

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий и массовых
коммуникаций

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-49472
24 апреля 2012 г.

Главный редактор

Доктор юридических наук,
доктор философских наук, профессор
Рыбаков Олег Юрьевич

Шеф-редактор

Григорий Иванович Макаренко

Учредитель и издатель

Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации»
при Министерстве юстиции
Российской Федерации

Журнал входит в перечень научных изданий ВАК
по специальностям юриспруденции и социологии,
в систему Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ) и международную систему научного цитирования
CrossRef (DOI).

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России
Печать цветная цифровая
Подписано в печать 25.09.2020
Тираж 100 экз. Цена свободная

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

Телефон: +7-495-539-2529

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Требования, предъявляемые к рукописям,
размещены на сайте журнала

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

СОДЕРЖАНИЕ

Теория государства и права

Правоприменение как объект юридического
прогнозирования 4
Агамиров К. В.

К вопросу о повышении эффективности правового
регулирующего отношений в сфере оказания бесплатной
юридической помощи в Российской Федерации 8
Атагимова Э.И., Рыбакова О.С.

Информационное право

Концептуальные основания развития института доступа
к информации в Российской Федерации при применении
цифровых технологий 22
Полякова Т.А., Камалова Г.Г.

Информационно-правовое обеспечение развития
национальной системы правовой информации
в Российской Федерации в условиях цифровой
трансформации 28
Троян Н.А.

Уголовный процесс

Гражданский иск как правовое средство защиты прав
и законных интересов личности на современном этапе
развития уголовно-процессуальных отношений 33
Зайцев О.А., Потапов В.Д.

Финансовое право

Правовые аспекты формирования механизма защиты прав
участников финансового рынка 38
Карташов А.В.

Международное право

Мониторинг законодательного регулирования защиты
генетических данных в Европейском союзе 41
Дородонова Н.В., Евстифеева Е. В.

Социология

Мониторинг региональных стратегий пространственного
развития российских городов: моделирование политико-
управленческих практик. Часть 2 47
Маркин В.В., Малышев М.Л., Землянский Д.Ю.

Дискуссионная трибуна

Пандемия и криминализация общества: как помешать
появлению порочного круга. Часть 2 60
Мацкевич И. М., Бочкарева Е.В.

Правовая защита информации в сети Интернет
в условиях цифровой трансформации России 66
Гудков П.Н.

Доклад о результатах мониторинга правоприменения
в Российской Федерации за 2019 год 69

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 83

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Юридические науки

БОНДАРЬ Николай Семенович
ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна
ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич
ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович
ИСАКОВ Владимир Борисович
КАБАНОВ Павел Александрович
КОМАРОВА Валентина Викторовна
КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович
МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович
ШАРИХИН Александр Егорович
АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна
ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна
РАДЧЕНКО Владимир Иванович
ЧУМАКОВ Андрей Владиславович

доктор юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва
доктор юридических наук, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, доцент, г. Казань
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
кандидат юридических наук, г. Москва
кандидат юридических наук, доцент, г. Казань
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва

Социологические науки

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович
ИВАНОВ Вилен Николаевич
КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич
КУБЯКИН Евгений Олегович
МАРКИН Валерий Васильевич
МАЛЫШЕВ Михаил Львович
ПОЛУТИН Сергей Викторович
УРЖА Ольга Александровна
РОГОВАЯ Анастасия Владимировна

доктор социологических наук, профессор, г. Белгород
доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Краснодар
доктор социологических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Саранск
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
кандидат социологических наук, г. Москва

Иностранные члены

КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы
ШАРШУН Виктор Александрович

доктор юридических наук, профессор, Баку, Азербайджанская Республика
кандидат юридических наук, Минск, Белоруссия

EDITORIAL BOARD

Legal sciences

Nikolai BONDAR'
Tat'iana VASIL'EVA
Sergei ZAPOL'SKII
Sergei ZAKHARTSEV
Vladimir ISAKOV
Pavel KABANOV
Valentina KOMAROVA
Mikhail KOSTENNIKOV
Igor' MATSKEVICH
Viktor MERKUR'EV
Aleksandr SHARIKHIN
Elmira ATAGIMOVA
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA
Vladimir RADCHENKO
Andrei CHUMAKOV

Doctor of Science (Law), Professor, Saint Petersburg
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Associate Professor, Kazan
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow

Sociological sciences

Valentin BABINTSEV
Vilen IVANOV

Aleksandr KISELEV
Evgenii KUBIAKIN
Valerii MARKIN
Mikhail MALYSHEV
Sergei POLUTIN
Ol'ga URZHA
Anastasiia ROGOVAIA

Doctor of Science (Sociology), Professor, Belgorod
Doctor of Science (Philosophy), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Moscow

Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Krasnodar
Doctor of Science (Sociology), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Saransk
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Ph.D. (Sociology), Moscow

Foreign Members

Habil QURBANOV
Viktor SHARSHUN

Doctor of Science (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan
Ph.D. (Law), Minsk, Republic of Belarus

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.

Approved for print on the 28th of May 2018

Editor-in-Chief:

Doctor of Science (Law, Philosophy), Professor

Oleg Rybakov

Managing Editor:

Grigory Makarenko

Founder and publisher:

Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation”

The journal is included in the list of scientific publications specialising in jurisprudence and sociology of the Higher Attestation Commission of Russia and is registered in the Russian Science Citation Index (RINTs) and CrossRef, the official Registration Agency of the International Digital Object Identifier (DOI) Foundation

Printed by the Printing and Publication Division of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Printed in digital colour. Approved for print on the 25th September 2020.
Number of items printed: 100. Free price.

Postal address:

Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125 438, Moscow, Russia

Telephone: +7 (495) 539-25-29

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Guidelines for preparing manuscripts for publication can be found on the website

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

The journal can be subscribed to at post offices through the Press of Russia (Pressa Rossii) Catalogue. Publication index: 44723.

CONTENTS

THEORY OF LAW AND STATE

Law enforcement as an object of legal prediction 4
K. Agamirov

On the question of improving the efficiency of legal regulation of relations in the field of rendering free legal aid in the Russian Federation 8
E. Atagimova, O. Rybakova

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

Conceptual foundations for the development of the institution of access to information using digital technologies in the Russian Federation 22
T. Poliakova, G. Kamalova

Legal information support for the development of the national legal information system in the Russian Federation under the conditions of digital transformation 28
N. Troian

CRIMINAL PROCEDURE

Lawsuit as a legal means for protecting the rights and legitimate interests of a person at the modern stage of development of criminal procedural relations 33
O. Zaitsev, V. Potapov

FINANCIAL LAW

Legal aspects of formation of the mechanism for protecting the rights of participants of the financial market 38
A. Kartashov

INTERNATIONAL LAW

Monitoring the legal regulation of genetic data protection in the European Union 41
N. Dorodonova, E. Evstifeeva

SOCIOLOGY

Monitoring regional strategies of spatial development of Russian cities: modelling political and administrative practices. Part 2 47
V. Markin, M. Malyshev, D. Zemlianskii

DISCUSSION FORUM

The pandemic and criminalisation of society: how to prevent a vicious circle. Part 2 60
I. Matskevich, E. Bochkareva

Protection of information on the internet under the conditions of digital transformation of Russia 66
P. Gudkov

Report on the results of law enforcement monitoring in the Russian Federation for 2019 69

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 83

Правоприменение как объект юридического прогнозирования

Агамиров К. В.*

Ключевые слова: юридическое прогнозирование, уровни осуществления юридического прогнозирования, правовая система, правоприменение, глобализационные риски.

Аннотация.

Цель: установление места и роли правоприменения как объекта юридического прогнозирования в правовой системе; исследование прогностических направлений совершенствования правоприменительной деятельности; выявление глобализационных рисков для национальной правоприменительной практики.

Методы исследования: системно-структурный анализ, логический и формально-юридический методы, контент-анализ.

Полученные результаты: исследовано значение правоприменения в правовой системе и предложена его прогностическая модель. Определены направления воздействия юридического прогнозирования на правоприменительную функцию. В результате проведенного анализа обоснована необходимость модернизации правового воздействия на социальные отношения и ее правоприменительную компоненту как самостоятельный элемент правовой системы; определены риски глобализации для отечественного правоприменения и предложены правовые средства их нивелирования.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-4-7

Функционирование правовой системы развивается в циклических границах прогрессивного правообразования, законотворчества, правореализации и правоприменения, которые квалифицируют ее как подвижную структуру.

Соответственно, юридическое прогнозирование как совокупность научных гипотез о направлениях совершенствования социально-правовых связей, обеспечивающих эффективное функционирование механизма государственного управления, предполагает реализацию прогностических разработок на следующих уровнях осуществления, анализа и оценки:

- стратегических векторов модернизации правовой системы и системы законодательства;
- развития отраслей права и отраслей законодательства;
- деятельности правовых организаций и учреждений;
- процессов формирования права и нормотворчества;
- поведения субъектов права.

Эти уровни неразрывно связаны и отражают соответственно законодательное, институциональное, правообразовательное и нормотворческое, правореализационное и правоприменительное прогнозирование.

Типология уровней осуществления юридического прогнозирования дает возможность сформулировать

понятие правовых моделей как прогностических потенциалов правового регулирования и воспроизвести их по функциональному значению в правовой системе в виде стратегических, институциональных, правообразующих, нормотворческих, правореализационных и правоприменительных моделей [1, с. 21, 25].

Правоприменительная модель являет собой образ механизма деятельности государственных структур в пределах их полномочий по претворению в жизнь законодательных установлений.

В числе функций юридического прогнозирования как векторов воздействия на правовую систему, кроме теоретической, мировоззренческой, нормативной, институциональной и правореализационной, отметим также правоприменительную функцию, способствующую удержанию деятельности органов государственной власти по реализации предоставленных им правоприменительных полномочий в рамках очерченной компетенции.

Важность законодательной и правоприменительной деятельности предопределяет, по мнению автора, включение в структуру правового поведения таких понятий, как:

- законодательное поведение — разновидность правовой деятельности государства по разработке плана законодательных работ на базе прогностического этапа законотворческой деятельности;

* Агамиров Карэн Владимирович, доктор юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: agamirow@yandex.ru

➤ правоприменительное поведение — существенный вариант властной деятельности полномочных государственных учреждений по разрешению конкретных споров о праве, установлению юридических фактов [2], возложению исполнения обязанностей и возложению исполнения обязательств, а также применению мер защиты и мер ответственности.

Правоприменительное поведение оказывает серьезное влияние на фундаментальные права и свободы человека и гражданина, соблюдение которых служит основным критерием правового государства, и должно осуществляться в рамках общепринятых демократических процедур. Если же оно выходит за их пределы, то необходимо принимать срочные законодательные меры для возврата в правовое поле.

Так, научные рассуждения об автоматической реализации ряда императивных установлений, в частности, таких, как принудительное взыскание налоговых задолженностей [3, с. 200—203], воплотились в правоприменительной практике в виде снятия службой судебных приставов денежных средств с банковских карт граждан за неуплаченные ими налоги. Однако легитимность этой правоприменительной процедуры вызывает серьезные сомнения — массовые списания денежных средств осуществляются за неуплату ошибочно начисленных налогов [4, с. 19—20; 5].

Президент Российской Федерации признал данный факт¹, и по его инициативе законодатель объявил налоговую амнистию², охватившую 42 млн человек с размером ошибочной задолженности 41 млрд руб. Исходя из этого, следует отменить Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ³ об установлении упрощенной процедуры взыскания обязательных платежей.

Подобные правовые явления из области «пугающего» правоприменения должны находиться в фокусе юридического прогнозирования.

Итак, правоприменение во всех его формах, в особенности правоприменительная практика государственных и правовых институтов, является важным объектом юридического прогнозирования.

Необходимость совершенствования правового воздействия на социальные отношения, в том числе на их правоприменительную компоненту, отмечалась еще в советское время [6, с. 4]. Это совершенствование не следует сводить исключительно к повышению надежности законодательных предписаний; оно должно распространяться также и на оптимизацию уровня правовой культуры, функционирования нормотворческих и правоприменительных учреждений.

¹ Путин предложил масштабную налоговую амнистию для населения. Государство планирует простить 41 млрд рублей долгов физлиц и 15 млрд — у индивидуальных предпринимателей. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/12/14/745300-putin-amnistiya-dolgov-naseleniya> (дата обращения: 29.10.2020).

² Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 1. Ч. I. Ст. 20.

³ Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2065.

Исследуя тему непрерывности права, Ю.А. Тихомиров определяет триединство правопонимания, правотворчества и правоприменения как устойчивость и обновление законодательных установлений, отмену отживших и образование современных правозащитных процедур [7, с. 3]. Некоторые специалисты вводят в понятие правореализации, кроме юридических поступков, также и правоприменительную деятельность как ее специфический вид [8, с. 151].

Следует, однако, поразмыслить об особенностях правоприменения как властной функции компетентных государственных органов и о его выделении в самостоятельную часть правовой системы, оказывающую непосредственное воздействие на уровень законности и правопорядка.

Исследование механизма гарантий комплексного влияния права на социально-экономическое развитие и процессов трансформации правоприменения от эпизодичности к целевой результативности привело Ю.А. Тихомирова к заключению о целесообразности всеобъемлющего подхода к правоприменительной деятельности, субъектами которой должны стать в той или иной форме все субъекты [9, с. 56]. Таким образом, он акцентирует внимание на переводе правопонимания из текстового регулятора в универсальное средство опережающего воспроизводства действительности с фиксацией в структуре правоприменения поведенческой компоненты (правового поведения) как центрального звена.

Затем ученый предлагает обозначить в правоприменительном механизме миссию всего гражданского общества, которое, по его мнению, достаточно пассивно в борьбе с таким злом, как коррупция, и отражает серьезную неустойчивость индекса доверия людей к властным институтам [9, с. 59—60]. Выходит, что граждане желают преобразований, но не готовы их реализовывать.

Поддерживая новаторскую устремленность к исследуемой проблеме, заострение внимания на значимости вовлеченности сограждан в процесс разрешения накопившихся проблем, без живительной поддержки которых государственной власти крайне сложно преодолеть социально-политические, экономические и духовные противоречия, автор настоящей статьи в то же время склоняется к признанию правоприменения в качестве организационно-правовой формы функционирования исключительно властных структур.

При этом они должны действовать в строго очерченных процессуальных формах и в пределах установленной законом компетенции по реализации нормативных правовых актов с итоговым принятием правоприменительных решений. Субъекты гражданского общества призваны (и в меру своих сил обязаны) активно содействовать властным органам в правоприменительной практике, но не замещать их в силу отсутствия организационно-распорядительных полномочий.

Прогностические глобализационные риски и правоприменение

Вхождение процессов глобализации в российскую правовую действительность нередко происходит

автоматически и подводит национальные правоприменительные конструкции под формальное сходство с зарубежными аналогами. Однако внешне новые правоприменительные институты далеко не всегда одобряются социумом и не содержат качественного реформирования своей функциональной составляющей (как-то: «полиция» вместо «милиции», обособление следственных органов из системы прокуратуры, учреждение правовых статусов омбудсменов по правам человека и правам ребенка, образование ювенальной юстиции и т. д.) [10, с. 108].

Глобализация права способствует использованию международно-правовых стандартов в российской правоприменительной сфере — судебной, правозащитной и правоохранительной деятельности. Усиливается влияние на отечественную правовую систему международно-правового регулирования, в особенности ратифицированных международных договоров.

Первостепенное значение в трансформации правоприменения в российской правовой системе имеет правоприменительная практика международных и европейских правовых институтов, прежде всего Совета Европы, ЕС, ПАСЕ, ОБСЕ, Европейского суда по правам человека, Венецианской комиссии, Генеральной дирекции по правам человека и верховенства права Совета Европы.

При выборе приоритетов становления и модификации правовой политики современной России в условиях глобализационных процессов выглядит оправданным и многообещающим обособление таких прогностических ориентиров, как:

- развитие национальной правовой системы со специфическим правовым механизмом, направленным на поддержку и реализацию непрерывного характера функционирования государственных и общественных институтов в заранее очерченных границах;
- гарантии охраны, защиты и реализации прав и свобод человека и гражданина;
- систематизация и оптимизация российского нормативно-правового массива исходя из международных стандартов.

На повестке дня — обеспечение симметрии российского законодательства по отношению к *acquis communautaire* (правовой концепции в системе правовых норм Европейского союза) и эффективного механизма правоприменения, детерминирующих различие формального и практического аспектов адаптации отечественных норм: первый предполагает приведение их в соответствие с *acquis communautaire*, а второй подразумевает формирование надлежащих предпосылок для применения преобразованного и адаптированного нормативно-правового комплекса.

Непреложные требования при этом следующие:

- применение принципа историзма при становлении и совершенствовании нормативно-правовой базы российской государственности, а именно аккумуляция исторических традиций организации правовых форм функционирования всех ветвей государственной власти на основе поэтапности и непрерывности происходящих в обществе процессов;

- совершенствование правоприменительной политики и контрольно-надзорных инструментов реализации нормативно-правовых предписаний.

В числе влияющих на отечественную правовую систему и правоприменительную практику рисков глобализации отметим риски:

- потери самобытности национальных правовых парадигм;
- ущемления посредством наднационального права естественных прав и свобод. По этой причине следует поддержать тезисы О.Ю. Рыбакова о том, что: а) эталоном развития права служит показатель охраны и реализации естественных прав человека, и, соответственно, действенная правовая политика может иметь место лишь в социумах, фактически и юридически признающих естественное право [11, с. 53], б) отчуждение и свобода — две антитезы бытия человека [12, с. 36], предопределяющих степень естественной (ненормативной) свободы в той мере, в которой она отстоит от реальной (утилитарной) свободы;
- ограничения права собственности и свободы договора;
- потери сбалансированности между составными частями правовой системы;
- утраты специфики отечественной правовой идеологии;
- деструктуризации национальных правоприменительных процедур.

В связи с вышеизложенным необходимо нивелировать спонтанные процессы социокультурной глобализации путём воссоздания собственной, не подвластной универсализации религиозной и национальной самобытности (исторически не приемлющей социального расслоения и предполагающей преодоление социального и имущественного неравенства [13, с. 20]) или региональной (например, европейской) идентичности [14, с. 2].

Гарантом упреждения рисков глобализации, модернизации национальной правовой системы и эффективного функционирования механизма правоприменения могут и должны стать:

- аргументация, разработка и принятие государственной Стратегии развития правовой системы Российской Федерации с конкретными направлениями совершенствования всех ее звеньев, включая правоприменительную составляющую;
- поиск и достижение оптимального баланса между элементами правовой системы, установление корреляционных зависимостей ее интегральных и коммуникативных функций для упорядочивания стандартов и принципов международного и национального права, противодействия вызовам глобализации, сбережения национальных интересов и приоритетов.

Таким образом, среди объектов юридического прогнозирования как совокупности доказательных суждений о направлениях, тенденциях и перспективах совершенствования общественных отношений с целью эффективного научного обеспечения процессов государственного управления важное место занимает правоприменение, в том числе в контексте выбора наиболее конструктивных правовых средств для урегулирования глобальных и национальных проблем [15, с. 78; 16; 17].

Литература

1. Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование: актуальность, организационно-институциональный аспект и методологические основы // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 15—29.
2. Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве : учебное пособие. М. : Юстицинформ, 1998. 48 с.
3. Голоскоков Л.В. Правовые доктрины: от Древнего мира до информационной эпохи. М. : Научный мир, 2003. 317 с.
4. Агамиров К.В. Вынужденные отклонения и прогностические пробелы как категории юридической науки // Государство и право. 2019. № 1. С. 18—26.
5. Агамиров К.В. Замкнутые круги бюрократического омота. Тысячи россиян становятся жертвами неразберихи между ГИБДД, налоговиками и судебными приставами // Независимая газета. 10.11.2016. URL: http://www.ng.ru/politics/2016-11-10/3_6854_kartblansh.html (дата обращения: 29.10.2020).
6. Правовая система социализма: проблемы функционирования и развития // Советское государство и право. 1986. № 8. С. 3—10.
7. Тихомиров Ю.А. Право как мера опережающего отражения действительности // Правовые модели и реальность / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М. : ИНФРА-М, 2016. С. 1—18.
8. Лушников А.М. Теория государства и права: элементарный курс. М. : Эксмо, 2010. 210 с.
9. Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 55—62.
10. Хмелевский С.В. Влияние глобализации на национальную правовую систему постсоветской России: формы, методы, коллизии // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 101—114.
11. Рыбаков О.Ю. Методологическое значение теории правовой политики // Юридическая наука. 2017. № 4. С. 50—53.
12. Рыбаков О.Ю. Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве. М. : Юрист, 2009. 247 с.
13. Рыбаков О.Ю. Качество жизни, благополучие человека, ценность права в условиях цифровой реальности // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности: сборник статей / Под ред. О.Ю. Рыбакова. М. : Русайнс, 2020. С. 15—31.
14. Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 4. С. 1—12.
15. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие. М., 2018. 168 с.
16. Агамиров К.В. Значение прогнозирования глобализационных процессов для выявления и предупреждения рисков, оказывающих воздействие на российскую правовую систему // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 8А. С. 98—115.
17. Агамиров К.В. Прогностический анализ влияния глобализации на трансформацию норм международного права в российскую правовую систему // Балтийский гуманитарный журнал. 2017. Т. 6. № 4. С. 447—453.

Рецензент: **Исаков Владимир Борисович**, доктор юридических наук, профессор НИУ ВШЭ, Заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Россия.
E-mail: visakov@hse.ru



К вопросу о повышении эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации*

Атагимова Э. И., Рыбакова О. С.**

Ключевые слова: конституционное право, квалифицированная юридическая помощь, бесплатная юридическая помощь, правовое регулирование, системы бесплатной юридической помощи, качество бесплатной юридической помощи, адвокаты, государственные юридические бюро.

Аннотация.

Цель работы: формулирование и обоснование предложений по повышению эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи гражданам на территории Российской Федерации.

Методы исследования: в работе использованы методы анализа, синтеза, сравнительно-правовой метод.

Полученные результаты: на основе проведенного анализа действующего законодательства, регулирующего вопросы оказания бесплатной юридической помощи, научные подходы и мнения экспертного сообщества сформулированы и обоснованы предложения по повышению эффективности правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи, которые могут быть использованы в законотворческом процессе на федеральном и региональном уровнях.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-8-21

Введение

Конституция Российской Федерации (далее — Конституция) определяет наше государство демократическим и правовым (ч. 1 ст. 1), в котором человек, его права и свободы выступают высшей ценностью (ст. 2), являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Одновременно на конституционном уровне закреплено право каждого на самостоятельную защиту любым не запрещенным законом способом (ч. 2 ст. 45), в том числе право на судебную защиту (ч. 1 ст. 46) и на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Права и свободы индивида, уважение его прав и свобод занимают центральное положение в иерархии конституционных ценностей, которые по своему содержанию, как правильно отмечает Н.С. Бондарь, отражают состояние развития государства и права как наиболее значимых характеристик, интегрированных в сознание общества [1, с. 20].

