087), будучи закрытым, лишь отчасти совпадает с перечнем объектов, которые можно создать в рамках соглашения о ГЧП.

Еще одной перспективной формой ГЧП является контракт со встречными инвестиционными обязательствами (офсетный контракт), заключаемый в соответствии со ст. 111.4 Федерального закона № 44-ФЗ. Особенностью этого контракта является то, что исполнитель принимает на себя обязательства по созданию, модернизации, освоению производства определенного товара и (или) по созданию, реконструкции имущества, предназначенного для оказания такой услуги. В свою очередь, заказчик гарантирует, что будет закупать соответствующий товар в определенных объемах и сроках, что позволит оправдать вложенные инвестиции. Первый офсетный контракт был заключен г. Москвой на поставку фармацевтической продукции. Однако после внесения поправки в Федеральный закон № 44-ФЗ, снизившей объем инвестиций исполнителя с

1 млрд руб. до 100 млн руб., сфера его использования может быть существенно расширена, тем более что закон не содержит никаких ограничений относительно видов закупаемых по такой модели товаров.

Близкой, но не однородной формой квази-ГЧП является специальный инвестиционный контракт, заключаемый в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». В рамках контракта частный инвестор обеспечивает создание или модернизацию производства промышленной продукции, гарантированного заказа на которую он не имеет. Однако государство предоставляет ему различные льготы, а также гарантии неизменности правового режима. Заключать такие контракты могут Минпромторг, Минэнерго и Минсельхоз.

Выводы

Необходимость адаптации к изменению климата влияет на сферу ГЧП в двух отношениях.

Во-первых, в части реализации «обычных» инфраструктурных проектов. Здесь необходима оперативная разработка технических стандартов устойчивости объектов инфраструктуры к экстре-

мальным погодным явлениям и обязательное, нормативно закрепленное требование о соответствии всех реализуемых проектов этим стандартам.

Во-вторых, в части развития рынка ГЧП за счет привлечения частных инвестиций к решению задач адаптации российской экономики к изменению климата. Эти задачи могут решаться посредством использования широкого круга форм ГЧП и квази-ГЧП (табл. 2).

Таким образом, можно видеть, что мероприятия по адаптации к изменению климата могут быть реализованы с использованием широкого спектра форм ГЧП и квази-ГЧП. Однако напрямую подобные проекты ни в одном из рассмотренных нормативных правовых актов не указаны, что является сдерживающим фактором. Поэтому представляется необходимым дополнить по меньшей мере федеральные законы № 115-ФЗ, 224-ФЗ, 44-ФЗ, 488-ФЗ и постановление Правительства РФ № 1087 соответствующими объектами и товарами в области адаптации к изменению климата по спискам, подготовленным отраслевыми министерствами в рамках реализации утвержденных ими планов адаптации к изменению климата.

Таблица 2

Меры адаптации к изменению климата	Формы ГЧП (квази-ГЧП)
Создание системы сбора и обработки данных, прогнозирования погодных явлений, включая инструменты «умного города»	Концессионное соглашение, соглашение о ГЧП, контракт жизненного цикла
Создание мелиоративных систем	Соглашение о ГЧП
Проведение работ по укреплению инфраструктуры (особенно транспортной), созданию защитной инфраструктуры, берегоукрепительные работы	Концессионное соглашение, соглашение о ГЧП, контракт жизненного цикла
Создание необходимой инфраструктуры внутренних водных путей	Контракт жизненного цикла, концессионное соглашение, соглашение о ГЧП
Производство специальной агротехники, агрохимии	Офсетный контракт, специальный инвестиционный контракт
Производство инновационных материалов, устойчивых к экстремальным погодным явлениям	Эндаумент-фонд, офсетный контракт, специальный инвестиционный контракт
Выведение новых сортов растений, создание новых технологий сберегающего земледелия, инновационных материалов	Эндаумент-фонд
Подготовка кадров	Эндаумент-фонд