Защита прав и свобод человека выступает одной из основных конституционных гарантий (ч. 1 ст. 45), обеспечиваемых государством (ст. 2). Право индивида на получение квалифицированной юридической помощи относится к числу основных личных прав, закрепленных наряду с другими во второй главе Конституции. Как неоднократно указывал в своих решениях

Конституционный Суд РФ, общественные отношения в сфере предоставления квалифицированной юридической помощи носят публично-правовой характер; государство, гарантируя данное право, тем самым берет на себя обязанность «обеспечить каждому желающему достаточно высокий уровень предоставляемой юридической помощи в любой сфере деятельности, где возникает необходимость в такой помощи»¹.

Верховный Суд РФ неоднократно подчеркивал право законодателя конкретизировать содержание права на получение квалифицированной юридической помощи путем установления правовых механизмов его осуществления, «не допуская при этом искажения существа данного права и введения таких его ограничений, которые не согласовывались бы с конституционно значимыми целями»². Указанное конституционное право предполагает получение индивидом *квалифицированной юридической помощи* на условиях, установленных законодателем, который определяет порядок предоставления данного

¹ См.: постановления от 23.12.1999 № 18-П, от 23.01.2007 № 1-П, от 18.07.2019 № 29-П; определения от 21.12.2000 № 282-О, от 05.12.2003 № 446-О и др. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2020).

² См.: Решения Верховного Суда РФ от 24.07.2019 № 81-ААД19-19; от 16.01.2020 № 38-ААД19-4; Постановление Верховного Суда РФ от 17.04.2020 № 44-АД20-6 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.09.2020).

* Статья подготовлена в рамках НИР: «Разработка методического руководства по оказанию бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения», проводимой в целях реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

** Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Рыбакова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: orro21@yandex.ru

вида государственной гарантии. Реализуя свои дискреционные полномочия, законодатель устанавливает случаи, когда квалифицированная юридическая помощь может быть предоставлена индивиду бесплатно.

С целью создания условий для обеспечения прав и свобод граждан, повышения уровня их социальной защищенности, прежде всего, путем реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи и доступа к правосудию, а также повышения правовой грамотности населения принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»³ (далее — Закон № 324-ФЗ), который положил начало формированию единой системы правового регулирования организации бесплатной юридической помощи (далее — БЮП) и правового просвещения населения на территории нашего государства. В настоящее время правовое регулирование в сфере оказания бесплатной юридической помощи (БЮП) гражданам в Российской Федерации осуществляется также нормами других законов, в их числе: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который устанавливает, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь (ст. 10); Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» регламентирует право получения бесплатной юридической помощи военнослужащими, гражданами, уволенными с военной службы, и членами их семей по вопросам, связанным с прохождением военной службы (ст. 22); Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» устанавливает право несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, на обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законодательством (ст. 8); Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК РФ) определяет случаи, когда подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно (ст. 16); Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 63-ФЗ), определяет, что адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Законом № 324-ФЗ (ст. 26); Федеральный закон от 30.12.2006 № 284-ФЗ «О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Беларусь, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях» устанавливает, что лицам, работа-

ющим в воинских формированиях, оказывается бесплатная юридическая помощь органами военного управления воинских формирований в пределах своих функциональных обязанностей по вопросам трудовой деятельности в воинских формированиях (ст. 3); Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» определяет, что получателям социальных услуг предоставляется, в том числе бесплатно, социально-правовые услуги, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг (ст. 20); Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» устанавливает право лиц, страдающих психическими расстройствами, на получение БЮП при оказании им психиатрической помощи в рамках государственной системы в соответствии с Законом № 324-ФЗ (ст. 7).

Безвозмездность оказываемой юридической помощи предполагает, что граждане, имеющие право на ее получение, не оплачивают расходы, связанные с реализацией данного права. В данном случае расходы берет на себя государство, что имеет законодательное закрепление. Полагаем, что закрепление механизма предоставления квалифицированной юридической помощи на безвозмездной основе в ряде федеральных законов, в том числе кодифицированных нормативных правовых актах, свидетельствует о системном подходе законодателя к решению социально значимых вопросов по обеспечению конституционных прав граждан.

В юридической науке утвердилось понимание содержания права на получение квалифицированной юридической помощи не только как фактора социализации индивида и повышения уровня правовой грамотности населения, но и как неперемное условие реализации и защиты всех других конституционных прав и свобод [2, с. 42—43; 3, с. 12—14; 4; 5; 6; 7; 8; 9, с. 57—59; 10; 11, с. 78—94; 12, с. 8—9; 13]. Как правильно пишет О.Н. Бондарь, данное право «направлено на выравнивание социально-правового положения личности в общественно-государственной системе и обеспечение условий достойной жизни и свободного развития личности», в то время как «оказание бесплатной юридической помощи (за счет бюджетных ассигнований) может рассматриваться в контексте реализации социальной функции государства как одна из разновидностей социальной поддержки» [11, с. 79]. Данное право выражено в обеспеченной государством возможности получения индивидом квалифицированного юридического содействия в удовлетворении своих потребностей и законных интересов. Более того, обращаясь за квалифицированной юридической помощью к уполномоченным субъектам, индивид тем самым не только реализует данное право, но и выражает доверие к государству в лице уполномоченных субъектов [9, с. 67].

Правовое регулирование отношений в сфере оказания БЮП в Российской Федерации осуществляется на основе системы правовых актов, принятых в развитие конституционных положений. В соответствии с п. «б», «л», «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции, защита прав и свобод

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011, № 48, ст. 6725.

⁴ Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 10.06.2002, № 23, ст. 2102.

человека и гражданина, вопросы адвокатуры, социальная защита населения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим актуализируется необходимость изучения законодательства в данной сфере как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации с целью формулирования и обоснования предложений по совершенствованию действующего механизма правового регулирования.

Результаты мониторинга законодательства в сфере оказания бесплатной юридической помощи

Законодательное закрепление понятия «квалифицированная юридическая помощь»

Закон № 324-ФЗ, устанавливая основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, вместе с тем не раскрывает понятия «квалифицированная юридическая помощь», «юридическая помощь», «бесплатная юридическая помощь», что, полагая, является пробелом и создает правовую неопределенность в регулировании отношений в сфере оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Вместе с тем буквальное толкование положений статей 1 и 2 указанного закона позволяет утверждать, что речь идет именно о *квалифицированной юридической помощи*. Одной из основных целей данного закона выступает «создание условий для реализации установленного Конституцией права граждан на получение *квалифицированной юридической помощи* (курсив наш. — Авторы), оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (п. 1 ч. 2 ст. 2). Тем самым законодатель ставит целью установить порядок и условия реализации права индивида на получение *квалифицированной юридической помощи* на безвозмездной основе. В данном контексте право на «квалифицированную юридическую помощь» и право на «квалифицированную *бесплатную* юридическую помощь» следует рассматривать как взаимосвязанные категории, соотносящиеся между собой как общее и частное.

Содержание квалифицированной юридической помощи получило достаточно широкое обсуждение в юридической науке, учеными отождествляется право на квалифицированную юридическую помощь с возможностью индивида обращения к уполномоченному государством субъекту (адвокату, нотариусу, другому юристу, государственному, муниципальному органу или организации) для получения какого-либо вида юридической помощи с целью защиты своих прав и свобод [5, с. 10; 14, с. 132—133; 15; 16, с. 12; 17].

Согласно положениям Закона № 63-ФЗ квалифицированная юридическая помощь рассматривается законодателем прежде всего в связи с деятельностью адвокатов, реализуемой на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, уста-

новленном законодательством (ч. 1 ст. 1). Не умаляя деятельности адвокатского сообщества по оказанию именно квалифицированной юридической помощи, полагаем, что закрепление данного понятия на законодательном уровне только в связи с осуществлением профессиональной деятельности адвокатов является явно недостаточным. Мы склонны разделить позицию О.Н. Бондарь, которая полагает, что «право на получение квалифицированной помощи не следует рассматривать в непосредственной связи с правом пользования помощью адвоката, которое в данном случае выступает к нему как общее к частному» [11, с. 68]. Подобный подход выразил Конституционный Суд РФ, указав, что «поскольку статья 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации не уточняет, кем именно должна быть обеспечена квалифицированная юридическая помощь нуждающемуся в ней гражданину, конституционную обязанность государства обеспечить каждому желающему достаточно высокий уровень любого из видов предоставляемой юридической помощи нельзя трактовать как обязанность пользоваться помощью только адвоката»⁵. Таким образом, право на получение квалифицированной помощи значительно шире по своему содержанию, оно включает в себя все виды юридической помощи, которые предоставляются индивиду в порядке, установленном законодательством.

В связи с вышеизложенным полагаем, что закрепление на уровне Закона № 324-ФЗ понятий «квалифицированная юридическая помощь» и «бесплатная юридическая помощь» является вполне обоснованным. *Квалифицированную юридическую помощь* можно рассматривать как гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов. Исходя из приведенного понимания, *бесплатную квалифицированную юридическую помощь* можно определить как гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов и предоставляемое на безвозмездной основе отдельным категориям населения в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что квалифицированность юридической помощи представляет собой ее качественную характеристику. К сожалению, имеются случаи оказания БЮП ненадлежащего качества, даже когда она оказывается уполномоченными на то субъектами. Отсутствие законодательно установленных единых⁶ крите-

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2003 № 446-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

⁶ Отдельные регионы приняли требования к качеству оказания БЮП (напр. единые требования к качеству бесплатной юридической помощи, оказываемой гражданам участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, установлены Законом Волгоградской области от 27.11.2012 № 164-ОД «О бесплатной юридической помощи на территории Волгоградской области» и др.).

риев качества оказания БЮП не позволяет говорить об эффективности данной системы, а также дать объективную оценку результативности данной модели защиты прав граждан [18, с. 42]. Учеными предлагаются различные критерии определения квалифицированности бесплатной юридической помощи, в том числе: квалификация самого субъекта оказания БЮП (наличие юридического образования, ученой степени по юридической специальности, наличие профессионального стажа), соблюдение профессиональных стандартов и этических норм субъектом оказания бесплатной юридической помощи; наличие (отсутствие) жалоб на случаи оказания БЮП; доступность, своевременность и др. [8; 9, с. 69; 10; 19; 20; 21; 22; 23; 24]. Безусловно, все указанные критерии тесно взаимосвязаны и в большинстве случаев предопределяют друг друга.

В связи с этим актуализируется необходимость дополнительного правового регулирования по установлению критериев квалифицированности юридической помощи. Целесообразность выработки на федеральном уровне единых подходов к оценке эффективности системы БЮП объективируется также в связи с необходимостью осуществления контроля за соблюдением участниками государственной и негосударственной систем БЮП норм профессиональной этики и требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи.

Вопросы правового регулирования деятельности участников БЮП

Следующий вопрос, который нуждается в дополнительном изучении, касается правового регулирования деятельности участников государственной и негосударственной систем БЮП.

Конституция не устанавливает круг участников (субъектов), обладающих правом предоставления бесплатной квалифицированной юридической помощи, предоставляя эту дискрецию законодателю. Анализ федерального законодательства позволяет констатировать, что квалифицированная юридическая помощь рассматривается в связи с осуществлением деятельности специальных субъектов, имеющих соответствующую квалификацию в области права (юристов) и уполномоченных на осуществление данного вида деятельности государством. Данный подход законодателя вполне оправдан и обоснован тем, что одним из важных условий предоставления квалифицированной юридической помощи выступает наличие определенного уровня образования и профессиональной квалификации лица, оказывающего юридическую помощь (в том числе бесплатно), отсутствие которых может сказаться на качестве ее оказания и, в конечном итоге, привести к нарушению прав ее получателя, что противоречит содержанию квалифицированного характера такой помощи.

Закон № 324-ФЗ закрепляет порядок предоставления бесплатной юридической помощи гражданам в рамках двух систем — государственной и негосударственной, каждая из которых предусматривает субъектный состав лиц, уполномоченных на оказание бесплатной юридической помощи; конкретные виды юридической помощи,

которую участники каждой из систем вправе оказывать; источники финансирования (см.: Таблица № 1).

Первым блоком, который, полагаем, требует дополнительного научного осмысления, выступает участие органов местного самоуправления (далее — ОМС) в вышеприведенных системах БЮП.

Закон № 324-ФЗ не включает ОМС в число субъектов, уполномоченных на оказание БЮП. Анализ различных уровней правового воздействия на общественные отношения в области оказания БЮП позволяет выделить наличие следующих форм участия ОМС в вопросах предоставления и организации БЮП на территории муниципальных образований:

1) *участие ОМС в государственной системе БЮП в рамках предоставленных им государственных полномочий.*

В соответствии с положениями статьи 4 Закона № 324-ФЗ ОМС наделяются правом принимать участие в реализации государственной политики в сфере обеспечения граждан БЮП, в том числе путем осуществления отдельных государственных полномочий в случае, если федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации они наделены такими полномочиями (ст. 14). В развитие указанных положений, в соответствии с требованиями главы 4 Федерального закона № 131-ФЗ⁷ в нескольких субъектах Российской Федерации (Республика Крым⁸, Забайкальский край, Сахалинская⁹, Тульская¹⁰, Тюменская¹¹ области) региональными законами ОМС передана часть государственных полномочий в сфере организации БЮП на территории соответствующих муниципальных образований¹². В частности,

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета, № 186, 08.10.2003.

⁸ Закон Республики Крым от 01.09.2014 № 59-ЗРК (ред. от 09.01.2019) «О бесплатной юридической помощи в Республике Крым» // Крымские известия, № 185(5596), 13.09.2014.

⁹ Закон Сахалинской области от 24.12.2012 № 119-ЗО (ред. от 31.07.2019) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Сахалинской области по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи» (вместе с «Методикой расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета Сахалинской области для осуществления государственных полномочий») // Губернские ведомости, № 240(4168), 29.12.2012; Закон Сахалинской области от 13.11.2014 № 61-ЗО (ред. от 30.07.2020) «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Сахалинской области» // Губернские ведомости, № 210 (4618), 19.11.2014.

¹⁰ Закон Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО (ред. от 25.09.2015) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по оказанию бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан» (вместе с «Заявлением», «Размером оплаты труда адвокатов и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи») // Тульские известия, № 103, 19.07.2012.

¹¹ Закон Тюменской области от 20.02.2012 № 3 (ред. от 08.12.2015) «Об оказании юридической помощи в Тюменской области» // Тюменская область сегодня, № 32, 25.02.2012.

¹² Законодательное регулирование делегирования государственного полномочия обеспечено либо в рамках отдельной главы регионального закона о бесплатной юридической помощи, либо путем принятия специального регионального закона о наделении ОМС государственными полномочиями по оказанию бесплатной юридической помощи.

Государственная и негосударственная системы оказания бесплатной юридической помощи: сравнительный анализ

Государственная система		Негосударственная система	
<i>Субъектный состав (участники)</i>			
<ul style="list-style-type: none"> ➤ федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения ➤ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения ➤ органы управления государственных внебюджетных фондов ➤ государственные юридические бюро ➤ адвокаты, нотариусы 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ юридические клиники ➤ (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) ➤ негосударственные центры бесплатной юридической помощи <p><i>(негосударственные центры могут создавать некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, нотариусы, нотариальные палаты)</i></p>	
Виды юридической помощи, которые могут оказывать участники государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи			
<i>Участники государственной системы</i>	<i>Виды БЮП</i>	<i>Участники негосударственной системы</i>	<i>Виды БЮП</i>
федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения	правовое консультирование в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции	юридические клиники	правовое консультирование в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера
органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения	правовое консультирование в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции	негосударственные центры бесплатной юридической помощи	правовое консультирование в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера
органы управления государственных внебюджетных фондов	правовое консультирование в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции		
государственные юридические бюро	все виды бесплатной юридической помощи		
адвокаты	все виды бесплатной юридической помощи		
нотариусы	консультирования по вопросам совершения нотариальных действий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о нотариате		

<i>Источники финансирования</i>	
бюджет субъекта Российской Федерации — в случае, если к оказанию бесплатной юридической помощи в соответствии с законом субъекта Российской Федерации привлекаются адвокаты и (или) в субъекте Российской Федерации создается государственное юридическое бюро	самофинансирование

региональными законами ОМС наделяются правом на материальное и финансовое обеспечение государственных полномочий в сфере оказания БЮП за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из областного бюджета; в свою очередь, за ОМС закрепляется обязанность по обеспечению эффективного, целевого и рационального использования выделенных материальных ресурсов и финансовых средств. Следует отметить, что ОМС не лишены права на дополнительное использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств в связи с осуществлением предоставленного государственного полномочия, что также нашло отражение в региональных законах.

Наряду с указанными полномочиями, в отдельных регионах ОМС наделяются дополнительными государственными полномочиями. Так, например, Законом Сахалинской области от 21.02.2014 № 1-3О ОМС предоставлено право принятия муниципальных нормативных правовых актов по вопросам, связанным с осуществлением переданных государственных полномочий, в том числе административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, которые разрабатываются с учетом требований к административным регламентам предоставления органами исполнительной власти Сахалинской области государственных услуг и исполнения государственных функций¹³; Законом Забайкальского края от 29.12.2008 № 98-33К¹⁴ ОМС отдельных муниципальных образований наделяются государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края (ст. 2).

Согласно положениям статьи 2 Закона Республики Крым от 09.01.2019 № 568-ЗРК/2019¹⁵ ОМС уполномо-

мочены на принятие решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, а также гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации (путем выдачи направлений об оказании бесплатной юридической помощи в порядке, определенном Советом министров Республики Крым).

В основном региональными законами устанавливается перечень муниципальных образований субъекта Российской Федерации, которым делегировано государственное полномочие в сфере оказания БЮП, и закрепляются конкретные ее виды. Так, положениями статьи 14 Закона Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО¹⁶ ОМС нескольких городских округов и муниципальных районов области наделяются государственными полномочиями по оказанию БЮП в виде правового консультирования граждан в устной и письменной форме (ст. 14). В соответствии с положениями Закона Тюменской области от 08.12.2015 № 135¹⁷ ОМС Уватского муниципального района наделяются государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях (ст. 13). Координация деятельности ОМС в рамках реализации предоставленного государственного полномочия осуществляется уполномоченным органом субъекта Российской Федерации в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Региональным законодательством регулируется порядок взаимодействия ОМС с уполномоченным региональным органом

мочиями Республики Крым в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи и внесении изменений в Закон Республики Крым «О бесплатной юридической помощи в Республике Крым» (вместе с «Методикой расчета общего объема субвенций из бюджета Республики Крым местным бюджетам городских округов и муниципальных районов Республики Крым на осуществление отдельных государственных полномочий Республики Крым в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи») // Ведомости Государственного Совета Республики Крым, 2019, № 1.

¹⁶ Закон Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО (ред. от 25.09.2015) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по оказанию бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан» (вместе с «Заявлением», «Размером оплаты труда адвокатов и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи») // Тульские известия, № 103, 19.07.2012.

¹⁷ Закон Тюменской области от 08.12.2015 № 135 (ред. 23.03.2020) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Тюменская область сегодня, № 228, 11.12.2015.

¹³ В ред. «О внесении изменения в статью 4 Закона Сахалинской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Сахалинской области по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи» // Губернские ведомости, № 33(4441), 25.02.2014.

¹⁴ Закон Забайкальского края от 29.12.2008 № 98-33К (ред. от 02.05.2017) «О наделении органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях и принципах материально-технического и финансового обеспечения оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края» // Забайкальский рабочий, № 253, 30.12.2008.

¹⁵ Закон Республики Крым от 09.01.2019 № 568-ЗРК/2019 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полно-

по оказанию БЮП населению, в том числе в рамках обязанности ОМС в части предоставления необходимой отчетной документации (в том числе финансовой) о реализации государственного полномочия в данной сфере.

2) *иные формы участия в обеспечении граждан муниципальной образования бесплатной юридической помощью (издание муниципальных правовых актов, регулирующих порядок предоставления бесплатной юридической помощи на территории муниципального образования; организация деятельности муниципальных юридических бюро; оказания любых форм содействия участникам государственной и негосударственной систем БЮП; в т. ч. с использованием собственных материальных ресурсов и финансовых средств для оказания БЮП).*

В развитие положений Закона № 324-ФЗ (ч. 2 ст. 14), в большинстве субъектов региональными законами закреплено право ОМС на издание муниципальных правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории муниципального образования, а также право принимать участие в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, установленных нормами регионального закона (Республика Тыва¹⁸, Республика Хакасия¹⁹, Чувашская Республика²⁰, Алтайский край²¹, Пермский край²², Архангельская область²³, Калининградская область²⁴, Томская область²⁵, Ярославская область²⁶ и др.).

Анализ регионального законодательства позволяет утверждать, что во всех субъектах Российской Федерации приняты законодательные акты, регулирующие

вопросы оказания бесплатной юридической помощи, в том числе муниципальные правовые акты, которые на местном уровне определяют порядок предоставления населению данного вида социальной гарантии. Так, в отдельных муниципальных районах Республики Татарстан (Заинский²⁷, Кайбицкий²⁸, Муслимовский²⁹, Сармановский³⁰ муниципальные районы) приняты одноименные положения «о муниципальной бесплатной юридической помощи», которая определяется как деятельность по оказанию безвозмездной юридической помощи отдельным категориям граждан, оказываемая в формах, установленных федеральным законодательством и законами. Данными правовыми актами устанавливаются дополнительные полномочия ОМС в сфере оказания БЮП, порядок и условия ее предоставления, а также категории населения муниципального образования, имеющие право на ее получение.

Во многих муниципальных образованиях БЮП обеспечивается силами структурных подразделений (как правило, юридического управления, отдела) мэрии (администрации) муниципального образования, что прямо закреплено в муниципальных правовых актах.

Так, например, в Магаданской области на территории муниципального образования «город Магадан» действует блок правовых актов, регулирующих порядок оказания бесплатной юридической помощи населению города силами правового управления мэрии, в т. ч. постановление мэрии города Магадана от 22.04.2013 № 1590 «Об утверждении Порядка предоставления гражданам, проживающим на территории муниципального образования «Город Магадан»³¹; постановление главы муниципального образования «Город Магадан» от 12.12.2013 № 90-п «О порядке предоставления гражданам бесплатной юридической помощи»³² и др.

Согласно утвержденному на муниципальном уровне в Гаврилово-Посадском муниципальном районе Ивановской области Порядку оказания бесплатной юридической помощи³³, прием граждан в связи с полу-

¹⁸ Закон Республики Тыва от 07.12.2014 № 8-ЗРТ (ред. от 05.06.2020) «О реализации в Республике Тыва права граждан на получение бесплатной юридической помощи» // Тувинская правда, № 42, 12.12.2014.

¹⁹ Закон Республики Хакасия от 05.10.2012 № 82-ЗРХ (ред. от 09.06.2020) «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии, № 89, 15.10.2012.

²⁰ Закон ЧР от 30.03.2012 № 20 (ред. от 04.03.2020) «О бесплатной юридической помощи в Чувашской Республике» // Республика, № 15-17, 03.04.2012.

²¹ Закон Алтайского края от 08.04.2013 № 11-ЗС (ред. от 06.09.2019) «О бесплатной юридической помощи в Алтайском крае» // Алтайская правда, № 110-111, 13.04.2013.

²² Закон Пермского края от 07.11.2012 № 111-ПК (ред. от 02.12.2016) «О бесплатной юридической помощи в Пермском крае» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края», № 46, 19.11.2012.

²³ Закон Архангельской области от 24.09.2012 № 536-ЗС-ОЗ (ред. от 20.11.2019) «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва, № 33, 2012.

²⁴ Закон Калининградской области от 26.12.2012 № 194 (ред. от 30.05.2019) «О бесплатной юридической помощи в Калининградской области» // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»), № 241, 29.12.2012.

²⁵ Закон Томской области от 13.08.2012 № 149-ОЗ (ред. от 07.10.2019) «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Томской области» // Томские новости, № 33, 24.08.2012.

²⁶ Закон ЯО от 01.10.2012 № 41-з (ред. от 08.04.2015) «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области» // Документ-Регион, № 81, 01.10.2012.

²⁷ Решение Заинского районного Совета от 11.04.2013 № 259 «О Положении о муниципальной бесплатной юридической помощи» // Новый Зай, № 29, 17.04.2013 (решение).

²⁸ Решение Кайбицкого районного Совета от 08.04.2014 № 218 «Об утверждении Положения о муниципальной бесплатной юридической помощи» // Кайбицкие зори, № 30, 23.04.2014.

²⁹ Решение Муслимовского районного Совета от 17.03.2017 № 63 «Об оказании бесплатной юридической помощи органами местного самоуправления Муслимовского муниципального района» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru>, 21.03.2017

³⁰ Решение Сармановского районного Совета от 11.03.2013 № 105 «Об утверждении Положения об оказании бесплатной юридической помощи гражданам в Сармановском муниципальном районе» // СПС «КонсультантПлюс: Регионы» (дата обращения: 12.09.2020).

³¹ Постановление мэрии города Магадана от 22.04.2013 № 1590 «Об утверждении Порядка предоставления гражданам, проживающим на территории муниципального образования «Город Магадан», бесплатной юридической помощи» // Вечерний Магадан, № 18 (1243), 02.05.2013.

³² Постановление главы муниципального образования «Город Магадан» от 12.12.2013 № 90-п «О порядке предоставления гражданам бесплатной юридической помощи» // Вечерний Магадан, № 51(1275), 19.12.2013.

³³ Постановление администрации Гаврилово-Посадского муниципального района от 10.02.2020 № 58-п «Об оказании бесплатной

чением БЮП осуществляется специалистами юридического отдела управления экономического развития администрации муниципального района. Муниципальными правовыми актами закреплён перечень документов, необходимых для предоставления гражданами при обращении за БЮП, виды юридической помощи, графики приема по вопросам оказания БЮП.

В отдельных муниципальных образованиях на местном уровне урегулирована деятельность муниципальных юридических бюро (Московская область — г. Королев, г. Реутов, Краснодарский край — г. Краснодар). Подобные юридические бюро финансируются за счет местного бюджета, возможно, этим и объясняется их небольшое количество по стране.

Первое муниципальное юридическое бюро, которое действует по настоящее время, создано в 2012 г. в соответствии с постановлением администрации МО г. Краснодар от 24.05.2012 № 4007³⁴. Основными целями деятельности бюро согласно положениям Устава³⁵ (п. 14) обозначены: оказание БЮП в формах правового консультирования (в устной и письменной форме), составление юридических документов (заявлений, жалоб, ходатайств и др.); представление интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, предусмотренном федеральным и региональным законодательством и др.

Наряду с муниципальными юридическими бюро, во многих субъектах Российской Федерации существует практика создания обособленных подразделений регионального юридического бюро, финансируемых за счет расходных обязательств субъекта, что значительно снижает нагрузку на местные бюджеты. Например, в Краснодарском крае через два года после создания регионального юридического бюро — ГКУ Краснодарского края «Государственное юридическое бюро Краснодарского края» созданы его обособленные подразделения в нескольких муниципальных образованиях, а в остальных муниципальных образованиях края БЮП оказываются в рамках соглашений о сотрудничестве, что, по мнению руководителя бюро М.А. Варава, позволяет повысить доступность бесплатной юридической помощи для большинства жителей Краснодарского края [25].

Существует также практика участия ОМС в деятельности по оказанию БЮП совместно с местными

юридической помощи и осуществлении правового информирования и правового просвещения на территории Гаврилово-Посадского муниципального района» (вместе с «Порядком оказания бесплатной юридической помощи и осуществления правового информирования и правового просвещения на территории Гаврилово-Посадского муниципального района») // Вестник Гаврилово-Посадского муниципального района, 12.02.2020, № 03(192).

³⁴ Постановление администрации МО г. Краснодар от 24.05.2012 № 4007 (ред. от 25.05.2016) «О создании муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро» // СПС «КонсультантПлюс Регионы» (дата обращения: 12.09.2020).

³⁵ См.: Устав муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро», утв. постановлением администрации МО город Краснодар от 11.07.2012 № 5779 (ред. от 01.03.2018) «Об утверждении Устава муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро» // Краснодарские известия, № 104, 14.07.2012.

отделениями Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», что находит отражение в муниципальных правовых актах (напр., на территории Астраханской, Белгородской, Вологодской областей). Так, решением Совета глав МО при губернаторе Астраханской области от 05.06.2013 № 2 на территории муниципального образования «Енотаевский район» открыто местное отделение Астраханского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», деятельность по оказанию бесплатной юридической помощи которого осуществляется в здании администрации МО «Енотаевский район» (график приема размещается в местной газете «Енотаевский вестник»). Подобная практика организации БЮП на территории муниципального образования, с одной стороны, содействует развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи, с другой — не требует дополнительных расходов из средств местных бюджетов.

Обзор муниципальных правовых актов позволяет констатировать, что муниципальные образования принимают достаточно активное участие в деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи населению, что выражено как в правотворческой деятельности, так и в организационно-хозяйственной. Всего в нескольких субъектах региональный законодатель делегирует государственные полномочия (и, соответственно, субсидирование из регионального бюджета) в сфере оказания БЮП на местный уровень, что значительно снижает уровень вовлеченности органов местного самоуправления других регионов в деятельность по оказанию БЮП.

В системе действующего законодательства ОМС не могут быть включены в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, так как в силу положений главы 8 Конституции и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 34) муниципальные органы власти не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Второй важный блок, который считаем необходимым обсудить в рамках настоящей публикации, касается законодательного регулирования участия адвокатов в государственной системе БЮП в тех случаях, которые дополнительно установлены законодательством субъектов Российской Федерации.

В рамках действующего правового регулирования субъекты Российской Федерации наделены полномочием по законодательному закреплению дополнительных гарантий реализации прав граждан на получение БЮП, в том числе в части расширения перечня категорий граждан, имеющих право на получение БЮП, и случаев ее предоставления. Следует отметить высокую правотворческую активность регионов в данном направлении. В большинстве регионов расширен перечень категорий граждан, имеющих право на получение БЮП (напр., путем дополнения граждан — участников долевого строительства; лиц, подвергшихся политическим репрессиям; родителей-одиночек, воспитывающих

детей в возрасте до 14 лет; многодетных семей, имеющих трех и более детей и др.).

По данным мониторинга реализации Закона № 324-ФЗ за 2019 г., в 60 субъектах Российской Федерации основными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в 17 субъектах Российской Федерации задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты³⁶. Вместе с тем согласно положениям Закона № 324-ФЗ (ч. 1 ст. 18) адвокаты участвуют в функционировании государственной системы БЮП в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Таким образом, Закон № 324-ФЗ не регламентирует порядок участия адвокатов в государственной системе БЮП в случаях предоставления БЮП, регламентированных региональными законами.

В этой связи положительной оценки заслуживает законопроект № 828560-7 «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами)³⁷, внесенный на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в конце 2019 года. Авторы законопроекта предлагают наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием законодательно устанавливать дополнительные случаи оказания бесплатной юридической помощи, предоставляемой адвокатами как участниками государственной системы БЮП.

Законодательные требования к квалификации участников БЮП

На сегодняшний день единственным квалификационным критерием, установленным положениями Закона № 324-ФЗ для лиц, имеющих право на оказание бесплатной юридической помощи, выступает наличие высшего юридического образования (ст. 8). Речь идет о квалификационных требованиях, предъявляемых к участникам (субъектам) обеих систем БЮП.

В связи с этим необходимо обратить внимание на адвокатов как участников государственной системы БЮП, деятельность которых в данном случае регламентирована положениями статьи 26 Закона № 63-ФЗ и Закона № 324-ФЗ (ст. 18). Согласно положениям Закона № 63-ФЗ (ч. 1 ст. 9) статус адвоката вправе приобрести «лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности и отвечающему установленным законом требованиям к стажу по юри-

дической специальности». Следует подчеркнуть, что требование о соответствии диссертации образованию, полученному в вузе, для соискателей степени по юридическим наукам действует в нашей стране с 2011 года. Это говорит о том, что законодатель допускает возможность получения статуса адвоката лицом, не имеющим высшего юридического образования, но имеющим ученую степень кандидата (или доктора) юридических наук [26, с. 27]. Вместе с тем ни один из вышеуказанных федеральных законов не содержит оговорку, допускающую адвокатов, не имеющих высшего юридического образования, к участию в государственной системе БЮП. Тем самым возникает правовая неопределенность при взаимосвязанном толковании положений статьи 8 и статьи 18 Закона № 324-ФЗ.

Аналогичная правовая неопределенность просматривается и по отношению к юридическим клиникам как участникам негосударственной системы бесплатной юридической помощи, деятельность которых не урегулирована на уровне федерального законодательства и, как правило, регулируется локальными актами образовательной организации (вуза), на базе которой осуществляется ее деятельность. Возникает вопрос: могут ли преподаватели, не имеющие высшего юридического образования, но имеющие ученую степень (кандидата или доктора наук), быть допущены к оказанию БЮП в системе действующего правового регулирования? Мы разделяем позицию А.А. Васильева, что подготовка кандидатской или докторской диссертации свидетельствует о том, что успешно защитивший ее гражданин является не просто квалифицированным, а высококвалифицированным специалистом в определенной области (или в нескольких смежных областях) юридических знаний [10, с. 153—154]. Вместе с тем отсутствие законодательного закрепления данного квалификационного требования в отношении участников негосударственной системы БЮП порождает правовую неопределенность.

Правовая неопределенность просматривается также в отношении студентов, не имеющих высшего юридического образования, которые допускаются согласно положениям Закона № 324-ФЗ (ч. 2 ст. 22) к участию в работе юридических клиник, студенческих консультативных бюро, студенческих юридических бюро и др. Существует мнение, что подобное «отступление от общего правила является объективным и обусловлено самой спецификой деятельности юридических клиник» [10, с. 149].

Обзор локальных актов образовательных организаций, регулирующих деятельность юридических клиник, позволяет утверждать, что студенты осуществляют правовое консультирование обратившихся за БЮП под непосредственным руководством преподавателей³⁸. Полагаем, что подобные ограничения для участия студентов являются обоснованными и в полной мере согласуются с

³⁶ См. подробнее: Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год (документ предоставлен Департаментом правовой помощи и взаимодействия с судебной системой).

³⁷ Проект Федерального закона № 828560-7 «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами)» (внесен Государственным Собранием — Курултайем Республики Башкортостан, депутатом Государственной Думы ФС РФ Р.М. Марданшиным). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828560-7> (дата обращения: 26.10.2020).

³⁸ См. напр., «Положение о студенческих юридических бесплатных консультациях (юридической клинике) Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова». URL: <http://www.law.msu.ru/pages/lawclinic> (дата обращения: 12.08.2020); по информации, представленной на официальном сайте Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. URL: <http://law.spbu.ru/Structure/JurClinic/StudentConsultation.aspx> (дата обращения: 10.08.2020) и др.

основным принципам оказания БЮП, обозначенными в Законе № 324-ФЗ (п.п.4 и 5 ст. 5) в части соблюдения требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих БЮП, определяющих ее качество. Полагаем целесообразным закрепить подобное ограничение в отношении студентов (студенческими консультативными бюро, студенческими юридическими бюро и т.д.) на уровне положений Закона № 324-ФЗ, установив, что они могут быть допущены к оказанию БЮП только под непосредственным руководством преподавателя (или практикующего юриста), имеющего высшее профессиональное образование или ученую степень по юридической специальности.

Законодательное закрепление оснований на получение бесплатной юридической помощи и категорий граждан, имеющих право на получение БЮП в рамках государственной системы

Следующий анализируемый в рамках настоящей публикации вопрос касается законодательного закрепления оснований на получение БЮП в рамках государственной системы, а также самого перечня категории граждан, которые наделяются правом на получение БЮП.

Положениями части 1 статьи 20 Закона № 324-ФЗ право на получение всех видов БЮП, предусмотренных данным нормативным актом (ст. 6), в рамках государственной системы БЮП имеют, в том числе, малоимущие граждане, дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей. Положения части 2 статьи 20 определяют категории дел и конкретных жизненных ситуаций, по которым граждане могут обратиться за такой помощью. В частности, в рамках государственной системы БЮП государственные юридические бюро и адвокаты осуществляют правовое консультирование (в устной и письменной форме) граждан, имеющих право на получение данного вида гарантии, а также оказывают помощь в виде составления правовых документов (заявлений, жалоб, ходатайств и др.) в сфере защиты трудовых, социальных, семейных, жилищных и имущественных прав граждан.

Вместе с тем правовая действительность такова, что вопросы, по которым требуется юридическая консультация, могут касаться и других сфер жизнедеятельности, не предусмотренных положениями данной статьи. В частности, в законе не предусмотрено предоставление такой помощи в случае нарушения прав на образование. Однако если малоимущая семья одновременно имеет статус многодетной, то вопросы, касающиеся устройства детей в образовательные учреждения дошкольные и школьные, общего образования, среднего и высшего профессионального образования имеют немаловажное значение для них.

Положительной оценки, полагаем, заслуживает законодательная инициатива, представленная в законопроекте № 864463-7 «О внесении изменений в статью 20

Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в части расширения перечня оснований на получение бесплатной юридической помощи³⁹. Авторами законопроекта предлагается закрепление права граждан на процессуальную защиту по вопросам трудового характера в рамках государственной системы БЮП. Как следует из пояснительной записки, заявителями в вопросах трудовой дискриминации чаще всего выступают инвалиды, которые имеют право на БЮП в виде правового консультирования в порядке, установленном ч. 2 ст. 20 Закона № 324-ФЗ, но не могут получить ее в процессуальном порядке, предусмотренном положениями ч. 3 указанной статьи. В связи с этим авторами предлагается дополнить пункт 2 части 3 статьи 20 подпунктом «д» следующего содержания «д) о восстановлении на работу, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула».

Вместе с тем считаем необходимым расширить данную инициативу основаниями о рассмотрении дел, связанными с компенсацией морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя. В обосновании указанного предложения стоит отметить, что при нарушении работодателем трудовых прав работников последние вправе требовать компенсации причиненного им морального вреда. Учитывая, что Трудовой кодекс РФ не содержит каких-либо ограничений для компенсации морального вреда, суд в силу статей 21 (абзац четырнадцатый части первой) и 237 Трудового кодекса РФ вправе удовлетворить требование работника о компенсации морального вреда, причиненного ему любыми неправомерными действиями или бездействием работодателя, в том числе и при нарушении его имущественных прав (например, при задержке выплаты заработной платы). В соответствии с ч. 4 ст. 3 и ч. 9 ст. 394 Трудового кодекса РФ суд вправе удовлетворить требование лица, подвергшегося дискриминации в сфере труда, а также требование работника, уволенного без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения либо незаконно переведенного на другую работу, о компенсации морального вреда.

Как показывает практика, истцы в одном иске, как правило, заявляют несколько требований, как имущественных, так и неимущественных, например, о признании увольнения незаконным, о восстановлении на работе, взыскании заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда в связи с нарушениями их прав. В этой связи логичным представляется расширить предлагаемый подпункт «д», включив еще одно основание на получение права на БЮП в рамках государственной системы — «о компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя».

В юридической литературе учеными актуализируется необходимость включения иностранных граждан

³⁹ Проект Федерального закона № 864463-7 «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (о расширении перечня оснований на получение бесплатной юридической помощи)» (внесен Народным Собранием Республики Дагестан). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/864463-7> (дата обращения: 26.09.2020).

(лиц без гражданства) в федеральный перечень лиц, имеющих право на получение БЮП в рамках государственной системы. Рассматривая права иностранных граждан (лиц без гражданства) с позиции прав человека, предусмотренных положениями Конституции (ст. 48, 62 и 17), учеными обосновывается вывод о неправомерном ущемлении прав иностранных граждан (лиц без гражданства), в связи с чем предлагается расширить федеральный перечень случаев предоставления БЮП иностранным гражданам (лицам без гражданства) в рамках государственной системы [27; 28; 29; 30]. Полагаем, приведенная позиция ученых заслуживает внимания и требует дополнительного анализа.

Необходимо обратить внимание на то, что с принятием Закона № 324-ФЗ в ряд иных законов, предусматривающих право на БЮП, были внесены изменения, устанавливающие, что такая помощь оказывается в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ (см.: Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», ст. 7⁴⁰; Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», ст. 26⁴¹; Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ст. 10⁴²). Положения статьи 2 Закона № 324-ФЗ устанавливают, что БЮП оказывается только гражданам Российской Федерации, в то время как иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение БЮП в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации. Анализ действующего законодательства показал, что на сегодняшний день иностранные граждане (лица без гражданства), находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право на получение БЮП вне зависимости от наличия российского гражданства в случаях, предусмотренных другими федеральными законами, в том числе: если они являются несовершеннолетними, содержащимися в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; если они поступили на военную службу по контракту (по исчерпывающему кругу вопросов); если они относятся к определенным законодательством категориям ветеранов, а также в порядке, установленном положениями процессуального законодательства (ст. 49 УПК РФ, если они являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу; ст. 50 ГПК РФ, если выступают ответчиками по гражданскому делу и их место нахождения неизвестно). Вместе с тем в отношении других категорий иностранных граждан (лиц без гражданства), находящихся на территории нашей страны, федеральный законодатель не предусматривает дополнительных случаев оказания

БЮП. Например, из взаимосвязанного толкования положений Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 10) и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ст. 26) нет однозначного понимания, имеют ли право на бесплатную юридическую помощь дети иностранных граждан и лиц без гражданства, оставшихся без попечения родителей на территории Российской Федерации.

Полагаем, что для устранения правовой неопределенности в случаях бесплатного предоставления юридической помощи адвокатами необходимо внести изменения в статью 26 Федерального закона № 63-ФЗ и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 26. Оказание юридической помощи бесплатно.

Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Бесплатная юридическая помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается адвокатами в порядке, предусмотренном федеральными законами и международными договорами Российской Федерации».

Следует отметить, что согласно положениям Федерального закона № 63-ФЗ оплата труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы БЮП, и компенсация их расходов являются расходным обязательством субъекта РФ (ст. 26). Положения статьи 50 УПК РФ определяют, что в случае, если адвокат участвует в производстве предварительного расследования или судебном разбирательстве по назначению дознавателя, следователя или суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета. Вместе с тем в статье 50 ГПК РФ не установлено, за чей счет будет компенсирован труд адвоката, который примет участие в судебном заседании в качестве назначенного судом представителя. Согласно части 2 статьи 100 ГПК РФ в случае, если в установленном порядке услуги адвоката были оказаны бесплатно стороне, в пользу которой состоялось решение суда, расходы на оплату услуг адвоката взыскиваются с другой стороны в пользу соответствующего адвокатского образования. Но при этом нет ясности в случаях, когда решение суда было вынесено не в пользу стороны, которой оказывалась бесплатная юридическая помощь. Очевидно, что необходимо решать вопрос об оплате труда адвоката, привлеченного в процесс по определению суда, по аналогии с порядком, предусмотренным по уголовным делам, и дополнить статью 50 УПК РФ новым абзацем следующего содержания: *«В случае, если адвокат представляет интересы ответчика в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета».*

⁴⁰ Лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с Законом № 324-ФЗ.

⁴¹ Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Законом № 324-ФЗ.

⁴² Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом № 324-ФЗ.

Выводы

Проведенное исследование правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи позволяет сформулировать следующие основные выводы и предложения:

1) Предложена и обоснована авторская формулировка понятия «квалифицированная юридическая помощь», которую можно рассматривать через гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов.

2) Обоснована необходимость закрепления на уровне федерального закона критериев качества оказания квалифицированной юридической помощи. Исходя из приведенного выше в данной публикации понимания содержания бесплатной квалифицированной юридической помощи, следует выделить следующие ее существенные характеристики:

- во-первых, данный вид государственной гарантии предоставляется ее получателям бесплатно, расходные обязательства берет на себя государство;
- во-вторых, данный вид юридической помощи предоставляется не каждому, а отдельным категориям населения, прямо установленным в законодательстве;
- в-третьих, юридическая природа «квалифицированной юридической помощи» предполагает установление требований к ее качеству, проявляющемуся в своевременности, полноте, доступности, востребованности и т. д. для получателей данного вида гарантии;
- в-четвертых, предоставление бесплатной квалифицированной юридической помощи обеспечивается деятельностью специальных субъектов, уполномоченных на ее предоставление от имени государства, обладающих достаточным уровнем квалификации и профессиональной пригодности.

3) Выявлена необходимость дополнительного правового регулирования в части обеспечения контрольно-надзорного механизма за предоставлением БЮП, отвечающей установленным на законодательном уровне требованиям качества ее оказания.

4) Полагаем, что в основу стандарта оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи должны войти следующие критерии: наличие высшего юридического образования либо ученой степени по юридической специальности; предоставление юридической помощи с соблюдением норм действующего законодательства и норм профессиональной этики; контроль со стороны государства; применение наиболее результативных правовых средств защиты интересов граждан.

5) Предлагается урегулировать в Законе № 324-ФЗ порядок оказания БЮП на муниципальном уровне, в том числе в части участия органов местного самоуправления в системе БЮП. Действующий порядок правового регулирования устанавливает право принимать участие в реализации государственной политики в сфере обеспечения граждан БЮП. Вместе с тем в отсутствие

прямого указания федерального законодателя на необходимость участия органов местного самоуправления в деятельности по организации БЮП далеко не всегда муниципалитеты берут на себя обязательства и готовы нести расходные обязательства по обеспечению БЮП на территории муниципального образования.

В этой связи предлагается дополнить положения Закона № 324-ФЗ отдельной главой, предусматривающей порядок организации БЮП на муниципальном уровне, определяющий органы местного самоуправления и муниципальные юридические бюро в числе участников БЮП.