Литература

1. Wieding J., Stubenrauch J., Ekardt F. Human Rights and Precautionary Principle: Limits to Geoengineering, SRM, and IPCC Scenarios. Sustainability. 2020. Vol. 12. No. 21. P. 8858.
2. Митасов П.А., Мусаева Б.М. Использование инструментария государственно-частного партнерства в рамках реализации социально-ориентированных проектов // Деловой вестник предпринимателя. 2022. № 10 (4). С. 36—42.
3. Лазанюк И.В., Пахарес Ч.К.Л. Особенности реализации проектов государственно-частного партнерства: вопросы теории и практики стран Азии // Азия: страны Азии в условиях глобальной нестабильности. Ежегодник. 2022. С. 10—41.
4. Дещенко А.Ю., Ювко П.С. Сущностный анализ государственно-частного партнерства для оценки потенциала использования в масштабных социально-экономических проектах // Торговля и рынок. 2021. Т. 2. № 4-2 (60). С. 225—233.
5. Иродова Е.Е. Государственно-частное партнерство: систематизация взглядов на проблему // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: экономика. 2023. № 2 (56). С. 6—13.
6. Tireuov K.M., Aitkhozhayeva G.S., Aitmukhanbetova D.A. Models, forms and mechanisms of public-private partnership for the creation of competitive enterprises in agricultural sector. Problems of Agrimarket. 2023. No. 2. P. 52—61.
7. Ведерникова Е.В. Анализ состояния государственно-частного партнерства в России // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2023. № 2. С. 242—254.
8. Рисин И., Шахов О. Базовые компоненты стратегии развития партнерства государства и бизнеса в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Экономика и управление. 2018. № 2. С. 136—142.
9. Даниленко А.А. Опыт и перспективы развития государственно-частного партнерства в российской экономике // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 99-4. С. 90—93.
10. Маслова С.В. Трансформация модели правового регулирования государственно-частного партнерства в свете концепции устойчивого развития // Право. Журнал высшей школы экономики. 2023. № 3. С. 78—103.
11. Любский Д.И. Современный подход к классификации форм государственно-частного партнерства // Научный альманах центрального Черноземья. 2022. № 3-2. С. 67—72.
12. Меджидов З.У. Классификация форм государственно-частного партнерства: методический подход // Региональные проблемы преобразования экономики. 2023. № 4 (150). С. 214—220.
13. Шор И.М. Практика российских регионов по применению форм квази-ГЧП (по материалам Волгоградской области) // Вестник Удмуртского университета. Серия: экономика и право. 2023. Т. 33. № 5. С. 842—849.
14. Глазачев Д.И. Соглашение о государственно-частном партнерстве и контракты жизненного цикла: схожесть и различия юридической природы // Евразийский юридический журнал. 2023. № 6 (181). С. 193—194.
15. Байлиева А.С. Контракт жизненного цикла как инструмент государственно-частного партнерства в транспортной отрасли // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 2 (100). С. 54—59.

ENVIRONMENTAL LAW

USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TOOLS FOR SOLVING TASKS OF ADAPTING TO CLIMATE CHANGE

Svetlana Kodaneva⁷

Keywords: *climate change, adapting to climate change, UN Framework Convention on Climate Change, public-private partnership, concession, special investment contract, endowment fund, offset agreement.*

Abstract

Purpose of the work: a systematisation of measures aimed at adapting to climate change and identifying the most appropriate legal mechanisms for implementing projects in this field with the attraction of private investments.

Methods used in the study: general and special methods of scientific cognition. The following methods were also used to achieve the goals set in the paper: logical analysis, analysis of laws, research and business literature, comparative analysis, systematisation, generalisation and system approach.

Study findings: the analysis carried out showed that it is only in 2019 that the questions of adapting to climate change started to be addressed in Russia when the Government of the Russian Federation approved the National Plan in this field. An analysis of documents planning adaptation to climate change adopted in different branches of economy revealed a lack of general system approach to solving the tasks set, as well as of factual data on the impact of climate change and dangerous weather phenomena on different branches of economy. However, a need for implementing large-scale projects for the said adaptation, especially regarding infrastructure, is already evident. The conclusion is made that it is impossible to solve these tasks without attracting private investments as well as that it is necessary to organise a public-private partnership (PPP) for implementing projects in this field. It is shown that classical forms of PPP don't

⁷ Svetlana Kodaneva, Ph.D. (Law), Leading Researcher at the Department of Legal Studies of the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Associate Professor at the Gubkin National Research University of Oil and Gas, ORCID: 0000-0002-8232-9533, Moscow, Russian Federation. E-mail: kodanevas@gmail.com

allow to implement all necessary adaptation measures, so the quasi-PPP mechanisms should be more widely used which requires to improve the laws. Technical requirements for projects to be implemented which take into account the negative consequences of climate change should also be laid down in the law.