6) Выявлена правовая неопределенность в части регулирования участия адвокатов в рамках государственной системы в случаях, которые дополнительно к федеральному перечню, закрепленному положениями статьи 20 Закона № 324-ФЗ, установлены законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим усматривается целесообразность закрепления в федеральном законодательстве полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных случаев оказания бесплатной юридической помощи, предоставляемой адвокатами как участниками государственной системы БЮП.

7) Усматривается правовая неопределенность в части законодательного закрепления требований о наличии высшего юридического образования к участникам БЮП. Полагаем целесообразным внести соответствующие дополнения в законодательство в части уточнения квалификационных требований к участникам БЮП, изложив часть первую статью 8 Закона № 324-ФЗ в следующей редакции: «1. Все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные статьей 6 настоящего Федерального закона, могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности, если иное не предусмотрено федеральными законами».

8) Полагаем целесообразным рассмотреть возможность закрепления на уровне федерального закона дополнительные основания на получение гражданами БЮП в рамках государственной системы БЮП. В частности, предлагается

- дополнить часть 2 статьи 20 Закона № 324-ФЗ пунктом следующего содержания: «Нарушения или незаконного ограничения права на образование, а также незаконного отказа в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации».
- дополнить пункт 2 части 3 статьи 20 Закона № 324-ФЗ подпунктом «д» следующего содержания: «д) о восстановлении на работу, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула, о компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя».

9) Для устранения правовой неопределенности в случаях оказания БЮП адвокатами было бы логично:

- изменить статью 26 Федерального закона № 63-ФЗ и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 26. Оказание юридической помощи бесплатно.

Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации и другими федеральными законами».

Бесплатная юридическая помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается адвокатами в порядке, предусмотренном федеральными законами и международными договорами Российской Федерации»;

► дополнить статью 50 УПК РФ новым абзацем следующего содержания: «В случае, если адвокат пред-

ставляет интересы ответчика в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета».

10) Принимая во внимание современную специфику миграционных потоков, полагаем, что отношения, связанные с порядком предоставления квалифицированной юридической помощи иностранным гражданам (лицам без гражданства), находящимся на территории нашего государства, требуют дополнительного правового регулирования.

Литература

1. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 2. 2-е изд., доп. М. : Юрист, 2014. 176 с.
2. Атагимова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43.
3. Ботнев В.К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : автореф. д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2013. 57 с.
4. Кереев И.Р. Право на получение бесплатной юридической помощи, ее место среди других прав и законных интересов осужденных // Уголовно-исполнительное право. 2012. № 2 (14). С. 109—112.
5. Власов А.А. Проблемы реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. № 1 (24). 2012. С. 8—15.
6. Савченко М.С., Каленский П.В., Грибанова А.С. Проблемы правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С. 580—592.
7. Кудрявцев В.Л. Реализация конституционно-правового института квалифицированной юридической помощи в деятельности адвокатов (защитников) в российском уголовном судопроизводстве: теоретические основы и проблемы обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 410 с.
8. Атагимова Э.И. Проблемы качества оказания бесплатной юридической помощи // В сборнике: Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Под редакцией Р.Ф. Степаненко, С.Н. Тагаевой. 2020. С. 51—54.
9. Рыбакова О.С. Право граждан на бесплатную юридическую помощь в системе конституционных ценностей Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 3 (39). С. 56—67.
10. Васильев А.А. Конституционное право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 201 с.
11. Бондарь О.Н. Квалифицированная юридическая помощь — конституционная гарантия прав граждан : монография. Ростов-на-Дону : Профпресс, 2018. 222 с.
12. Кривоносова О.Ю. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2007. 28 с.
13. Миняйленко Н.Н. Право на юридическую помощь и механизм его обеспечения в современной России (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. 50 с.
14. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России : монография. М. : Альфа-М. 346 с.
15. Кашковский В.С. Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 24 с.
16. Закомолдин А. В. Квалифицированная юридическая помощь в уголовном процессе России: Понятие, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00.09. М., 2007. 21 с.
17. Поташник И.М. Адвокатура и квалифицированная юридическая помощь // Новый юридический журнал. 2014. № 1. С. 99—106.
18. Атагимова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43.
19. Резник Г.М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4. С. 25—27.
20. Новикова А.Э., Шепелева О.С. Оценка и обеспечение качества программ бесплатной юридической помощи // Закон. 2012. № 11. С. 73—78.
21. Малютина О.А. К вопросу о качестве оказания бесплатной юридической помощи // Адвокатская практика. 2018. № 5. С. 24—28.
22. Рыбаков О.Ю. Качество жизни, благополучие человека, ценность права в условиях цифровой реальности / Человек, общество, право в условиях цифровой реальности. М., 2020. С. 15—31.

23. Резник Е.С. Бесплатная юридическая помощь: актуальные вопросы доступности и качества // Право и политика. 2018. № 9. С. 43—58.
24. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Состояние и проблемы оказания бесплатной юридической помощи населению // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2 (15). С. 52—58.
25. Варава М.А. О взаимодействии государственного юридического бюро и органов местного самоуправления в сфере оказания бесплатной юридической помощи, правового информирования и правового просвещения (тезисы к выступлению) / Пеницитарная система и общество: опыт взаимодействия : сб. материалов VI Международной научно-практической конференции. Пермский институт ФСИН (Пермь), 2019. С. 89—90.
26. Рыбаков О.Ю., Ростова О.С. О новеллах в порядке присуждения ученых степеней в Российской Федерации // Юридическое образование и наука. 2014. № 1. С. 25—28.
27. Полякова Н.А. К вопросу о получении иностранными гражданами и лицами без гражданства квалифицированной юридической помощи бесплатно // Миграционное право. 2020. № 4. С. 9—12.
28. Остапенко А.С., Артемьев Е.В., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».
29. Петикян С.Г. Доступность бесплатной квалифицированной юридической помощи // Юрист. 2014. № 4. С. 9—11.
30. Боровик И.Е. Гарантии предоставления юридической помощи малоимущим (анализ законодательства Японии и России) // Адвокат. 2010. № 1. С. 81—85.

Рецензент: *Бондарь Николай Семёнович*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, судья Конституционного суда Российской Федерации в отставке, г. Москва, Россия.

E-mail: nsbondar@sfedu.ru



Концептуальные основания развития института доступа к информации в Российской Федерации при применении цифровых технологий

Полякова Т. А., Камалова Г. Г.*

Ключевые слова: информация, доступ к информации, права и свободы человека, информационные технологии, информационное общество, цифровая трансформация, цифровая платформа, информационная безопасность.

Аннотация.

Цель: выявление тенденций развития права доступа к информации в Российской Федерации на базе сквозных цифровых технологий и цифровых платформенных решений в условиях информационного общества.

Метод исследования: работа основана на методах диалектики и системного анализа информационно-правовой сферы, позволяющих комплексно логически последовательно исследовать процессы цифровизации реализации права доступа к информации в контексте их правового регулирования в условиях информационного общества и цифровой трансформации с целью выявления существующих закономерностей и тенденций развития.

Полученные результаты: проведенное исследование позволило сделать ряд обоснованных выводов: в условиях информационного общества и цифровизации информация приобретает характер стратегического ресурса; необходимо совершенствовать правовое регулирование доступа к официальной и иной общественно значимой информации в целях охраны прав, свобод и законных интересов различных субъектов как комплексной, интегрированной и многоуровневой системы, сформированной по территориально-распределенному принципу с применением технологии больших данных, искусственного интеллекта и иных новейших цифровых технологий; повышение значимости доступности к достоверной информации требует перехода к концептуальной модели доступа к информации на основе информационного взаимодействия субъектов в целях обеспечения национальных интересов в цифровом мире.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-22-27

Введение. В России традиционно огромное внимание уделяется развитию права на доступ к информации. При этом следует отметить, что внутренняя сущность информационного общества как общества, основанного на знаниях, связана не только с возможностью реализации права человека на информацию, но и процессами стратегического планирования и прогнозирования динамически развивающихся общественных отношений, имеющих ключевое значение для позитивных тенденций информационной сферы. В связи с этим представляется справедливым, что совокупность национальных документов стратегического планирования, включая принятые стратегии и доктрины, сегодня в значительной мере характеризует основные цели, стоящие задачи и направления развития [10, с. 21]. Среди прочих задач Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации предусматривает развитие механизмов электронного взаимодействия между органами государственного управления Российской Федерации и

органами государственной власти субъектов Федерации с государственными внебюджетными фондами, физическими и юридическими лицами в рамках концепции электронного правительства¹.

Право на информацию в России закреплено в числе основных конституционно-правовых прав человека в ч. 4 ст. 24 Конституции РФ². В 2020 г. значимой для информационной сферы конституционной поправкой явилось дополнение п. «м» ст. 71, которой к ведению Российской Федерации отнесены вопросы обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий и обо-

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 19.10.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014.

² Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм. от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

* Полякова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, и.о. заведующей сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: polyakova_ta@mail.ru

Камалова Гульфия Гафиятовна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедры информационной безопасности в управлении Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск, Российская Федерация.

E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com

роте цифровых данных. Это, безусловно, подчеркивает особый статус информационной сферы для развития России, закрепляет цифровые данные как предмет цифрового управления и свидетельствует о необходимости дальнейшего научного правового осмысления эволюции права на информацию с позиции информационного права и совершенствования правового регулирования отношений в информационной сфере.

Трансформация права на доступ к информации в условиях цифровизации. В научном юридическом сообществе правовые вопросы трансформации общественных отношений в условиях формирования вызовов и рисков цифровизации вызывают значительный исследовательский интерес [10; 11; 12; 15 и др.]. Учеными отмечается, что в условиях глобального информационного общества воздействие цифровых технологий на все сферы жизни общества ведет к трансформации правового регулирования общественных отношений. И хотя для права уже привычным становится многое из сферы цифровых технологий, происходящие революционные изменения позволяют говорить о цифровом императиве современности [5].

В последние годы в правовое поле стремительно «ворвались» вопросы правового регулирования прорывных цифровых технологий, в том числе искусственного интеллекта, робототехники, киберфизических систем, нейросетей, распределенного реестра данных (блокчейна), больших данных (big data), криптовалюты, токенов, смарт-контрактов, виртуальной и дополненной реальности, квантовых технологий. С 2015 г. особую значимость в этом ряду приобрели цифровые платформы и платформенные решения. Для формирования адекватных происходящей трансформации правовых решений с 2021 г. вводятся экспериментальные правовые режимы в сфере инноваций³.

Под влиянием развития цифровых технологий происходит изменение базовых концептов права, включая понятия субъекта права, суверенитета (информационного, цифрового), действия закона в пространстве. Так, обсуждение необходимости правового регулирования разработки, производства, реализации и использования систем искусственного интеллекта и робототехники, связанное с введением в правовое поле новой сущности, приводит к переосмыслению понятия субъекта права. В связи с этим нельзя также не отметить, что в последние годы формируются новые институты, отрасли и подотрасли права, развивается правовая методология. Это свидетельствует о необходимости формирования новых подходов к концептуальным моделям правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием цифровых технологий.

Вместе с тем в условиях мирового кризиса, связанного не только с пандемией COVID-19, но и цивилизационного, «в системе главных жизненных смыслов техногенной цивилизации», как отмечает академик В.С. Степин, характеризуя современный период, особое

место занимает «ценность инноваций и прогресса» и происходит трансформация «ценностей техногенной культуры» [13]. В связи с этим вопрос обеспечения в условиях цифровой трансформации доступа к информации, ее достоверности, юридической значимости имеет межотраслевой характер, приобретает особую актуальность, что обусловлено не только социальными-экономическим значением информации, но и экспоненциальным усилением трансформирующего воздействия цифровых технологий.

При этом исследование показывает, что глобальное информационное общество сегодня вступило в новый этап своего развития и вызовов всему миру в сложных условиях пандемии, создавшей непредсказуемую трансформацию в бесконтактное цифровое общество. Вследствие непростой эпидемиологической ситуации сформировалось дистанционное межличностное общение в цифровой форме в профессиональной и личной сфере, обострив проблемы обеспечения доступа к достоверной информации. Бесспорно, тенденция роста значения информации и доступа к ней отмечается практически во всех сферах, и в связи с этим возрастает распространение недостоверной, «фейковой» информации, особенно в социальных сетях, вмешательство извне, что требует соответствующего правового регулирования [8].

Сложившаяся ситуация позволяет сделать вывод, что в контексте обеспечения доступности информации важным является также охрана таких ее свойств, как актуальность и достоверность. В самом общем виде достоверными считаются сведения, не вызывающие сомнений, имеющие подлинный характер. Актуальность правовой информации определяется ее постоянным обновлением, так называемой актуализацией состояния. При этом актуальность информации является одним из существенных аспектов достоверности. Нормы о доступности правовой информации закреплены как на международном уровне, так и в целом ряде нормативных правовых актов Российской Федерации, начиная со ст. 15 Конституции РФ, включены в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также содержатся в нормах законов субъектов РФ об официальном опубликовании нормативных правовых актов⁴. Следует отметить, что в работах исследователей информационного права отмечается значимость доступности и достоверности правовой информации и выделены негативные правовые последствия их отсутствия [6, с. 77].

При этом абсолютно очевидно, что информация имеет важное стратегическое значение во всех государствах как в политической сфере, государственном управлении, правоохранительной и военной сфере, так и приобретает характер ключевого фактора в образовательной среде, в здравоохранении, включая телемедицину, избирательной системе, сфере социального обеспечения и предпринимательской деятельности и т. д. Указанное свидетельствует, что при современной динамике информационного общества и цифровизации ин-

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

⁴ См., например: Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 (ред. от 29.04.2019) «О правовых актах города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 4; Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 № 92 (ред. от 21.11.2019) «О нормативных и иных правовых актах» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 1998. № 10.

формация приобрела характер стратегического ресурса, так как цифровые технологии, находясь в постоянном развитии и расширяя доступ к информации на основе электронного взаимодействия различных субъектов, создают условия для перехода общества и государственного управления на новый уровень и повышения качества жизни населения.

Усиление открытости системы государственно-го управления. Безусловно, сегодня «цифровизация», по мнению многих, существенно потеснив «компьютеризацию» и «информатизацию» и претендуя на абсолютное лидерство, содействует расширению возможности реализации прав и свобод в информационной сфере. При этом одним из эффектов внедрения новейших технологических решений должно стать усиление информационной открытости и прозрачности деятельности органов государственного управления, что позволяет повысить меру реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Следует отметить, что поскольку право имеет не только регулирующую функцию, но и информационную, то оно также проявляет себя как объект цифровизации. В связи с этим в ходе развития необходимо находить баланс между традиционными и цифровыми формами этого инструмента упорядочения отношений.

При повышении значимости и эффективности цифрового «контента» становится очевидной необходимость перехода от концептуальной модели доступа к информации в системе предоставления и получения актуальной и достоверной информации о деятельности органов власти к концепции многоуровневого и многостороннего информационного взаимодействия различных субъектов в целях обеспечения национальных интересов в цифровом мире.

Для обеспечения доступности информации органов государственной власти, включая судебную систему, ключевое значение имеет концепция дальнейшего развития государственных систем, включая регистры и реестры. При этом сегодня важными представляются вопросы организационно-правового обеспечения применения цифровых технологий при взаимодействии государства со сферой инновационно-ориентированного предпринимательства в целях создания новейшей информационно-технологической базы российской экономики [2, с. 4].

В настоящее время ведущую роль в реализации права на доступ к официальной информации играют разнообразные государственные информационные системы и официальные сайты органов государственной власти. При этом создание и ведение органами государственного управления большинства государственных и муниципальных услуг сегодня связано с информационными системами [9, с. 27]. Кроме того, информационные системы, используемые в сфере государственного управления, выступают основой информационного обеспечения организационно-управленческой деятельности государственных и муниципальных органов. Это способствовало развитию множества разнообразных государственных информационных систем, число и объемы которых в настоящее время уже сложно под-

даются оценке⁵. Обращает на себя внимание проблема создания в Российской Федерации государственной системы правовой информации, требующая самостоятельных научных исследований [14]. При этом следует учитывать, что государственные и муниципальные системы создавались в различные периоды, основаны на разных информационных моделях и технологических решениях, нередко используют несовместимые форматы данных, что существенно усложняет информационное взаимодействие субъектов, например, в правовой сфере и снижает доступность информационно-правовых ресурсов. Неслучайно известный теоретик информационного права И.Л. Бачило отмечала, что модернизация информационных систем, используемых в системе органов государственного управления, выступает важнейшей задачей реализации стратегии развития информационного общества в России и формирования адаптационных механизмов для граждан в новых условиях [1, с. 48].

Правовое регулирование функционирования информационных систем связано также с вопросами обеспечения информационной безопасности, включая охрану персональных данных и конфиденциальности информации. При этом существует множество примеров нарушения конфиденциальности сведений⁶. Так, к факторам, детерминирующим информационные угрозы, кроме прочего, относятся: использование устаревшего и зарубежного аппаратно-программного обеспечения, сайтов на зарубежных серверах, недостаточность кадров по прорывным цифровым технологиям, отсутствие единой концепции безопасности государственных и муниципальных информационных систем, событийное решение вопросов защиты информации, проблемы импортозамещения в этой сфере и другие.

Вместе с тем указанное не должно умалять значение обеспечения доступности достоверной общественно значимой информации и открытости системы государственного управления.

Значительная часть официальной информации, включая и информацию правового характера, в настоящее время содержится на официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления. Исследование ресурсов сети Интернет показывает, что в настоящее время функционирует более сотни таких сайтов⁷. В результате проведенного экспертного анализа ресурсов информационно-коммуникационной сети Интернет в 2020 г. был сформирован рейтинг открытости российских федеральных органов исполнительной власти. При этом из семидесяти двух органов исполнительной власти ни одно не получило по уровню открытости

⁵ По оценкам Минцифры России, в настоящее время используется свыше 340 государственных информационных систем. URL: <https://portal.eskgov.ru/fgis?page=1>

⁶ См., например: «Ъ» узнал об утечке черного списка клиентов по антимонопольному закону // Interfax. 2019. 12 апр. URL: https://www.interfax.ru/russia/657938?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 13.04.2020).

⁷ Проведенный анализ, не претендуя на полноту, позволяет сделать вывод о функционировании сайта Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ, более 70 сайтов федеральных органов исполнительной власти, более 30 сайтов системы арбитражных судов, более 80 сайтов субъектов РФ и др.

наивысшую оценку «ААА» и степень информационной открытости только трех федеральных органов исполнительной власти признана высокой: Минэнерго России, Росмолодежь и ФССП России⁸.

Также необходимо обратить внимание, что в настоящее время наблюдается активная динамика информационно-правового взаимодействия государств — участников СНГ, ЕврАзЭС и иных региональных союзов в рамках межгосударственных интеграционных процессов, в ходе которых усиливается решение организационно-правовых вопросов обеспечения единого экономического пространства. В связи с этим формируется необходимость перехода реализации государственных функций на новый уровень для противодействия вызовам, угрозам и рискам информационного общества в условиях цифровизации.

Сегодня обществу необходимо не только иметь возможность получать достоверную информацию, но и применять ее для реализации конкретных прав и обязанностей. В связи с этим необходимо использование всех ресурсов управления, что даст возможность для активного подключения к деятельности органов государственного управления частных систем бизнеса и граждан в цифровом пространстве в целях достижения национальных интересов и развития цифровой экономики.

Тенденции развития института доступа к информации в Российской Федерации. Результаты вышеприведенного анализа позволяют сделать вывод о том, что требуется дальнейшее совершенствование правового института доступа к информации.

В настоящее время в целях совершенствования инфраструктуры электронного правительства в России предусмотрено формирование и внедрение Государственной единой облачной платформы⁹, что предполагает изучение и категоризацию государственных информационных систем для определения имеющихся перспектив и возможных сроков их перехода на такую облачную платформу.

Продвигаемая концептуальная модель государственной единой облачной платформы¹⁰ предполагает поэтапный переход государственных информационных систем на указанную платформу и внедрение сервисной модели оказания информационных услуг в электронной форме. Вместе с тем представляется, что в этом направлении цифровизации национального государственного

управления возникают и определенные риски, важнейшими из которых являются риски нарушения безопасности обрабатываемых цифровых данных. Следует учитывать, что произошедшая компрометация защищенности данных и недоступность информационных сервисов государственного управления влекут не только нежелательную утечку данных, но и ущемление прав, свобод и законных интересов граждан, более того, утрату доверия к продвигаемой идее цифровизации и внедряемым государством технологиям. Указанное негативно влияет на формирование доверительной среды управления и темпы национальной цифровизации [4].

Нельзя не отметить, что существующие информационные системы государственных и муниципальных органов являются в основной своей массе автоматизированными, так как в них функционируют информационно-коммуникационные компоненты автоматизации процессов обработки и передачи информации, а также обеспечения безопасности используемых информационных ресурсов и программно-аппаратных средств. При этом в связи с усилением использования технологии искусственного интеллекта наметился тренд расширения класса автоматических систем, то есть систем, функционирующих на всех этапах сбора, обработки информации, принятия решения и его реализации без участия человека, в том числе в сфере судопроизводства и нотариата. В связи с этим следует отметить тенденции внедрения передовых цифровых технологий в нотариальную деятельность и повышения ее открытости¹¹.

Расширение информационной открытости, несомненно, лежит в плоскости не только государственного управления, но и усиления значимости иных каналов информирования общества и государства, включая сферу связи, научно-технологического развития, инновационного предпринимательства. В связи с этим нельзя не отметить дальнейшее развитие законодательства о связи в контексте повышения доступности услуг связи и их безопасности¹². Вместе с тем полагаем, что сегодня уже назрела необходимость принятия кодифицированного законодательства, регулирующего общественные отношения в информационной сфере и включающего специальную часть, посвященную вопросам связи.

В условиях, когда в развитии общества и государства ключевую роль играет информационно-технический прогресс, его динамика способствует качественной трансформации структуры всех традиционных институтов, приводя их к ранее невиданной цифровой форме. При этом условия информационного взаимодействия субъектов стремительно эволюционируют. В данном процессе право и иные регуляторы не могут оставаться в статичном состоянии с учетом стремительности процессов трансформации и острой необходимости эффективно реагировать на существующие вызовы. Очевидно, что при переходе к новым стратегиям цивилизационного развития пока не найдены «точки развития новых

⁸ Экспертный доклад «Открытость государства в России — 2020» / Счетная палата Российской Федерации совместно с АНО «Информационная культура» и Центром перспективных управленческих решений. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf> (дата обращения: 15.11.2020).

⁹ Постановление Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 (ред. от 02.09.2020) «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 35. Ст. 4979.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911-р «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/37804/> (дата обращения: 29.03.2020).

¹¹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 (ред. от 27.12.2019) // Российская газета. 1993. 13 марта.

¹² Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «О связи» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

ценностей», как отмечает академик В.С. Степин и обращает внимание на «трансформацию ценностей технологической культуры» [13, с. 27], что, несомненно, вызовет и трансформацию системы права, как международной, так и национальной.

Одной из ключевых задач в условиях цифровизации становится поиск новых концептуальных подходов к совокупности правовых методов и механизмов государственного управления при обязательном соблюдении требований обеспечения информационной безопасности для развития социальных связей и цифрового взаимодействия. В связи с этим цифровая трансформация влияет и на механизмы информационно-правового взаимодействия в целях повышения информированности и культуры граждан и организаций.

Среди существующих моделей государственного управления в последнее время в условиях новой цифровой парадигмы в контексте выработки новых инновационных подходов всё большую популярность набирает система управления с использованием цифровых платформ. Развитие модели «Государство как цифровая платформа» предполагает качественное развитие концепции «электронного государства» путем внедрения прорывных цифровых технологий и взаимодействия всех субъектов в ходе решения государственно-управленческих задач в режиме текущего времени на единой платформе. При этом прогнозируется «сквозная цифровизация» информационных процессов и создание комплексной инфраструктуры, функционирующей на основе технологии больших данных и применения стандартизированных интерфейсов [3]. Следует отметить, что включение платформенных решений в практическую деятельность в сфере государственного управления различных уровней определено как одно из основных направлений деятельности Правительства РФ к 2024 г.¹³

Внедряемый подход позволит обеспечить достаточно прозрачную систему государственного управле-

ния на базе внедрения ряда идей, включая: «от документов к данным», «бесшовность» использования данных; прозрачность принимаемых решений; внедрения доверительной среды взаимодействия в режиме реального времени; формирования многоканальной интегрированной цифровой экосистемы; подключения сервисов независимыми поставщиками; непрерывного совершенствования процессов на основе обратной связи с пользователями; оптимизации затрат государства [7, с. 19]. В рамках реализации указанного подхода необходимо дальнейшее развитие правового регулирования национальной системы доступности официальной и иной общественно значимой информации.

Таким образом, проведенное исследование показало, что в современных условиях дальнейшего динамичного развития информационного общества и цифровизации информация приобретает характер стратегического ресурса в системе цифровизации государственного управления и обеспечения доступа к информации во всех сферах, что позволяет обосновать процесс институционализации правового регулирования в этой области. В связи с этим необходимо совершенствовать национальную систему доступа к официальной и иной общественно значимой информации в целях охраны прав, свобод и законных интересов различных субъектов как комплексной, интегрированной и многоуровневой системы, сформированной по территориально-распределенному принципу с применением технологии больших данных, искусственного интеллекта и иных новейших цифровых технологий. В настоящее время особо значимыми являются такие свойства информации и принципы ее регулирования, как достоверность и доступность информации. Повышение значимости доступа к достоверной информации требует перехода к концептуальной модели доступа к информации на основе информационного взаимодействия субъектов в целях обеспечения национальных интересов в цифровом мире.

Литература

1. Бачило И.Л. Современные задачи информационного права // Право на доступ к информации: возможности ограничения в электронной среде: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. СПб. : ФГБУ «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина», 2011. С. 42—50.
2. Бойченко И.С. Информационно-правовое обеспечение системы электронного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 177 с.
3. Ирхин Ю.В. Принципы, возможности и проблемы реализации современного управленческого подхода «государство как цифровая платформа» // Возможности и угрозы цифрового общества: сб. науч. ст. / под общ. ред. А.В. Соколова, А.А. Власовой. Ярославль, 2019. С. 38—43.
4. Камалова Г.Г. Государственная единая облачная платформа: перспективы и риски // Информационное право. 2020. № 2. С. 26—30.
5. Кархция А.А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 8. С. 17—26.
6. Морозов А.В. Роль Минюста России в формировании единого пространства электронной правовой информации // Электронное законодательство Доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. СПб. : ФГБУ «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина», 2011. С. 77—82.
7. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. Кибергосударство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М. : Центр стратегических разработок, 2018. 36 с.

¹³ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

8. Петровская О.В. Цифровая трансформация и проблемы обеспечения достоверности информации // Аграрное и земельное право. 2020. № 3 (183). С. 130—132.
9. Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23—30.
10. Полякова Т.А. Трансформация права и приоритетные направления научных исследований в информационной сфере // Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе. Вторые Бачиловские чтения: сб. науч. тр. М. : ИГП РАН, 2019. С. 20—28.
11. Решетникова Г.А. Понятие «национальные интересы» в контексте национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2020. Т. 30. № 3. С. 438—444.
12. Рыбаков О.Ю. Исследования по цифровизации правотворчества // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 1 (37). С. 104—110.
13. Степин В.С. Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития. М., 2018. 28 с.
14. Троян Н.А. Влияние цифровых технологий на развитие государственной системы правовой информации в России // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3 (183). С. 215—219.
15. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований / Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Амелин Р.В., Батурин Ю.М., Бойченко И.С., Борисова Л.В., Бундин М.В., Бутрим И.И., Васянина Е.Л., Виноградова Е.В., Воронов А.М., Демиров В.В., Демьянец М.В., Довнар Н.Н., Добробаба М.Б., Ефремов А.А., Жарова А.К., Камалова Г.Г., Карцхия А.А., Ключко Р.Н. и др. М., 2020. 340 с.

Рецензент: *Карцхия Александр Амиранович*, доктор юридических наук, доцент, профессор РГУ нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина, г. Москва, Россия.

E-mail: arhz50@mail.ru



Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации

Троян Н. А.*

Ключевые слова: правовая информация, доступ к информации, информационные технологии, информационное общество, цифровая трансформация, цифровая платформа.

Аннотация.

Цель работы: анализ развития национальной системы правовой информации на базе сквозных цифровых технологий и цифровых платформенных решений в условиях информационного общества.

Метод исследования: работа основана на методах диалектики и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать процессы цифровизации правовой информации в контексте их правового регулирования в условиях цифровой трансформации.

Полученные результаты: проведенное исследование позволило сделать следующие выводы. В условиях информационного общества правовая информация становится важным стратегическим ресурсом. Национальная система правовой информации должна стать официальной, комплексной, интегрированной, многоуровневой и открытой информационной системой, основанной на принципе территориальной распределенности, на цифровой платформе с применением конвергентных технологий, направленных на информационно-правовое обеспечение личности, общества и государства, включая модернизацию государственного управления в условиях административной реформы.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-28-32

Вопрос о значении правовой информации в жизни общества и каждого из нас не нуждается в дополнительном обосновании, но, несомненно, требует пристального внимания. В информационном обществе, основанном на знаниях, роль правовой информации определяется потребностью реализации права человека на информацию, а также необходимостью обеспечения системы стратегического планирования и развития информационно-правовой среды. Как справедливо отмечает Т.А. Полякова, совокупность национальных документов стратегического планирования, включая принятые стратегии и доктрины, сегодня в значительной мере характеризует основные цели, задачи и направления развития [1, с. 21]. При этом среди других важных задач «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» предусматривает развитие механизмов электронного взаимодействия между органами государственного управления Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, с государственными внебюджетными фондами, физическими и юридическими лицами в рамках концепции электронного правительства¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 19.10.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

* Троян Наталья Анатольевна, старший научный сотрудник Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Минюсте России», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: n-troyan66@yandex.ru

ной частью информационной системы и включаются в информационную инфраструктуру, в то время как информационно-правовые ресурсы входят также в систему правовой информации Российской Федерации.

Большую значимость в условиях цифровизации имеют вопросы не только реализации конституционного права на информацию, но и обеспечения права на достоверную информацию. А.В. Минбалеев справедливо отмечает, что «право на достоверную информацию во многом связано с тем, что Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 9.05.2017 № 203, закрепляет постепенный переход от информационного общества к обществу знаний, в котором преобладающее значение с учетом стратегических национальных приоритетов имеют получение, сохранение, производство и распространение достоверной информации². Учитывая изменения в структуре и содержании информационных ресурсов и современных технологий, правовая информация в новых условиях требует специального осмысления» [2, с. 204].

Так, автором предложен новый подход к определению понятия «правовая информация», которая представляет собой совокупность нормативных правовых актов и ненормативных правовых актов, справочные, нормативно-технические документы, документы стратегического планирования, программно-целевые документы, ненормативные правовые акты, правовые знания, правовая статистика, акты правоприменительной практики, акты толкования законодательства, правовые комментарии и т. д.

Рассматривая правовую информацию как важное условие реализации современной российской правовой политики, О.Ю. Рыбаков отмечает, что «не все сведения, знания и сообщения о праве являются правовыми по своей природе, они могут опираться на личный опыт, эмоциональные оценки» [3, с. 106]. Поэтому под правовой информацией ученый предлагает понимать как сами правовые акты, так и связанные с ними правовые документы: «материалы подготовки законопроектов и других нормативных правовых актов, их обсуждения и принятия, учета и упорядочения, толкования и реализации правовых норм, изучения практики их применения, мониторинга правоприменения в целом» [3, с. 106]. Есть также мнение, что «правовая информация представляет собой достоверные сведения, имеющие правовое значение (для индивида, общества), которые включают в себя весь массив правовых актов (выдержки из них), а также акты официального толкования законодательства, комментарии, разъяснения законодательства уполномоченными субъектами о порядке применения правовых предписаний, легитимной организации действий субъектов права и т. д.» [4, с. 147].

Анализ приведенных суждений позволяет сделать вывод, что под правовой информацией в широком смысле следует понимать всю совокупность правовых знаний,

включающих не только нормативные правовые акты, но и документы стратегического планирования, программно-целевые документы, акты правоприменительной практики, акты толкования законодательства, комментарии к законам и т. д. В узком смысле под правовой информацией следует понимать массив нормативных правовых актов и тесно связанных с ними актов и документов правового содержания — акты толкования, справочные материалы, нормативно-технические документы и др. Важными свойствами правовой информации являются ее актуальность, доступность и достоверность, обеспечивающие в системном единстве ее ценность и полезность, что получило достаточное обоснование в трудах ученых [5, с. 77]. Следует отметить, что в общем смысле слова достоверными считаются сведения, не вызывающие сомнений, имеющие подлинный характер. Актуальность правовой информации является одним из аспектов ее достоверности, которая определяется ее постоянным обновлением (так называемая актуализация состояния).

Включение информационных технологий в систему правовой информации, формирование, развитие и дальнейшее совершенствование государственной системы правовой информации является важнейшими составляющими правового государства. Управление этими процессами должно находиться в ведении государства, которое согласно Конституции Российской Федерации обязано обеспечить права и свободы граждан на основе достоверной и актуальной информации. Для этого необходим научно-технический потенциал и использование цифровых технологий для обеспечения предоставления правовой информации, отвечающей всем необходимым современным параметрам безопасности. Речь идет о цифровых информационно-правовых ресурсах, содержащих правовую информацию. Под информационно-правовым ресурсом следует понимать совокупность документов правового характера (правовые акты, стратегические программно-целевые документы, акты правоприменительной практики, акты толкования законодательства и т. д.), размещенных в цифровом формате на электронных платформах (в т. ч. государственных реестрах (регистрах), электронных библиотеках, электронных архивах и т. д.).

Официальная правовая информация, размещенная на электронных ресурсах, должна быть систематизирована, иметь официальный статус национальной системы правовой информации, находиться в открытом доступе, предоставляться на безвозмездной основе. В этом плане интересен опыт государства — участника СНГ и Союзного государства, Республики Беларусь, где созданы Национальный центр правовой информации и его филиалы — региональные центры. Этот опыт работы с правовой информацией заслуживает внимания; по аналогии, полагаем, было бы целесообразным создание на базе Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» Национального центра правовой информации. Придание НЦПИ такого официального статуса позволит обеспечить решение важных государственных задач по обеспечению доступа к информации и популяризацию имеющихся инфор-

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 9.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

мационно-правовых ресурсов, с учетом значительного опыта работы НЦПИ с правовой информацией, начиная с 70-х годов прошлого века.

В настоящее время в информационно-правовой электронной среде имеется значительный массив действующего законодательства и иной правовой информации (правоприменительных актов, комментариев и других справочных материалов, учебной и научной литературы). Доступ к этому массиву электронных документов обеспечивают крупнейшие публичные порталы: официальный интернет-портал правовой информации информационно-правовой системы «Законодательство России» Федеральной службы охраны Российской Федерации, программный комплекс «Эталон Плюс» Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, а также негосударственные порталы: справочно-правовые системы «Гарант» и «Консультант-Плюс», которые были созданы с учетом технологических наработок и практического опыта автоматизированной обработки правовой информации НЦПИ, а также «Информационная компания «Кодекс» и др.

На основе развития правовой культуры информационного общества и правосознания требуют внимания такие признанные институты в сфере обеспечения системы правовой информации, как юридическая техника, экспертиза нормативных правовых актов, применение цифровых технологий в юридической деятельности, правового мониторинга, использования разнообразных форм контроля и оценки качества законодательства и эффективности его правоприменения.

В цифровой правовой сфере важное значение имеют информационные системы и официальные сайты органов государственного управления; справедливо, как отмечает Т.А. Полякова, что предоставление государственных и муниципальных услуг органами государственного управления осуществляется на основе информационных систем [1, с. 27]. Таким образом, информационные системы, содержащие правовую информацию и широко применяемые в сфере государственного управления и судебной системе, являются базой информационно-правового обеспечения организационно-управленческой деятельности государственных и муниципальных органов, а также судебной деятельности, что, в свою очередь, позволяет развивать государственные информационные системы в различных областях деятельности³.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует об успешности перевода органов государственной власти на сервисные модели потребления облачных сервисов, центров обработки данных в целях повышения стабильности работы информационно-телекоммуникационных систем, а также повышения безопасности содержащейся в информационных ресурсах информации, уменьшении затрат на развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры, включая облачные сервисы⁴.

³ По оценкам Минцифры России, в настоящее время используется более трехсот государственных информационных систем. URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis?page=1> (дата обращения: 10.11.2020).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911-п «Об утверждении Концепции создания государственной единой об-

В целях повышения эффективности инфраструктуры электронного правительства в России внедряется государственная единая облачная платформа⁵ развития и эксплуатации государственных информационных систем, включающая в себя единую программно-аппаратную среду и методологию, поддерживающая взаимоотношения граждан, государственных органов и коммерческих организаций на базе современных информационных технологий. Разработанная концептуальная модель государственной единой облачной платформы предусматривает поэтапный переход государственных информационных систем на указанную платформу и внедрение сервисной модели оказания информационных услуг в электронной форме⁶.

Представляет интерес опыт создания в Росстате федеральной аналитической платформы статистических данных, которая будет основана на автоматизации процессов сбора данных, статистического производства и распространения информации, что позволит снизить не только нагрузку на бизнес, но и удовлетворить рост спроса на статистику.

В настоящее время в Российской Федерации в системе правовой информации значимое место занимают информационно-правовые ресурсы Министерства юстиции Российской Федерации. При этом разработка методологических и организационных основ построения системы правовой информации началась в 90-е годы [7, с. 4], но не утратила актуальность и сегодня для обеспечения интересов общества, личности и государства.

В рамках реализации Концепции правовой информатизации создана и функционирует Государственная система распространения правовых актов в электронном виде, которая основана на использовании государственных и муниципальных информационно-правовых ресурсов. При этом в обработке правовых актов принимают участие государственные органы и органы местного самоуправления, издающие правовые акты. Однако, полагаем, в условиях информационного общества и цифровизации ключевое значение приобретает трансформация указанной системы в общенациональную систему правовой информации. Основным содержанием такого перехода должно стать использование современных цифровых технологий электронного документа от подготовки проекта правового акта до его официального опубликования и применения как государственными органами, так и гражданами России.

лачной платформы». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72595994> (дата обращения: 10.11.2020).

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 (ред. от 02.09.2020) «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 35. Ст. 4979.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911-п «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы».

Сегодня Федеральный регистр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, реализуемый Минюстом России, содержит в себе комплекс баз данных⁷, в том числе законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований. Таким образом, Минюст России объединяет информационно-правовое поле, состоящее из трех уровней правовой информации, что особенно важно в условиях построения единого правового пространства Российской Федерации.

Учитывая также, что информационный банк данных содержит 11 719 556 правовых актов, при этом более 127 тысяч правовых актов Федерального законодательства, более 1 670 000 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и более 9 356 227 нормативных правовых актов муниципальных образований⁸, представляется целесообразным решение актуальной задачи развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации именно на основе указанной правовой системы (реестра) нормативных правовых актов в соответствии с принципами государственно-частного партнерства, что позволит перейти на следующий уровень правовой информатизации на основе цифровых технологий в целях формирования единого цифрового информационно-правового пространства России.

Следует отметить, что существующая нормативная база правовой информатизации не вполне отвечает реалиям информационного общества⁹. Поскольку в формировании системы нормативных правовых актов принимают участие региональные и муниципальные органы государственной власти, в настоящее время необходимо на основе достижений цифровизации и системного подхода выявить однородные и существенно взаимосвязанные компоненты существующей правовой информации для объединения их в единую Национальную систему правовой информации. Указанная система представляет собой упорядоченную многоуровневую совокупность информационных ресурсов на базе современных информационных технологий, единой программно-аппаратной среды, предоставляющую функционально полный набор информационно-технологических сервисов, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление и передачу информации с целью повышения доступности к правовой информации.

В виду того, что система правовой информации является разновидностью автоматизированной системы информации, ее основными принципами являются

целостность, единство, открытость, стандартизация, безопасность.

Кроме того, следует обратить внимание, что в рамках предложенной цифровой трансформации Минюста России на основе ресурсов систем, действующей ПС НПА ЕСИТО и планируемой — «Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации», планируется создание федерального портала правового просвещения, а также системы анализа и мониторинга правоприменения. Единый портал правового информирования и правового просвещения в Российской Федерации направлен на создание интернет-ресурса, который объединит на своей платформе автоматизированные сервисы, а также программно-аппаратную среду, предоставляющую информационно-технологические сервисы, с помощью которых будет осуществляться информирование и оказание помощи по правовым вопросам на бесплатной основе с помощью современных информационных технологий [7].

Подготовленный Минюстом России проект постановления Правительства Российской Федерации «О Едином государственном портале правового просвещения и бесплатной юридической помощи» направлен на обеспечение единого цифрового контура для работы всех участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, предусмотренных Федеральным законом № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹⁰, при выполнении ими задач в сфере правового просвещения граждан и оказания бесплатной юридической помощи. Портал предназначен для оказания юридической помощи с использованием таких информационных технологий, как голосовые чат-боты и конструкторы электронных документов¹¹. Разрабатываемый сервис планируется интегрировать с различными базами данных, в том числе нотариальных контор, адвокатских палат, а также с Единым порталом государственных услуг для подачи судебных исков и других документов в режиме онлайн. Вместе с тем система будет ориентирована в первую очередь на граждан, не обладающих юридическими познаниями [8, с. 24—25].

Внедрение новых цифровых технологий, цифрового взаимодействия требует поиска новых концептуальных подходов и правовых методов, а также механизмов государственного управления при обязательном соблюдении требований обеспечения информационной безопасности. Таким образом, цифровая трансформация влияет на механизмы информационно-правового и электронного взаимодействия между государством и обществом, а также иными субъектами информационного обмена.

Кроме того, существующий запрос на развитие информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации исходит из повышения правовой информированности и культуры граждан и

⁷ Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации: URL: <http://pravo.minjust.ru> (дата обращения: 15.11.2020).

⁸ Информационные банки данных. Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации: URL: <http://pravo.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 15.11.2020).

⁹ О развитии системы электронного распространения правовой информации в России // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/gosgr> (дата обращения: 23.11.2020).

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

¹¹ Проект «Концепция информатизации Минюста России» / Постановление Правительства РФ (ред. от 30.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2020).

организаций, а также необходимости обеспечения информационных потоков различных уровней лингвистическими, информационными средствами и инструментами, обеспечивающими взаимодействие граждан с государственными информационными правовыми ресурсами.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех»¹², предусмотрено проведение указанного эксперимента. Важным является внедрение цифровой платформы, которая включает в себя единую программно-аппаратную среду, методологию, поддерживающую взаимоотношения граждан, государственных органов и коммерческих организаций на базе современных информационных технологий. Полагаем, что создание единого цифрового пространства на платформенной основе является перспективным, и в рамках реализации указанного подхода возможно развитие национальной системы правовой информации на основе

платформенных решений. Вместе с тем требуются также соответствующие изменения в законодательстве и интеграция совокупности государственных информационных ресурсов и современных цифровых технологий, направленных на обеспечение взаимодействия всех субъектов информационного обмена, а также интеграция всего массива правовой информации, что обеспечит ее актуальное состояние.

В современных условиях правовая информация в информационном обществе приобретает характер стратегического ресурса; трансформируясь в систему цифровизации и государственного управления, она позволяет государственным информационным системам перейти на платформенное обеспечение и внедрить современные сервисные модели информационных услуг. Национальная система правовой информации должна развиваться и приобрести официальный статус, быть интегрированной, многоуровневой и открытой для взаимодействия с другими информационными системами, а ее информационно-правовое обеспечение — строиться на базе конвергентных информационных технологий и платформенных решений.

Литература

1. Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23—30.
2. Минбалеев А.В. Воздействие конституционных прав и свобод человека и гражданина на развитие информационного права в условиях цифровизации современного общества // Юридическое образование и юридическая наука в России: современные тенденции и перспективы развития (к 15-летию юридического факультета Курского государственного университета) : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. 2019. С. 204—212.
3. Рыбаков О.Ю. Правовая информация как условие реализации современной российской правовой политики // Журнал российского права. 2015. № 4 (220). С. 105—112.
4. Рыбакова О.С. Современные информационные технологии обеспечения доступа граждан к правовой информации в Российской Федерации // Правовая информатизация и трансформация права в условиях цифровой реальности : сб. докладов международной научно-практической онлайн-конференции, приуроченной к юбилеям создания ФБУ НЦПИ при Минюсте России и ВГУЮ (РПА Минюста России). М., 2020. С. 144—151.
5. Морозов А.В. Роль Минюста России в формировании единого пространства электронной правовой информации // Электронное законодательство. Доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. СПб. : ФГБУ «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина», 2011. С. 77—82.
6. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85—102.
7. Морозов А.В. Система правовой информации Минюста России : монография. М. : Триумф, 1999. 461 с.
8. Атагимова Э.И. К вопросу о необходимости создания единого цифрового контура правового просвещения в Российской Федерации / Правовая информатизация и трансформация права в условиях цифровой реальности : сб. докладов международной научно-практической онлайн-конференции, приуроченной к юбилеям создания ФБУ НЦПИ при Минюсте России и ВГУЮ (РПА Минюста России). М., 2020. С. 17—27.

Рецензент: Полякова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник, и. о. заведующего сектором ИГП РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: polyakova_ta@mail.ru



¹² Постановление Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1674 «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/gosgr> (дата обращения: 01.12.2020).