References

1. Wieding J., Stubenrauch J., Ekardt F. Human Rights and Precautionary Principle: Limits to Geoengineering, SRM, and IPCC Scenarios. Sustainability. 2020. Vol. 12. No. 21. P. 8858.
2. Mitasov P.A., Musaeva B.M. Ispol'zovanie instrumentarii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v ramkakh realizatsii sotsial'no-orientirovannykh proektov. Delovoi vestnik predprinimatelia, 2022, No. 10 (4), pp. 36–42.
3. Lazaniuk I.V., Pakhares Ch.K.L. Osobennosti realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: voprosy teorii i praktiki stran Azii. Azii: strany Azii v usloviakh global'noi nestabil'nosti. Ezhegodnik, 2022, pp. 10–41.
4. Deshchenko A.Iu., Iuvko P.S. Sushchnostnyi analiz gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlia otsenki potentsiala ispol'zovaniia v masshtabnykh sotsial'no-ekonomicheskikh proektakh. Torgovlia i rynek, 2021, t. 2, No. 4-2 (60), pp. 225–233.
5. Irodova E.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sistematzatsiia vzgliadov na problemu. Vestnik Ivanovskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii: ekonomika, 2023, No. 2 (56), pp. 6–13.
6. Tireuov K.M., Aitkhozaeva G.S., Aitmukhanbetova D.A. Models, forms and mechanisms of public-private partnership for the creation of competitive enterprises in agricultural sector. Problems of Agrimarket. 2023. No. 2. P. 52–61.
7. Vedernikova E.V. Analiz sostoiianiia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii. Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki, 2023, No. 2, pp. 242–254.
8. Risin I., Shakhov O. Bazovye komponenty strategii razvitiia partnerstva gosudarstva i biznesa v Rossiiskoi Federatsii. Vestnik VGU. Ekonomika i upravlenie, 2018, No. 2, pp. 136–142.
9. Danilenko A.A. Opyt i perspektivy razvitiia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v rossiiskoi ekonomike. Tendentsii razvitiia nauki i obrazovaniia, 2023, No. 99-4, pp. 90–93.
10. Maslova S.V. Transformatsiia modeli pravovogo regulirovaniia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v svete kontseptsii ustoichivogo razvitiia. Pravo. Zhurnal vysshei shkoly ekonomiki, 2023, No. 3, pp. 78–103.
11. Liubskii D.I. Sovremennyi podkhod k klassifikatsii form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Nauchnyi al'manakh tsentral'nogo Chernozem'ia, 2022, No. 3-2, pp. 67–72.
12. Medzhidov Z.U. Klassifikatsiia form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: metodicheskii podkhod. Regional'nye problemy preobrazovaniia ekonomiki, 2023, No. 4 (150), pp. 214–220.
13. Shor I.M. Praktika rossiiskikh regionov po primeneniiu form kvazi-GChP (po materialam Volgogradskoi oblasti). Vestnik Udmurtskogo universiteta. Serii: ekonomika i pravo, 2023, t. 33, No. 5, pp. 842–849.
14. Glazachev D.I. Soglashenie o gosudarstvenno-chastnom partnerstve i kontrakty zhiznennogo tsikla: skhozhest' i razlichii iuridicheskoi prirody. Evraziiskii iuridicheskii zhurnal, 2023, No. 6 (181), pp. 193–194.
15. Bailieva A.S. Kontrakt zhiznennogo tsikla kak instrument gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v transportnoi otrasli. Vestnik Ufimskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2023, No. 2 (100), pp. 54–59.



Registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications. Registration Certificate No. FS77-49472 of the 24th of April 2012. The journal is on the list of scholarly publications approved by the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of Russia

Editor-in-Chief

Aleksandr KARTSKHIIA,
Dr.Sc. (Law), Assoc. Prof., *Moscow*

Executive Editor

Grigory MAKARENKO, *Moscow*

Editorial Board

Elena ANTONYAN, Dr.Sc. (Law), Prof., *Moscow*
Andrei GABOV, Dr.Sc. (Law), Prof., corr. member of the Rus. Acad. of Sciences, *Moscow*
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA, Dr.Sc. (Law), Assoc. Prof., *Kazan*
Vladimir ZAITSEV, Dr.Sc. (Law), Prof., *Moscow*
Sergei ZAPOL'SKII, Dr.Sc. (Law), Prof., *Moscow*
Sergei ZAKHARTSEV, Dr.Sc. (Law), Prof., *Moscow*
Oleg SIBOROV, Dr.Sc. (Law), Prof., *Moscow*
Pavel Kabanov, Dr.Sc. (Law), Ass.Prof., *Kazan*
Aleksandr MAL'KO, Dr.Sc. (Law), Prof., *Saratov*
Igor' MATSKEVICH, Dr.Sc. (Law), Prof., *Moscow*
Beniamin SHAKHNAZAROV, Dr.Sc. (Law), Ass.Prof., *Moscow*
El'mira ATAGIMOVA, Ph.D. (Law), *Moscow*
Viktor SHARSHUN, Ph.D. (Law), *Minsk, the Republic of Belarus*
Valentin BABINTSEV, Dr.Sc. (Sociology), Prof., *Belgorod*
Svetlana BARMATOVA, Dr.Sc. (Sociology), Prof., *Bryansk*
Mikhail MALYSHEV, Dr.Sc. (Sociology), Prof., *Moscow*
Anatolii SILIN, Dr.Sc. (Sociology), Prof., *Tyumen*
Ol'ga URZHA, Dr.Sc. (Sociology), Prof., *Moscow*

Founder and publisher:

Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation" (SCLI)

Postal address:

Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125438, Moscow, Russia
Telephone: +7 (985) 939-75-01
E-mail: monitorlaw@yandex.com

Guidelines for preparing manuscripts for publication and archive files are available on the website
<http://uzulo.su/mon-prav>

Printed by the Printing and Publication Division of the SCLI.
Approved for print on the 30th of March 2023.
Number of items printed: 120. Free price.

CONTENTS

CRIMINAL LAW

DETECTING UNRELIABLE INFORMATION BY THE INVESTIGATOR
IN INTERVIEWING THE VICTIM

Sergei Zakhartsev, Ivan Ivanov, Irina Semenova 2

ON THE QUESTION OF DETECTING NEW WAYS OF COMMITTING
EXTREMIST OFFENCES: COLOUR REVOLUTIONS

Vera Kovalenko, Tat'iana Nikolaeva, Iuliana Evstratova 9

INTERNATIONAL LAW

SHADOW FOREIGN POLICY AND WORLD LEGAL ORDER

Rishat Agishev, Kamil' Mingaliev 19

PRIVATE LAW

NON-PROFIT ORGANISATIONS AS LEGAL PERSONS: SOME PROBLEMS
OF LEGAL REGULATION

Madina Dubrovina, Ol'ga Efimova, Mikhail Sergin 30

PUBLIC LAW

EMBEZZLEMENT OF PUBLIC FUNDS ALLOTTED FOR IMPROVING
TRANSPORT INFRASTRUCTURE: STATE, STRUCTURE AND ROLE
OF OPERATIONAL DETECTIVE STAFF

Dinar Farakhiev 41

LEGAL REGULATION OF INFORMATION DISSEMINATION IN SOCIAL
NETWORKS PROHIBITED IN THE RUSSIAN FEDERATION

Artem Kirichenko 50

GUILT, RESPONSIBILITY AND IMPROVING THE LEGAL REGULATION
OF ACTIVITIES OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE SYSTEMS

Sergei Semenov 56

MODERN APPROACHES TO EFFICIENT LEGAL REGULATION
FOR ENSURING RUSSIA'S DIGITAL SOVEREIGNTY

Natal'ia Troian 63

SOCIOLOGY OF MANAGEMENT

CLUSTER PROJECTS FOR CREATING NEW PRODUCTS: LEGAL
CONDITIONS AND STRATEGIC PROSPECTS

Konstantin Kharchenko 73

ENVIRONMENTAL LAW

ENVIRONMENTAL LAWS AND THE POPULATION DIET: IMPACT
ON SUSTAINABLE CONSUMPTION IN THE MODERN WORLD

Svetlana Masterova 82

USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TOOLS FOR SOLVING TASKS OF
ADAPTING TO CLIMATE CHANGE

Svetlana Kodaneva 89