Гражданский иск как правовое средство защиты прав и законных интересов личности на современном этапе развития уголовно-процессуальных отношений

Зайцев О. А., Потапов В. Д.*

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, гражданский иск, потерпевший, обвиняемый, гражданский истец, гражданский ответчик.

Аннотация.

Цель: выявление особой роли гражданского иска о возмещении вреда, причиненного преступлением.

Методы исследования: диалектический метод познания, общенаучные методы абстрагирования, анализа и синтеза, а также специально-юридические методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, логико-юридический и др.

Полученные результаты: определены особенности уголовно-процессуального законодательства в части рассмотрения гражданско-правовых требований в ходе уголовного судопроизводства; проанализированы правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ по рассматриваемым вопросам; показаны позиции ученых-процессуалистов относительно перспектив возмещения потерпевшим вреда, причиненного преступлениями; обоснованы рекомендации по разрешению ряда проблемных вопросов, связанных с рассмотрением гражданского иска в ходе производства предварительного расследования и судебного разбирательства уголовного дела.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-33-37

В соответствии со статьей 52 Конституции Российской Федерации каждому потерпевшему гарантируется как доступ к правосудию, так и право на компенсацию ущерба, причиненного ему преступлением. В основе данного конституционного положения лежат важнейшие международно-правовые принципы и стандарты, направленные на эффективную защиту прав и законных интересов жертв преступлений¹.

Назначением уголовного судопроизводства, наравне с защитой прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, служит защита личности (независимо от ее процессуально-правового статуса) от незаконного и необоснованного обвинения (осуждения), ограничения прав и свобод (ст. 6 УПК РФ). Данные положения равнозначны и взаимосвязаны, имеют концептуальное значение, находящее свое проявление во всей системе судопроизводства [12, с. 26].

Одним из правовых средств, которые предназначены для надлежащей защиты в уголовном процессе

прав юридических и физических лиц, потерпевших от преступлений, является гражданский иск о возмещении вреда, причиненного преступлением (ч. 3 ст. 42 УПК РФ). Он может быть предъявлен с момента возбуждения уголовного дела до момента окончания судебного следствия (ч. 2 ст. 44 УПК РФ).

Таким образом, в законодательстве допускается процедура, согласно которой осуществляется совместное производство по уголовному делу и рассмотрение гражданского иска. Это обосновывается единым юридическим фактом совершения общественно опасного деяния, послужившим основанием привлечения виновного не только к уголовной, но и гражданско-правовой ответственности. Главным условием в данной ситуации является причинение преступлением вреда, так как не все гражданско-правовые отношения, которые могут возникнуть в связи с совершением общественно опасного деяния, устанавливаются и реализовываются в ходе производства по делу.

На данное обстоятельство указывают и правовые позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которыми гражданский иск при производстве по уголовному делу предусматривает возможность обеспечения и рассмотрения заявленных в нем требований в порядке

¹ См.: Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблению властью, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г.; Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Комитет министров — государствам — членам относительно положения потерпевшего в рамках уголовного права и процесса» от 28 июня 1985 г. № R (85) 11 и др.

¹ Зайцев Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, главный научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: crim@izak.ru

Потапов Василий Джонович, доктор юридических наук, профессор, директор юридического института Сыктывкарского государственного университета им. Питирима Сорокина, г. Сыктывкар, Российская Федерация.
E-mail: law@syktsu.ru

уголовного судопроизводства, исходя из связи причиненного вреда с преступным деянием, преследуя цель обеспечения более эффективной защиты субъективных гражданских прав и скорейшего доступа к правосудию².

Следует согласиться, что рассмотрение гражданского иска с уголовным делом создаёт немало преимуществ, среди которых необходимо выделить:

- ускорение процесса восстановления имущественных прав лица, нарушенных совершенным преступлением;
- экономия процессуальных сил и средств;
- создание оптимального процессуального режима для субъектов уголовно-процессуальных и гражданско-правовых отношений;
- осуществление эффективных процедур, связанных с доказыванием иска, а также с установлением лиц, которые должны понести соответствующую ответственность за причинение вреда.
- более полного доказывания иска, а также установления лиц, которые обязаны нести гражданско-правовую ответственность за причинение материального вреда.

В настоящее время уголовный и гражданский процесс одинаково определяют понятие гражданского иска, который характеризуется наличием особой процессуальной формы рассмотрения спора. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством требование о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением, предъявляется к лицам, которые несут ответственность за указанный вред и привлекаются к участию в уголовном судопроизводстве в качестве гражданских ответчиков. Таковыми признаются физические или юридические лица, причем не только сами подсудимые (обвиняемые), но и другие, третьи лица. Последние, не являясь причинителями вреда, в силу закона обязаны возместить его в рамках производства по делу.

Должностные лица в рамках уголовного процесса обязаны принимать действенные меры по установлению размера и характера вреда, который был причинен в результате совершения общественно опасного деяния, а также по возмещению такого вреда. И это не случайно, так как своевременное принятие таких мер направлено на обеспечение защиты прав лица, пострадавшего от преступления; правильную квалификацию противоправного деяния; оценку личности обвиняемого (подозреваемого); решение вопроса о наличии или отсутствии состава преступления и др.

К сожалению, следует констатировать, что по окончанием производством уголовным делам удельный вес сумм, которые были взысканы для возмещения вреда потерпевшему, составляет всего 12—15% от общей суммы вреда от совершенных общественно опасных деяний [6, с. 4].

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2011 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110028/ (дата обращения: 21.10.20).

Отдельно следует остановиться на анализе ряда правовых позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ по рассматриваемой проблематике.

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П суд в ходе рассмотрения уголовного дела вправе принять одно из следующих решений:

- удовлетворить гражданский иск,
- оставить гражданский иск без рассмотрения;
- признать за гражданским истцом право на удовлетворение иска и передать его на рассмотрение в порядке судопроизводства.

Указывается, что суд, который рассматривает гражданское дело о возмещении вреда, причиненного преступлением, не должен ориентироваться на ранее принятое решение о прекращении уголовного преследования (в части определения размера причиненного преступлением ущерба), а принимать собственное решение, основанное на самостоятельном исследовании обстоятельств дела³.

Высоко востребованными являются разъяснения Верховного Суда РФ по имеющимся спорным вопросам возмещения гражданского иска в уголовном судопроизводстве. Важно отметить, что со времени принятия постановления Пленума Верховного Суда СССР от 23 марта 1979 г. № 1 «О практике применения судами законодательства о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением» прошло уже более 40 лет. Несмотря на внесенные в этот документ изменения и дополнения (26 апреля 1984 г. и 8 октября 1991 г.), в современный период времени требуют разъяснения многие вопросы, возникающие в судебной практике по обеспечению конституционных гарантий прав потерпевшего от преступления на возмещение ему ущерба. Наиболее проблемные вопросы возникают при установлении размера и характера вреда, а также определения способов, позволяющих его возместить [13].

В различные периоды времени Верховный Суд РФ в отдельных своих документах обращался к вопросам, связанным с гражданским иском по уголовному делу. В частности, в п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» указано, что если органы предварительного расследования не разъяснили потерпевшему его права на предъявление гражданского иска, суд должен принять меры по устранению допущенного нарушения. Данному субъекту уголовно-процессуальных отношений должны быть разъяснены его права либо на этапе предварительного слушания дела, либо в ходе подготовительной части судебного заседания (ч. 1 ст. 234, ч. 1 ст. 268 УПК РФ). Если будут на то основания,

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284733/ (дата обращения: 21.10.20).

суд должен принять меры по обеспечению гражданского иска (ст. 230 УПК РФ)⁴.

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 26 ноября 2019 г. № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» дал разъяснения относительно:

- круга лиц, которые могут предъявить гражданский иск в ходе расследования и судебного разбирательства дел о налоговых преступлениях;
- специфики рассмотрения гражданского иска (применительно к взысканию штрафа, назначенного виновному);
- особенностей отражения в приговоре размера подлежащей взысканию денежной суммы и, в зависимости от вида, неуплаченного налога, сбора, страхового взноса (п. 27)⁵.

Однако фрагментарных разъяснений для правоприменителя было явно недостаточно. Не случайно совсем недавно Пленум Верховного Суда РФ принял постановление от 13 октября 2020 г. № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу». В данном документе на основе изучения многолетней правоприменительной практики деятельности судов даны достаточно подробные разъяснения сложных вопросов применения законодательства в части рассмотрения гражданско-правовых требований в ходе уголовного судопроизводства. Особое внимание обращено на необходимость защиты интересов государственных и муниципальных унитарных предприятий; физических лиц, которые в силу определенных причин не могут самостоятельно защищать свои права и законные интересы (несовершеннолетних, лиц, признанных в установленном законом порядке недееспособными или ограниченно дееспособными). Судам даны разъяснения относительно круга лиц, которые могут быть привлечены в качестве гражданского ответчика; подсудности гражданского иска и процессуальных особенностей его рассмотрения⁶.

Несмотря на предпринимаемые меры, имеются неразрешенные проблемы как в части правового регулирования гражданского иска в уголовном процессе, так и в применении положений действующего законодательства относительно рассмотрения гражданско-правовых требований в ходе производства по уголовному делу.

В частности, законодатель обходит стороной особенности исследования в суде вопросов, касающихся предъявленного по делу гражданского иска, в том числе доказательств, подтверждающих исковые требования, в случае рассмотрения дела в особом порядке, предус-

мотренном главой 40 УПК РФ. Нет единого подхода и в отношении лица, привлеченного к участию в уголовном деле в качестве гражданского ответчика, при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (установленном главой 40.1 УПК РФ). Данное обстоятельство касается случаев, когда это лицо возражает против особого порядка уголовного судопроизводства, то есть рассмотрения дела без исследования и оценки доказательств, обосновывающих гражданский иск, без возможности защищаться против него.

В упомянутом ранее постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 13 октября 2020 г. № 23 выделяются особенности рассмотрения гражданского иска по уголовным делам о преступлении, последствием которого явилась смерть пострадавшего. Тем не менее, правоприменительная практика нуждается и в разъяснениях относительно специфики рассмотрения гражданского иска в ходе уголовного судопроизводства в отношении умершего обвиняемого, так как возникают определенные сложности при определении надлежащего гражданского ответчика и обеспечения его участия в судебном заседании.

На законодательном уровне многократно вносились изменения и дополнения в действующий УПК РФ, которые, как правило, были нацелены на обеспечение защиты прав и законных интересов потерпевшего, нарушенных общественно опасным деянием. Одним из нормативных правовых актов, в котором имеются подобные гарантии для жертв преступлений, является Федеральный закон № 432-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве»⁷. Хотя и в данном законодательном акте имеется определенный недостаток: перекос в сторону потерпевших — физических лиц, тогда как интересам потерпевших — юридических лиц в уголовном судопроизводстве уделено наименьшее внимание.

Следует отметить, что ученые-исследователи неоднократно обращали внимание на необходимость конкретизации уголовно-процессуального законодательства в части:

- понятия и правовой природы гражданского иска в уголовном процессе;
- внесения в перечень прав потерпевшего самостоятельного права на заявление гражданского иска с получением копии постановления (определения) о признании гражданским истцом;
- расширения полномочий ряда участников уголовного процесса со стороны защиты (потерпевшего, гражданского истца и его представителя), связанных со сбором доказательств по уголовному делу, которые связаны с подтверждением исковых требований и др. [4, с. 54—60; 6, с. 128—141].

Справедливо указывается на то, что нет необходимости закрепления в уголовно-процессуальном зако-

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 № 17 (ред. от 16.05.2017) «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102220/ (дата обращения: 21.10.20).

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338712/ (дата обращения: 21.10.20).

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.10.2020 № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу». URL: <https://www.vsr.fu/documents/own/29308/> (дата обращения: 21.10.20).

⁷ Федеральный закон № 432-ФЗ от 28.12.2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156569/ (дата обращения: 21.10.20).

нодательстве четких предписаний относительно формы и содержания искового заявления. Причиной этому, в первую очередь, является отсутствие на момент оформления данного процессуального документа точной информации о размере причиненного материального вреда, а также лицах, совершивших преступное деяние. Указанные данные будут выясняться по общим правилам уголовно-процессуального доказывания по делу.

В связи с этим акцентируется внимание на отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве ответа на вопрос о том, какие именно процессуальные действия по уголовному делу должны выполняться судебно-следственными органами в целях возмещения вреда потерпевшему [10, с. 128]. Указывается, что существующие на сегодняшний день формулировки положений ст. 42 УПК РФ ущемляют права потерпевшего — юридического лица, прежде всего в том, что предоставляют возможность по возмещению вреда только имуществу юридического лица. Другие имущественные права, который подпадают под определение «имущественный вред», остаются без защиты. В подобных ситуациях юридические лица, как правило, не признаются потерпевшими и, соответственно, не допускаются к уголовному процессу [1, с. 29].

В юридической литературе опубликовано немало результатов исследований проблем возмещения причиненного преступлением вреда при производстве по уголовному делу как на досудебных, так и судебных стадиях [2, 3, 5, 11]. До сих пор между учеными ведется дискуссия относительно целесообразности существования института гражданского иска в рамках уголовного судопроизводства [4, с. 71—83; 6, с. 127—131]. Отдельные исследователи предлагают на законодательном уровне возложить на судью процессуальную обязанность по принятию мер, направленных на обеспечение возмещения потерпевшему вреда, который был причинен преступлением [7]. Имеются и сторонники крайне революционных преобразований законодательства, которые обосновывают необходимость совершенствования правового регулирования гражданского иска в уголовном процессе путем введения в УПК РФ целой главы, регулирующей рассматриваемые правоотношения [10].

Является неприемлемым подход, существующий в доктрине и в правоприменительной практике, к разрешению гражданского иска как второстепенной задаче разбирательства уголовного дела. Особого внимания заслуживают выявленные авторами особенности разрешения гражданских исков в ходе судебного разбирательства различных категорий преступлений [8].

В современный период времени на практике нередко возникает вопрос о возможности привлечения следователем (судьей) иностранной компании в качестве гражданского ответчика по гражданскому иску, заявленному в уголовном деле. Анализ действующего законодательства, научной и специальной литературы, судебной, следственной и экспертной практики позволяет сделать вывод о том, что это допустимо. Непосредственное значение имеет то, что по уголовному делу в качестве подсудимого (обвиняемого) привлекается физическое лицо, которое признается виновным в совершении преступления и соответственно должно быть привлечено в качестве ответчика. При этом в обеспечение гражданского иска и исполнения приговора может быть наложен арест на имущество компании (неважно, российской или иностранной), поскольку данная мера носит превентивный характер.

В заключение следует отметить, что в случае совершения преступления, в результате которого причинен ущерб и заявлен гражданский иск, возникают уголовно-процессуальные отношения, которые выполняют как бы двойную нагрузку, так как они производны от возникших уголовно-правовых и гражданско-правовых отношений по конкретному уголовному делу. Недооценка предмета и оснований иска, особенностей его заявления и рассмотрения при производстве по уголовному делу может повлечь существенное ущемление прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и в конечном итоге — незаконное и необоснованное принятие итогового решения по уголовному делу. Своевременное и полное возмещение потерпевшему рассматриваемого вреда ведет к повышению эффективности уголовного судопроизводства, помогает разрешить самые острые уголовно-правовые конфликты между субъектами процесса.

Литература

1. Баловнева В.И. Обеспечение защиты имущественных и неимущественных прав потерпевшего — юридического лица в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2018. 220 с.
2. Возмещение материального вреда потерпевшим. Сравнительно-правовое исследование : науч.- практ. пособие / А.С. Автономов, В.Ю. Артемов, И.С. Власов и др.; отв. ред. С.П. Кубанцев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Юридическая фирма Контракт, 2016. 304 с.
3. Дубровин В.В. Возмещение вреда от преступлений в уголовном судопроизводстве (отечественный, зарубежный, международный опыт правового регулирования) : монография. М. : Юрлитинформ, 2011. 222 с.
4. Дык А.Г., Мулахметова Н.Е. Гражданский иск в уголовном деле как один из способов возмещения вреда, причиненного преступлением : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. 288 с.
5. Иванов Д.А. Возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, в досудебном производстве по уголовным делам : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. 176 с.
6. Иванов Д.А. Актуальные вопросы теории и практики возмещения причиненного преступлением вреда : монография. М. : Юрлитинформ, 2018. 288 с.
7. Малышева О.А. Перспективы возмещения потерпевшим вреда, причиненного преступлениями // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 450. С. 226—233.
8. Матейкович М. С. Гражданский иск в уголовном судопроизводстве: закон, доктрина, судебная практика // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 103—118.

9. Смирнова Е.В. Проблемы возмещения вреда, причиненного преступлением, в уголовном судопроизводстве России // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 4. С. 126—132.
10. Сойников М.В. Гражданский иск в уголовном процессе: история, современность, перспективы // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С. 60—64.
11. Сушина Т.Е. Особенности развития и современное состояние германской модели возмещения вреда, причиненного преступлением // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 1. С. 100—109.
12. Уголовно-процессуальное право : учебник для бакалавриата и магистратуры / под общ. ред. В.М. Лебедева, 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2014. 1060 с.
13. Шестопалова В.В. Обзор практики рассмотрения гражданского иска в уголовном судопроизводстве // Российское правосудие. 2019. № 6. С. 65—81.

Рецензент: *Гриненко Александр Викторович*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО (У) МИД России, г. Москва, Россия.

E-mail: avgrinenko2@mail.ru



Правовые аспекты формирования механизма защиты прав участников финансового рынка

Карташов А. В.*

Ключевые слова: финансовый рынок, участники финансового рынка, финансовая организация, базовые стандарты, механизм правового регулирования финансового рынка, финансовые услуги, Банк России.

Аннотация.

Статья посвящена изучению роли и места базовых стандартов финансовых организаций в системе правового регулирования отношений на финансовом рынке. Автором отмечается проблема недостаточной финансовой грамотности потребителей финансовых услуг, которую призваны восполнить данные стандарты. Исследуется возможность отнесения рассматриваемых актов к источникам регулирования отношений с участием финансовых организаций. В статье отмечается, что базовые стандарты финансовых организаций следует рассматривать в качестве источников регулирования финансового рынка, содержание которых обеспечивает построение механизма защиты прав участников финансовых отношений. Автором отмечается, что базовые стандарты деятельности финансовых организаций содержат в себе положения, с учетом которых возможно осуществление мер надзорного реагирования Банком России или же, при наличии должных оснований, применение мер принуждения и/или убеждения.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-38-40

Создание новой системы правового регулирования финансового рынка началось с момента перераспределения полномочий между органами власти и Банком России в 2013 году. В ходе реализуемой в настоящее время правовой реформы финансового рынка одной из актуальных проблем, подлежащей решению, является создание соответствующего механизма защиты прав участников финансовых отношений. В данном случае следует обратить внимание на проблему, связанную с полным или частичным отсутствием публичных механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг.

Длительный период времени (1993—2013 гг.), ввиду отсутствия четкого понимания подходов к построению системы публичного управления, многие виды отношений (включая отношения на финансовом рынке) описывались нормативно как сугубо частноправовые с использованием соответствующей юридической техники. Так, в частности, акцент при регулировании делался на гражданское законодательство, не исключая, но и не предполагая иного рассмотрения. Свидетельством этого факта является довольно общее описание правового положения участников, оказывающих (получающих) финансовые услуги, на первоначальных этапах формирования налогового или антимонопольного законодательства.

В этой связи единственно возможным решением данной проблемы является формирование новых подходов к организации механизма защиты прав участников отношений на финансовом рынке, заключающееся в совершенствовании требований к деятельности финансовых организаций.

Одной из проблем, которую необходимо решить, является выбор и использование экономических средств

и способов управления финансовым рынком и их сочетание с правовыми средствами воздействия на поведение участников соответствующих отношений.

В настоящее время наряду с традиционным регулированием, которое выразилось в принятии единым регулятором финансового рынка соответствующих нормативных актов (положения, указания, инструкции; свыше 300 в настоящее время), в России с 2017 года стали активно приниматься стандарты, устанавливающие базовые требования к деятельности кредитных и некредитных финансовых организаций. Принятие в указанный период базовых стандартов деятельности финансовых организаций является одной из ключевых тенденций развития механизма правового регулирования финансового рынка. Разработка и внедрение стандартов производится Банком России во взаимодействии с соответствующими саморегулируемыми организациями и комитетами по стандартам.

С позиции традиционного формально-юридического подхода стандарты финансовых организаций не обладают признаками нормативно-правовых актов в классическом понимании, однако они имеют важное значение для оценки деятельности в финансовом секторе и интегрированы в национальную систему регулирования финансового рынка¹. Роль указанных актов схожа по своему значению, например, со стандартами

¹ См., например: Малунова З.А. Саморегулируемые организации на финансовом рынке: к вопросу о «переходной» модели регулирования / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 355—364.

* Карташов Александр Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: a.v.kartashov@inbox.ru

аудиторской деятельности и позволяет отнести их к источникам т. н. мягкого права.

Наличие стандартов оказания финансовых услуг прежде всего, как отмечается в рамках раздела 2 «Основные направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019—2021 годов», является одним из важных факторов, влияющих на обеспечение устойчивости финансовых учреждений путем формирования доверия к их деловой репутации и профессиональной составляющей, в связи с чем формирование типовых способов взаимодействия между участниками обуславливается этической культурой².

Тропская С.С. в этой связи указывает, что «одним из основных направлений публично-правового регулирования финансового рынка на современном этапе является защита прав потребителей рынка финансовых услуг, что в конечном счете служит целям развития и обеспечения стабильности финансового рынка»³. Сопутствующей тенденцией к стандартизации финансового продукта создаются предпосылки для платформенных решений доставки финансов⁴.

Перечень обязательных к разработке стандартов финансовых организаций в настоящее время устанавливается нормативными актами Банка России, что позволяет, по нашему мнению, считать требования, содержащиеся в указанных стандартах, нормативными, дополняющими те, которые содержатся в федеральных законах и актах Банка России⁵. Положения базовых стандартов оказания финансовых услуг дополняют и детализируют правовые требования, предъявляемые к участникам финансового рынка.

Анализ положений стандартов финансовых организаций и ст. 4, 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» позволяет определить, что стандарты устанавливают определенный набор обязательных к исполнению требований, которые позволяют обеспечить функционирование:

- 1) системы управления рисками;
- 2) системы корпоративного управления;
- 3) системы внутреннего (внутрихозяйственного — прим. автора) контроля;
- 4) механизм защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг;
- 5) порядок совершения операций на финансовом рынке.

² Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 10.05.2020).

³ См.: Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10—14.

⁴ См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019—2021 годов (раздел 2, подраздел «Глобализация, регионализация и геополитические риски»).

⁵ См., например: Указание Банка России от 23.08.2019 № 5236-У «О перечне обязательных для разработки саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, базовых стандартов и требованиях к их содержанию, а также о перечне операций (содержании видов деятельности) сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов на финансовом рынке, подлежащих стандартизации» // Вестник Банка России, № 62, 25.09.2019.

Современная система стандартов включает в себя 17 базовых стандартов, устанавливающих требования к осуществлению деятельности следующих групп организаций финансового рынка (по секторам):

1) сектор ценных бумаг: брокеры (2 стандарта); управляющие (2 стандарта); депозитарии (1 стандарт); форекс-дилеры (1 стандарт); инвестиционные советники (1 стандарт);

2) сектор страхования: страховые организации (2 стандарта); страховые брокеры (1 стандарт);

3) сектор микрофинансирования: микрофинансовые организации (2 стандарта); кредитные потребительские кооперативы (2 стандарта).

Важным элементом стандартов является глоссарий, который насчитывает в общей сложности свыше 100 терминов (например, финансовая услуга, получатель финансовой услуги, понятие и виды рисков, свойственных для процесса оказания отдельных видов финансовых услуг и пр.). Содержащиеся в стандартах термины имеют важное юридическое значение: их анализ и оценка позволяет составить представление не только об экономическом содержании отношений между потребителем и финансовой организацией, но и проанализировать характеристики правового режима и оценить соблюдение участниками отношений нормативных требований, устанавливаемых при регулировании отношений, складывающихся на финансовом рынке.

Выработка указанных стандартов призвана обеспечить внедрение и соблюдение базовых принципов повышения доступности финансовых услуг в отношении более широкого круга лиц, которые в силу определенных причин полностью или частично не имели возможности воспользоваться ими (например, в силу отсутствия профессиональных навыков инвестирования денежных средств). В этой связи исследователи признают, что внедрение стандартов в систему правового регулирования на финансовом рынке призвано обеспечить соблюдение мировых стандартов управления финансами⁶.

Содержание базовых стандартов деятельности организаций финансового рынка обуславливается нормативными требованиями, в связи с чем национальные государства, принимая законы, регулирующие отдельные сектора (финансового рынка), во многом ориентируются на международно признанные стандарты регулирования и надзора на финансовом рынке, которые принимались рядом международных организаций⁷. При этом указанные принципы находят свое отражение в рамках рассматриваемых стандартов.

Например, согласно ст. 4 Базового стандарта защиты прав и интересов получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций

⁶ См.: Самигулина А.В. Гармонизация законодательства, регламентирующего секторальную структуру финансового рынка России // Право и экономика. 2017. № 9. С. 5—15.

⁷ «Международный опыт свидетельствует в пользу чрезвычайной важности рыночных стандартов и договорной документации». Аксаков А.Г., Иванов О.М. Экономические, правовые и социокультурные предпосылки развития синдицированного кредитования в России // Банковское право. 2020. № 2. С. 7—14.

⁸ Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Значение международно признанных стандартов регулирования и осуществления надзора // Құқық және мемлекет [«Право и государство», Казахстан — прим. ред.]. № 4 (73). 2016. С. 54.

в сфере финансового рынка, объединяющих форекс-дилеров, взаимодействие форекс-дилера с получателем финансовых услуг должно осуществляться в соответствии со следующими принципами:

1) осуществление взаимодействия в целях соблюдения прав и интересов получателей финансовых услуг, в том числе их полного и достоверного информирования о финансовых услугах, оказываемых форекс-дилером;

2) недопущение установления приоритета собственных интересов форекс-дилера над интересами получателя финансовых услуг;

3) применение различных форм взаимодействия, в том числе в виде направления информации получателям финансовых услуг, проведения консультаций, ознакомления получателей финансовых услуг с документами;

4) осуществление взаимодействия на регулярной основе;

5) осуществление взаимодействия на основании принципа быстрого реагирования, простоты и удобства взаимодействия сторон⁸.

Внедрение рассматриваемых стандартов позволит постепенно, по мере того как будут «стандартизированы» все виды финансовых услуг, оценить их качество, включая процесс их оказания, например, на предмет соблюдения требований к защите данных клиента или лиц, которые вовлекаются в процесс их оказания. Например, разделом 2.1 Базового стандарта защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховых брокеров, определен минимальный объем предоставляемой страховым брокером информации⁹.

Наряду с общей оценкой качества услуг, стандарты содержат в себе еще одну важную характеристику, которая необходима для понимания потребителями, — они формируют представление участников рынка о причинах и следствиях возникновения рисков в процессе осуществления деятельности и дают возможность оценить внешние факторы, препятствующие нормальному функ-

ционированию участников финансового рынка. В этой связи, как отмечается в научной литературе, «согласно экономическим анализам, потребность в регулировании обусловлена прежде всего информационной асимметрией между представителями и «потребителями» услуг. С правовой точки зрения необходима базовая защита доверия»¹⁰. Обеспечение доверия возможно лишь путем создания условий для защиты прав участников. В этой связи брокеры, которые, как и прочие финансовые посредники, руководствуются в своей деятельности базовыми стандартами, обязаны ознакомить клиентов, заключивших договор на обслуживание в течение 6 месяцев, с рисками, возникающими в процессе использования денежных средств (ценных бумаг, драгоценных металлов).

Включение базовых стандартов деятельности финансовых организаций в действующую модель регулирования финансового рынка позволит объединить усилия Банка России, уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг, саморегулируемых организаций и участников финансового рынка и обеспечить единообразное применение положений законодательства и актов Банка России в указанной сфере.

Бесспорно, базовые стандарты финансовых организаций дают возможность потребителям оценить качество финансовых услуг. Данные акты формируют у клиентов финансовых организаций более полное представление о публично-правовом механизме защиты прав. На наш взгляд, адресуя свои обращения к финансовому уполномоченному или Банку России, потребителям следует руководствоваться содержанием рассматриваемых стандартов¹¹. В такой ситуации субъекты отношений будут иметь возможность оценить реакцию публичных институтов, заключающуюся в применении мер, направленных на восстановление нарушенных прав. Реализация указанных мер Банком России возможна, например, в результате надзорных проверок, в ходе которых может быть принято решение о применении мер административной ответственности или же мер принуждения (убеждения) по отношению к нарушителям.

Литература

1. Аксаков А.Г., Иванов О.М. Экономические, правовые и социокультурные предпосылки развития синдицированного кредитования в России // Банковское право. 2020. № 2. С. 7—14.
2. Малунова З.А. Саморегулируемые организации на финансовом рынке: к вопросу о «переходной» модели регулирования / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 355—364.
3. Нобель П. Институты швейцарского финансового рынка // Банковское право. 2011. № 1. С. 7—13.
4. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Значение международно-признанных стандартов регулирования и осуществления надзора // Құқық және мемлекет [«Право и государство», Казахстан — прим. ред.]. № 4 (73). 2016. С. 54.
5. Самигулина А.В. Гармонизация законодательства, регламентирующего секторальную структуру финансового рынка России // Право и экономика. 2017. № 9. С. 5—15.
6. Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10—14.

Рецензент: Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий сектором ИГП РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: zptmoscow@mail.ru

⁸ Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/90002/22> (дата обращения: 20.09.2020).

⁹ Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/90002/24> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁰ Нобель П. Институты швейцарского финансового рынка // Банковское право. 2011. № 1. С. 7—13.

¹¹ См.: Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (ст. 2, 15) // Российская газета, № 121, 06.06.2018.

Мониторинг законодательного регулирования защиты генетических данных в Европейском союзе*

Дородонова Н. В., Евстифеева Е. В.**

Ключевые слова: генетическая информация, геном, безопасность, генетический материал человека, персональные данные, конфиденциальность, защита данных, Европейское законодательство, правовое регулирование, защита данных.

Аннотация. В статье исследуется законодательный опыт защиты генетической, биометрической и медицинской информации на примере отдельных европейских стран (Германия, Италия, Франция). Проводится анализ влияния Регламента Европейского парламента и Совета ЕС № 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС на гармонизацию национальных законодательств стран Европейского Союза в области генетической конфиденциальности и безопасности.

Методологической основой выступают системный подход, методы анализа и синтеза, сравнительного правоведения.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что в связи с активным использованием биоинформации и возникающими потенциальными рисками, необходимо создавать четкие и эффективные правовые рамки для обеспечения конфиденциальности, безопасности и анонимности использования генетических персональных данных человека.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-41-46

Введение

В последние годы все большую актуальность приобретает проблема обеспечения контроля доступа к медицинской, биометрической и генетической информации. При правомерном обороте такого рода персональных данных возникает риск неправомерного их использования, что может повлечь нарушение права неприкосновенности частной жизни личности, гарантированное Конституцией РФ. В настоящее время достаточно сложно говорить об абсолютной защите фундаментальных прав человека, так как нельзя полностью гарантировать безопасность, конфиденциальность и анонимность принадлежащих ему персональных данных. Следовательно, возникает необходимость в выявлении возможных рисков и нарушений в сфере оборота медицинской, биометрической и генетической информации с целью формирования правовых основ, обеспечивающих правомерный сбор, хранение или оборот такой информации, а также императивных норм, позволяющих привлечь к ответственности за их нарушение.

Генетические данные могут быть представлены как уникальная форма персональной идентифициру-

ющей информации, раскрывающей как текущее, так и будущее состояние генома конкретного человека и его биологических родственников. Генетическая информация, как правило, хранится в медицинских биобанках или в криминалистических базах данных государственных органов. Функция медицинских биобанков заключается в сборе, хранении, учете и использовании клеток, тканей человека, генотипа или другой биологической информации, полученной из этого материала, а также иных биоданных о здоровье человека. Криминалистические базы данных ДНК предполагают сбор, хранение, учет и использование ДНК-профилей подозреваемых, осужденных преступников, жертв и иных лиц, представляющих интерес в рамках уголовных дел. Несмотря на то, что развитие и функционирование биобанков и криминалистических баз данных ДНК являются предметом значительных экономических, политических и научных инвестиций и потенциально приносят большую пользу обществу, не прекращаются споры о рисках и нарушениях, которые могут возникнуть в связи с их неправомерным использованием [1, с. 55].

* Исследование проведено при поддержке гранта РФФИ № 18-29-14036 «Угрозы безопасности человечества в сфере исследования генома живых организмов и уголовно-правовая модель их предупреждения».

** Дородонова Наталья Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, Российская Федерация.
E-mail: dorodonovan@gmail.com

Евстифеева Екатерина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, Российская Федерация.
E-mail: evstifeevak@yandex.ru

Безусловно, цифровизация общества оказала влияние и на процесс генерирования и распространения генетических данных. Опасность манипулирования данными, полученными в результате генетической диагностики и тестирования, может привести к социальной дискриминации общества [2, с. 45]. Поэтому, по мнению экспертов, этические проблемы, связанные с нарушением генетической конфиденциальности и безопасности, рассматриваются как потенциальная угроза целому ряду гражданских прав: права на неприкосновенность частной жизни, свободу, достоинство личности и презумпцию невиновности [3, с. 429; 4, с. 186].

На государственном уровне при решении проблемы управления персональной генетической информацией используются как ограничительные, так и разрешительные подходы. В таком контексте проблема управления генетическими данными заключается в возможности сохранения как конфиденциальности и безопасности, так и автономии, так как данная информация представляет ценность не только для исследователей и медицинских работников, правоохранительных органов, частных коммерческих организаций, страховых компаний, финансовых учреждений и работодателей, но и для отдельной личности. Следовательно, управление генетическими данными должно осуществляться таким образом, чтобы было возможно предотвратить злоупотребление ими со стороны заинтересованных лиц. Способность государства обеспечить реализацию прав человека и гражданина в условиях социальных рисков и угроз выступает критерием его правового развития [5, с. 22]. Государственная политика зачастую подразумевает установление равновесия между правами отдельных лиц на сохранение конфиденциальности их генетической информации и общественности на доступ к этой информации, однако компромиссы часто затрагивают как личные, так и общественные интересы.

Результаты исследования

Мировое сообщество разрабатывает различные подходы к законодательному регулированию обработки (сбор, хранение, использование и оборот) генетических данных. Процессы, происходящие в современном мире, можно рассматривать как сочетание глобального и регионального взаимодействия, причем явления глобализации и регионализма не являются разнопорядковыми и разнонаправленными [6, с. 25]. Несмотря на единый подход и согласие стран в признании права на неприкосновенность частной жизни, реализация положений, регламентирующих данный подход, может значительно отличаться в законодательстве Европейских государств, с учетом содержания их позитивного законодательства. Использование генетических данных регулируется несколькими отраслями права, которые требуют баланса между соблюдением прав пациентов и важностью их использования в области здравоохранения или при проведении научных исследований. В настоящее время предпринимаются некоторые попытки прийти к консенсусу [7, с. 129]. Одной из них является стратегия цифровизации единого рынка Европейского Союза, которая приве-

ла к реформе законодательства по защите персональных данных на территории всех стран Европейского Союза.

Право на неприкосновенность частной жизни давно признано в качестве одного из фундаментальных прав человека в таких международных документах как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ст. 12)¹, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 8)², Хартия основных прав Европейского Союза 2000/С 364/01 (ст. 7)³. В ст. 16(1) Договора о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.)⁴ и ст. 8(1) Хартии Европейского Союза об основных правах 2016/С 202/02 (Страсбург, 12 декабря 2007 г.)⁵ предусмотрено право на защиту персональных данных, к которым априори отнесены и генетические. Однако об обеспечении права на неприкосновенность частной жизни можно говорить лишь в случае полноценной правовой защиты генетических данных человека [8, с. 1024].

В Европейском Союзе принят Регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза № 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент по защите персональных данных)⁶ (далее — Регламент ЕС 2016/679). Право на защиту персональных данных признано основополагающим правом (ст. 1); в преамбуле этой статьи утверждается, что «защита физических лиц в отношении обработки персональных данных является фундаментальным правом». Регламент ЕС 2016/679 устанавливает правила надлежащего использования «персональных данных» и вводит новое понятие «генетические данные», определяя их как «особые категории персональных данных». В соответствии со ст. 4(13) Регламента ЕС 2016/679, термин «генетические данные» означает «персональные данные, относящиеся к наследственным или приобретенным генетическим характеристикам физического лица, которые дают уникальную информацию о физиологии или здоровье данного физического лица и, которые являются результатом, в частности, анализа биологического образца, взятого у данного физического лица».

¹ Universal Declaration of Human Rights 1948. Принята резолюцией 217A (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

² European Convention of Human Rights, 1953. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом [N 1] (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984). URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

³ European Charter of Fundamental Rights, 2000. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (в ред Лиссабонского договора 2007 г. 2016/С 202/01) // СПС Гарант. URL: <http://base.garant.ru/71715364/>

⁵ Charter Of Fundamental Rights Of The European Union (2012/С 326/02) // СПС Гарант. URL: <http://base.garant.ru/71672404/>

⁶ General Data Protection Regulation, 2016 (GDPR). Постановление 2012/0011 было официально принято 27 апреля 2016 г. Вступило в силу 24 мая 2016 г. // СПС Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71936226/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>

Генетические данные содержат уникальную информацию о людях, которая отличает их друг от друга [9, с. 20]. Анализ ДНК имеет большое значение, так как он может выявить даже информацию о предрасположенности индивидуума к генетическим болезням, а также показать наследственные признаки. В связи с этим следует проявлять особую осторожность в отношении их обработки и оборота, которые должны допускаться только при строгом соблюдении технических и юридических условий [10, с. 65].

Регламент ЕС 2016/679 предусматривает упорядоченные условия использования и оборота медицинских, биометрических и генетических данных с учетом определенных потребностей и интересов как физических лиц, так и общества в целом. Законодательством установлено строгое соблюдение требований по определению конкретной цели для сбора и обработки информации [11, с. 6]. Регламент ЕС 2016/679 требует более высокого уровня защиты персональных данных, например, запрещается обработка и использование персональной информации, если только не применяется одно из правовых оснований, предусмотренных в статье 9 Регламента ЕС 2016/679. Кроме регулятивных норм, предусмотрена ответственность в случае их нарушения, например, административные штрафы до 20 млн евро или «в размере не более 4% от общего годового оборота за предыдущий финансовый год, в зависимости от того, какая сумма больше» (ст. 83, 84). Европейские нормы закрепляют возможность физическим лицам подавать жалобу через национальный орган по защите данных (ст. 71) и требовать компенсацию за нарушение прав (ст. 82, 79).

Государства-члены ЕС обязаны были интегрировать положения Регламента ЕС 2016/679 в свои национальные нормативно-правовые базы к 6 мая 2018 г. Следует отметить, что на государства не возлагалась обязанность дополнительно принимать специальное регулятивное законодательство, поскольку новый Регламент ЕС 2016/679 направлен на унификацию уже существующих норм в национальных правовых системах.

Таким образом, с 25 мая 2018 г. на всей территории стран-членов ЕС вступил в силу новый документ по защите персональных данных. Германия стала первым государством, принявшим национальный закон о применении Регламента ЕС 2016/679 в форме Федерального закона о защите данных от 30 июня 2017 г.⁷, предусматривающего, что в определенных обстоятельствах конфиденциальные персональные данные могут обрабатываться без предварительного согласия субъектов данных, если их использование необходимо для оказания профилактических медицинских услуг, оценки трудоспособности работника, обеспечения высоких стандартов качества в отрасли здравоохранения (ст. 22). 27 июня 2019 г. парламент Германии принял Второй Адаптационный закон о защите данных и Директиву по внедрению (ЕС) 2016/680⁸, который внес дополнитель-

ные изменения в уже существующие 154 федеральных закона Германии с целью приведения их в соответствие с Регламентом ЕС 2016/679.

В Италии в качестве спецификации ст. 9(2) Регламента ЕС 2016/679 Законодательный Декрет № 101 от 10 августа 2018 г.⁹ установил Положения об адаптации национального законодательства к положениям Регламента ЕС 2016/679, закрепив норму, что биометрические, генетические и медицинские данные могут обрабатываться при условии соблюдения конкретных гарантий (включая меры безопасности, такие как шифрование и анонимизация).

Во Франции с 1978 г. действовал Закон № 78-17 об информационных технологиях, файлах данных и гражданских свободах, принятый от 6 января 1978 г.¹⁰, в соответствии с которым был создан французский Национальный Совет по защите данных. В закон несколько раз вносились поправки в том числе в виде Закона № 2004-801 во исполнение Директивы 95/46/СЕ о защите персональных данных от 6 августа 2004 г.¹¹ Позднее был принят Закон о цифровой республике от 7 октября 2016 г.¹², содержащий ряд положений Регламента ЕС 2016/679, касающихся защиты несовершеннолетних, а также регулирующий вопросы конфиденциальности уголовных данных в судебных решениях, при финансовых санкциях и т. д.

После вступления в силу Регламента ЕС 2016/679, несмотря на чрезвычайную процедуру принятия и представление положений Конституционному Совету для обеспечения соблюдения Конституции Франции 1958 г., Закон о поправках № 2018-493 от 20 июня 2018 г.¹³ окончательно изменил Закон 1978 г. Принятый Декрет № 2019-536 от 29 мая 2019 г.¹⁴ представляет собой ключительный шаг в приведении национального законодательства Франции в соответствие с Регламентом ЕС 2016/679 и обеспечивает соответствие пересмотренного Закона 1978 г. европейским нормам, конкретизирует права субъектов персональных данных, унифицирует процедурные правила. Соответственно, общие поло-

2. DSAnpUG-EU). Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2390/239070.html>

⁹ Provisions for the Adaptation of the National Legislation to the Provisions of the General Data Protection Regulation 2016/679. Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 101. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/09/04/18G00129/sg>

¹⁰ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>

¹¹ Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000441676>

¹² Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/10/7/ECFI1524250L/jo>

¹³ Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037085952&categorieLien=id>

¹⁴ Décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés/ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038528420&categorieLien=id>

⁷ Bundesdatenschutzgesetz, BDSG. Вступил в силу 25 мая 2018 г. Das Bundesamt für Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/index.html

⁸ Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Zweites Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU-

жения, применимые к защите персональных данных во Франции, устанавливаются по-прежнему нормами Закона 1978 г.

Существенным недостатком Регламента ЕС 2016/679 является положение, согласно которому государства-члены ЕС при обработке генетических, биометрических и медицинских данных могут «поддерживать или вводить дополнительные условия, включая ограничения» (ст. 9). Сдерживающим фактором служит соблюдение условия об отсутствии препятствий для свободного оборота персональных данных внутри Европейского Союза при трансграничном обороте таких данных (п. 53 Декларативной части). В этой связи государства-члены ЕС в отдельных случаях могут отступить от ограничений при условии наличия соответствующих гарантий по защите персональных данных и соблюдения фундаментальных прав человека [12, с. 55]. Например, в Германии с 2009 г. действует Закон о генетическом обследовании человека¹⁵, цель которого заключается в определении требований, предъявляемых к генетическим исследованиям и генетическому анализу, и в предотвращении любой дискриминации по генетическому признаку, особенно в случае выполнения обязанности государства по защите человеческого достоинства и обеспечения права человека на самоопределение на основе достаточной информации (Раздел 1-1). Оборота такой категории персональных данных регламентируется определенными требованиями, содержание которых заключается в следующем:

1. обработка генетических данных для исследований допускается только в случае наличия информированного согласия в письменной форме;
2. отпечатки пальцев в качестве биометрических данных могут храниться только на удостоверение личности по требованию заявителя;
3. данные о состоянии здоровья, связанные с медицинской профилактикой, должны быть уничтожены после выполнения профилактической функции.

Кроме того, в Германии установлены санкции за нарушение позитивного законодательства в данной области. Так, передача персональных данных большого числа лиц третьей стороне без разрешения (если персональные данные ранее не были в общем доступе) или иное предоставление таких данных в коммерческих целях наказывается лишением свободы на срок до трех лет или штрафом; обработка персональных данных, которые не являются общедоступными, без разрешения или получение данных мошенническим путем и совершение таких действий в обмен на оплату или с намерением обогатить себя или кого-либо другого или причинить вред кому-либо наказывается лишением свободы на срок до двух лет или штрафом.

В Италии регулирование оборота генетических данных оставлено на усмотрение национального Итальянского управления по защите данных¹⁶, которое уде-

ляет большое внимание правам человека. Согласно ст. 90 Кодекса защиты данных Италии, принятому Законодательным Декретом № 196 от 30 июня 2003 г.¹⁷, оборот конфиденциальной генетической информации допускается в исключительных случаях, предусмотренных разрешением, выданным Итальянским управлением по защите данных по согласованию с Министерством здравоохранения Италии и Высшим институтом здоровья (Istituto Superiore di Sanità). В отношении медицинских данных Законодательный Декрет № 101 от 10 августа 2018 г. устанавливает общий запрет на их использование, за некоторым исключением. В частности, использование данных возможно в случаях профилактики или оценки трудоспособности работника, диагностики, оказания помощи, предоставления медицинских или социальных услуг, а также вследствие общественного интереса в секторе здравоохранения. Что касается персональных данных по уголовным делам, то их использование допускается только на основании закона или нормативного положения, предусматривающего соответствующие гарантии для субъектов таких данных. Если эти положения не были приняты, то требования к обработке судебных данных определяются постановлением Министерства юстиции Италии.

Поскольку Регламент ЕС 2016/679 предоставляет всем государствам-членам ЕС возможность предусмотреть уголовные санкции за нарушение законодательства о неприкосновенности частной жизни, итальянский законодатель внес соответствующие изменения в свою нормативную правовую базу. Эти санкции были добавлены к административным санкциям, уже предусмотренным в Регламенте ЕС 2016/679 [13]. Данные поправки были внесены с целью соблюдения принципа *ne bis in idem*, согласно которому никто не может быть дважды наказан за одно и то же преступление. Кодекс защиты данных Италии дублирует административные санкции Регламента ЕС 2016/679. Статья 83(4) Регламента ЕС 2016/679 тождественна статье 110(1) Кодекса защиты данных Италии (в контексте медицинских, биомедицинских и эпидемиологических исследований). Статья 83(5) Регламента ЕС 2016/679, налагающая административные штрафы в размере до 20 млн евро или до 4% от общего мирового годового оборота за предыдущий финансовый год, дублируется статьей 2-*septies* Кодекса защиты данных Италии о гарантиях обработки биометрических, генетических и медицинских данных.

Итальянский законодатель также внес изменения и в действующее уголовное законодательство, установив ответственность за совершение преступлений в сфере незаконного оборота генетической информацией. К таким видам общественно опасных деяний отнесены деяния, предусмотренные: ст.167-*bis* — незаконный оборот и распространение генетических данных с целью получения прибыли или нанесения ущерба в нарушение конкретных положений Кодекса защиты данных Италии

¹⁵ Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen (Gendiagnostikgesetz, GenDG). URL: https://www.eshg.org/fileadmin/www.eshg.org/documents/Europe/LegalWS/Germany_GenDG_Law_German_English.pdf

¹⁶ Italian Data Protection Authority (IDPA) или Garante Guida all'applicazione del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati

personali. URL: <https://www.garanteprivacy.it/regolamentoue/guida-all-applicazione-del-regolamento-europeo-in-materia-di-protezione-dei-dati-personali>

¹⁷ Italian Data Protection Code, IDPC. Legislative Decree no. 196 of 30 June 2003 URL: <http://www.privacy.it/archivio/privacode-en.html>

наказывается лишением свободы на срок от одного до шести лет (может быть снижено в случае применения административных санкций); ст. 167-ter — получение персональных данных мошенническим путем, с целью получения прибыли или нанесения ущерба, наказывается лишением свободы на срок от одного года до четырех лет.

Во Франции в Законе о поправках № 2018-493 от 20 июня 2018 г. закреплена ссылка на Руководство по обеспечению безопасности систем оборота персональных данных и регулирования обработки генетических, биометрических и медицинских данных. Кроме того, французский законодатель может устанавливать дополнительные правила для оборота таких категорий данных. Например, использование каким-либо государственным органом генетической или биометрической информации, необходимой для аутентификации или контроля личности индивидуума, должно быть санкционировано постановлением Государственного совета Франции (Conseil d'Etat). В случае проведения исследования генетических характеристик человека должно быть получено информированное добровольное согласие лица [14, с. 91]. Организации, осуществляющие обработку медицинской и генетической информации, должны иметь сертификат соответствия для использования и оборота таких данных от аккредитованного сертифицирующего органа в ЕС. Кроме того, французское государство может установить запрет на использование информации, которая угрожает национальной безопасности.

Таким образом, нормы, регулирующие оборот медицинских, биометрических и генетических персональных данных в значительной степени содержатся в национальном позитивном законодательстве государств ЕС. Практическая их реализация не исключает возможности возникновения правовых коллизий между дан-

ными нормативными актами и соответствующими положениями Регламента ЕС 2016/679 [15, с. 119]. Однако в целом следует согласиться с мнением, что мировое сообщество пытается реагировать на возникший социальный запрос изданием нормативных актов, очертивших основные направления развития науки в области генома человека и применения ее достижений в системе здравоохранения [16, с. 249].

Выводы

В заключение следует сказать, что управление генетическими данными представляет собой новую регулятивную проблему для юрисдикций по всему миру. Действующее международное и национальное законодательство защищает и регулирует оборот и использование персональных данных человека. Создание нормативно-правовой системы, которая уравнивала бы необходимость защиты фундаментальных прав и гражданских свобод человека, охрану частной жизни с надлежащим использованием генетических данных и с медицинскими инновациями, имеющими целью улучшение жизни граждан, является достаточно важной задачей любого государства.

Таким образом, учитывая значимость научных достижений, проводимых в области геномных исследований, а также необходимость использования генетических данных человека, например, в криминалистических или иных целях, назрела необходимость в создании эффективного правового механизма, обеспечивающего безопасность и правомерное использование персональных данных человека, в том числе для предотвращения возникновения потенциальных рисков и нарушений в сфере оборота генетической информации.

Литература

1. Selita F. Genetic Data Misuse: Risk to Fundamental Human Rights in Developed Economies // *Legal Issues Journal*. 2019. No. 7(1). P. 53-95.
2. Евстифеева Е.В., Дородонова Н.В. Международно-правовая политика в сфере проведения биомедицинских и геномных исследований // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2019. № 3. С. 44—51.
3. Rybakov O.J., Rybakova O.S. Principles of information security of a child on the internet // *Studies in computational intelligence*. 2019. T. 826. С. 427—433.
4. Петрова Р.Е. О некоторых аспектах нормативного регулирования применения искусственного интеллекта в контексте защиты прав и обеспечения безопасности личности, общества, государства: вопросы, перспективы // *Человек, общество, право в условиях цифровой реальности*. Сборник статей. Москва, 2020. С. 185—196.
5. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Социальная безопасность в контексте национальной безопасности Российской Федерации // В сборнике: *Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики*. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Под редакцией Р.Ф. Степаненко, С.Н. Тагаевой. Казань, 2020. С. 20—24.
6. *Отраслевое деление международного права: традиционные и новые подходы*. Коллективная монография / Под ред. А.А. Дорской, З.Ш. Матчановой. СПб. : Астерион, 2018. 432 с.
7. Townend D. EU Laws on Privacy in Genomic Databases and Biobanking // *The Journal of Law, Medicine and Ethics*. 2016. No. 44(1). P. 128-142.
8. Dove E.S. The EU General Data Protection Regulation: Implications for International Scientific Research in the Digital Era // *Journal of Law, Medicine and Ethics*. 2018. Vol. 46. No. 4. P. 1013-1030.
9. Дупан А.С., Бикбулатова Ю.С. Использование инструментов информационного права для предотвращения нарушений прав человека в результате проведения исследований его генома: международный опыт // *Российская юстиция*. 2019. № 9. С. 19—22.

10. Евстифеева Е.В., Дородонова Н.В. Факторы, способствующие незаконному использованию данных биоматериалов человека в рамках обеспечения биологической безопасности на примере зарубежных стран: качественный и количественный аспекты // *Право. Законодательство. Личность*. 2018. № 2(27). С. 62—67.
11. Tomas K., Bongcam-Rudloff E., Reichel J. Legal and Ethical Compliance when Sharing Biospecimen // *Briefings in Functional Genomics*. 2018. No. 17(1). P. 1-7.
12. Fukuda R., Takada F. Legal Regulations on Health-Related Direct-to-Consumer Genetic Testing in 11 Countries // *Kitasato Medical Journal*. 2018. No. 48. P. 52-59.
13. Goisauf M, Martin G, Bentzen HB, Budin-Ljøsne I, Ursin L, Durnová A, et al. (2019) Data in question: A survey of European biobank professionals on ethical, legal and societal challenges of biobank research. *PLoS ONE* 14(9): e0221496. DOI: <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0221496>.
14. Tambou O. GDPR Implementation Series. France: the French Approach to the GDPR Implementation // *European Data Protection Law Review*. 2018. No. 4(1). P. 88-94.
15. Kalokairinou L. et al. Legislation of Direct-to-Consumer Genetic Testing in Europe: A Fragmented Regulatory Landscape // *Journal of Community Genetics*. 2017. No. 9(2). P.117-132.
16. Блинов А.Г. Международные стандарты регулирования генетических исследований и их отражение в национальном законодательстве // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2019. № 3(128). С. 247—255.

Рецензент: *Запольский Сергей Васильевич*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий сектором ИГП РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: zrmoscow@mail.ru



Мониторинг региональных стратегий пространственного развития российских городов: моделирование политико-управленческих практик.

Часть 2*

Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д. Ю.**

Ключевые слова: регион, город, пространственное развитие, стратегии, политико-управленческие практики.

Аннотация. Целью статьи является представление проблем городов России в мейнстриме регионально-го развития, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы города, формирования и реализации стратегий развития городов в региональных образованиях с учетом интересов разных акторов: власти, бизнеса, НКО, социальных групп и отдельных граждан, что предполагает постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Метод исследования — анализ статистики и материалов социологических исследований.

Информационную базу составляют статистические данные в целом по Российской Федерации, по ее республикам, краям, областям, автономным округам и отдельным городам, а также результаты социологических исследований, проведенных в различных городах России, типологизированных по признакам численности, административного статуса, уровня и профильности социально-экономического развития, пространственного расположения.

Полученные результаты сформулированы в виде аналитических положений и предложений, направленных на совершенствование системы стратегирования развития городов, по формированию содержания стратегии, в рамках которого документ должен включать набор базовых и дополнительных разделов, при этом состав их зависит от типа города. Для городов разных типов определена система стратегических целей и приоритетов по основным сферам социально-экономического развития города. Сферы увязаны с индексом городского развития: развитие экономики, развитие человеческого капитала, улучшение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры. Предложен набор типовых приоритетов социально-экономического развития города. Среди приоритетов рекомендуется закреплять и конкретизировать выработанные совместно всеми стейкхолдерами направления развития данного города, обеспечивающими его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, а именно: экономический рост на современной научно-технологической основе; развитие человеческого капитала; улучшение инвестиционного климата; развитие городской инфраструктуры; повышение эффективности муниципального управления; агломерационная интеграция; сохранение социокультурной идентичности.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-47-59

Вместо введения. Стратегическое планирование развития городов России неразрывно связано с формированием единой системы региональной политики. Можно выделить несколько этапов, характерных для отечественного стратегического планирования на муниципальном уровне, каждый из которых отличается своими подходами к разработке стратегий развития городов [8].

Первый период городского стратегического планирования можно определить до начала 2000-х, когда были разработаны первые городские стратегии. В 1997 г. появился Стратегический план Санкт-Петербурга, причем данный документ стратегического планирования стал одним из первых в России, при разработке которого использовался метод коммуникативного планирова-

* Данная статья является продолжением части 1, которая была опубликована в третьем номере настоящего журнала, где особо выделяется пространственный контент.

Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: markin@isras.ru

Малышев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: anpi_2006@mail.ru

Землянский Дмитрий Юрьевич, кандидат географических наук, председатель Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: qeozema@mail.ru

ния, подразумевающий самостоятельное определение целей и основных направлений социально-экономического развития городскими заинтересованными сообществами [9]. Для этого начального этапа характерно преобладание федерального целевого планирования [10], когда региональному и муниципальному стратегическому планированию уделялось немного внимания. Среди первых городов, в которых появились стратегии на волне укрепления регионального планирования, относятся Тольятти (1999), Ялуторовск и Ижевск (2001), Омск, Артем и Апатиты (2002) и ряд других.

Созданное в 2004 г. Министерство регионального развития РФ начало формирование нового подхода к государственной политике развития регионов и местного самоуправления, когда усилилось внимание к вопросам регионального и стратегического планирования. По мнению некоторых экспертов, именно этот период стал началом для глубокой проработки методических подходов к документам стратегического планирования [9].

Переход в 2009 г. к внедрению концептуальных подходов теории нового государственного управления (NPM) [11] позволил сделать шаг к формированию модели общественного управления и планированию на территории административных единиц. Утвержденная в этот период «Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2002 года» дала толчок к формированию единой системы стратегического планирования по линии уровней власти: федеральный — региональный — муниципальный.

Современный этап развития стратегического планирования можно выделить с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», когда началась работа по актуализации и корректировке ранее разработанных стратегий с учетом новых требований [12]. Утвержденный закон выполняет несколько функций, среди которых одной из главных является не только установка правовых основ стратегического планирования на территории Российской Федерации, но и координация государственного и муниципального управления. Согласно 39 статье этого закона, разработка, утверждение и реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования остается решением органов местного самоуправления, что делает данный документ необязательным [13].

На текущий момент согласно 172-ФЗ можно выделить три типа документов стратегического планирования муниципального уровня:

- *целеполагания* — стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- *планирования и программирования* — муниципальные программы, план мероприятий по реализации Стратегии;
- *прогнозирования* — долгосрочный и среднесрочный прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз.

В рамках выделенных типов документов выстраивается вся система стратегического и бюджетного планирования, при этом увязка документов проходит между региональным и муниципальным уровнем. Стра-

тегия может являться основой для разработки муниципальных программ, а также стратегических приоритетов территориального планирования. В такой конструкции она является одним из ключевых элементов развития, определяя бюджетирование и систему приоритетов развития муниципалитета.

Согласно сложившейся практике, можно выделить три подхода к разработке городских стратегий социально-экономического развития, которые определяются по участникам разработки.

1. Стратегия разрабатывается администрацией. Такой формат был характерен на начальных этапах разработки городских Стратегий (начало 2000-х).
2. Вовлечение всех стейкхолдеров к разработке Стратегии. Подход связан с активным привлечением жителей города, предпринимательского сообщества, экспертного сообщества. В рамках данного подхода часто проводятся социологические опросы, форсайт-сессии, стратегические сессии, деловые игры и ряд других мероприятий. При этом ключевым звеном разработки остается администрация города, которая занимается обработкой всех запросов предложений и формирует концепцию развития города (основной подход разработки для большинства Стратегий).
3. Внешний разработчик Стратегии. При данном подходе администрация города выступает заказчиком Стратегии социально-экономического развития у внешнего разработчика и участвует при консультации и корректировке документа.

В связи с этим для разработки стратегических инструментов и механизмов развития городов требуется понимание состояния и уровня развития стратегического планирования в городах России. В настоящее время нет единого документа, который бы мог стать рабочим инструментом планирования долгосрочного развития. Одной из форм такого документа может стать Стратегия социально-экономического развития, которая бы закрепляла выработанное со всеми стейкхолдерами представление о развитии города, обеспечивающим его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Итоги проведенного исследования показали, что в большинстве городов России стратегии социально-экономического развития разрабатываются администрациями города (в 87% случаев, если указаны разработчики). Однако для разработки и корректировки стратегических документов часто приглашаются региональные органы власти и внешние экспертно-аналитические организации. Стратегии, разработанные экспертными группами, научными организациями и консалтинговыми компаниями, отличаются более глубоким анализом положения города, а при разработке приоритетных направлений часто используется более креативный и нестандартный подход, в частности, отдельно выделяются проблемные зоны и «точки роста» города (Череповец, Архангельск и др.). Качественная диагностика современной ситуации позволяет администрации города опираться на нее.

Среди основных разработчиков Стратегий социально-экономического развития можно выделить РАН-

ХиГС с филиальной сетью (Тольятти, Гусь-Хрустальный, Буденновск, Кисловодск и др.), Леонтьевский центр (Барнаул, Сыктывкар и др.), Ленгипрогор (Чебоксары и др.), региональные органы исполнительной власти (Краснодар и др.), а также региональные высшие учебные заведения (Набережные Челны, Кинель, Балаково, Нижний Тагил и др.).

Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ структура разрабатываемых стратегий на муниципальном уровне не регулируется и может варьироваться, включая множество разделов: от проведения анализа стартовых условий и базовых предпосылок социально-экономического развития города, выделения проблем и конкурентных преимуществ территории до проработки сценарного развития муниципалитета с оценкой необходимых для реализации финансовых ресурсов. В большинстве проанализированных Стратегий данные разделы присутствуют, однако подходы к проработке содержательной части и описанию часто значительно отличаются.

В России наиболее часто в составе городских стратегий встречаются следующие разделы.

1. Стратегическая диагностика. В данном разделе содержится общая информация о городе; проводится анализ социально-экономического положения, оценка достигнутого уровня социально-экономического развития; выделяются основные проблемы и конкурентные преимущества социально-экономического развития города. Иногда для более объективной оценки выполняется сравнительный анализ с другими городами региона/соседних регионов (Барнаул). В диагностическую часть в ряде случаев добавляется раздел по оценке уже существующих мер улучшения социально-экономического положения города. Подобный раздел есть в большинстве Стратегий социально-экономического развития городов ХМАО, что позволяет оценить эффективность всех возможных форм и методов воздействия региональной и местной власти на развитие. Важной частью диагностики является приведение основных выводов анализа в форме SWOT- и PEST-анализа (эти инструменты позволяют в краткой форме изложить результаты раздела). Объем данного блока Стратегии обычно составляет около 20—30 страниц, однако встречаются случаи, когда диагностика составляет более 50 страниц (например, в стратегии города Абакан — более 70 страниц);

2. Приоритеты, цели, задачи. Данный раздел включает такие важные составляющие Стратегий, как миссия, стратегическая цель, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития города на период планирования, обоснование выбора направления развития. Выделенные в рамках первого раздела имеющиеся и возможные угрозы и преимущества для развития города в данном разделе ложатся в основу выработки системы целевых установок для разработки Стратегии. На этом этапе проводится уточнение стратегической ориентации, конкретизируются миссии и задачи города. Определение миссии городского планирования становится основной для выработки главных стратегических целей развития города. В большинстве городов они выработываются на длительную перспективу, 10—15 лет.

Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития могут иметь краткосрочный (оперативные цели), среднесрочный (тактические цели) характер, а также плановый горизонт реализации один год для оперативных и три-пять лет для тактических целей, соответственно. Объем данного блока может сильно варьироваться от одной страницы (Сосновоборск, Демидов и др.) до нескольких десятков (Абакан, Екатеринбург, Ханты-Мансийск и др.). В среднем объем данной части составляет около 8—12 страниц.

3. Сценарии социально-экономического развития. Раздел включает в себя описание наиболее вероятных сценариев развития города в долгосрочной перспективе с учетом заявленных стратегических целей и сценариев развития региона. Чаще всего в разработанных Стратегиях выделяются три типа сценариев: инерционный, базовый и оптимистичный (инновационный), которые определяются в зависимости от различного сочетания внешних и внутренних факторов и условий развития. Первый вариант предполагает сохранение существующих тенденций социально-экономического развития, особенностей инфраструктуры и системы управления города. Базовый сценарий развития города предполагает, что социально-экономическое развитие будет основываться на существующих трендах с учетом выделенных направлений развития, а также на общей концепции развития региона. Третий сценарий развития города исходит из кардинальных перемен условий развития города или смены существующих факторов развития, а также из принципа реализации всех запланированных решений в полном объеме и в установленные сроки. Иногда к трем основным сценариям добавляют еще негативный, который связан с увеличением рисков для города и несущественным вмешательством органов местного самоуправления. В большинстве Стратегий составители придерживаются именно таких вариантов выделения сценариев, однако зачастую рассматриваются и другие, отличные от трех стандартных сценариев.

4. Пространственное развитие города. Задачей блока о пространственном развитии города является оценка перспективного развития города с учетом специфики социально-экономического развития самого города и прилегающих территорий. В структуре блока можно выделить три основных части:

- 1) анализ территориального развития города (положение, анализ проблем, негативные и позитивные тенденции и т. д.);
- 2) описание концепции развития города на рассматриваемый период;
- 3) целевая модель пространственного развития, показатели реализации.

Подобный раздел не часто встречается в городских стратегиях (примерно в 20% всех Стратегий). Среди них Бийск, где среди приоритетных целей пространственного развития выступает создание благоприятной для человека и устойчивое развитие городской среды, сформированной путем баланса между интересами всех городских жителей. Данную цель планируется достичь с помощью сохранения культурно-исторического наследия, решения транспортно-логистических задач, фор-

мирования новой градостроительной политики, увеличения площади озеленения и ряда других мероприятий. В среднем объем данной части составляет около 5—10 страниц.

5. Ресурсное обеспечение Стратегии. Блок посвящен оценке финансовых ресурсов города, необходимых для выполнения поставленных целей Стратегии. Финансирование большинства Стратегий обеспечивается за счет:

- › средств городского бюджета;
- › средств регионального и федерального бюджетов по линии разработанных программ;
- › внебюджетных источников — средств частных инвесторов, кредитных организаций, населения.

Ресурсная обеспеченность мероприятий Стратегии за счет средств городского бюджета проводится в рамках разработанных долгосрочных, ведомственных и целевых городских программ. В некоторых Стратегиях данный блок не выносится в качестве отдельного, а прописывается среди финансовых механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития. В среднем объем данной части составляет до 5 страниц.

6. План реализации Стратегии. Данный раздел представляет собой систему мероприятий (правовых и институциональных преобразований, коммерческих и некоммерческих инвестиционных проектов), целью которых является выполнение поставленных задач в рамках Стратегии. Чаще всего данный раздел представлен в табличном виде, где выделяются следующие столбцы:

- › задача;
- › меры;
- › наименование мероприятия;
- › сроки реализации мероприятия;
- › ожидаемые результаты мероприятий;
- › исполнители мероприятий.

Размер данного блока зависит в первую очередь от размера города. Так, например, в Стратегии Белгорода описание основных мероприятий составляет более 40 страниц.

7. Ожидаемые результаты реализации. В соответствии с поставленными целями и задачами составляется перечень целевых показателей по всем сферам городского хозяйства, в которых производится оценка эффективности реализации Стратегии социально-экономического развития. Часто выделяются несколько этапов, по результатам каждого из которых должен быть достигнут определенный уровень. Индикаторами изменений служат как качественные, так и количественные показатели. Для определения степени выполнения целевых показателей проводится мониторинг оценки и реализации мероприятий Стратегии. В качестве показателей, характеризующих эффективность, во многих Стратегиях используются индикаторы из Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации» [24] либо исходя из особенностей развития каждого конкретного города (рост среднемесячной заработной платы, сокращение уровня преступности, удовлетворенность населения доступностью и качеством социальных услуг и др.). Размер данного блока в среднем

по всем рассмотренным Стратегиям составляет около 5 страниц.

8. Механизмы реализации Стратегии. Для реализации поставленных задач должен быть разработан «путь реализации» через использование конкретных механизмов реализации. Данный раздел предусматривает рассмотрение и описание существующих и разрабатываемых механизмов реализации Стратегии. В разделе могут быть представлены сроки и этапы реализации Стратегии (*механизм этапизации Стратегии*), оценка возможных финансовых ресурсов, перечень муниципальных программ. В некоторых Стратегиях данный раздел заменяет или включает блок «*Ресурсная обеспеченность Стратегии*». Наиболее часто весь имеющийся инструментарий городских властей разделяется на три типа:

- › организационные механизмы — определяют организационную структуру реализации Стратегии (например, Совет реализации Стратегии и др.);
- › правовые механизмы — обеспечивают единое понимание и исполнение решений по стратегическим мероприятиям (например, совершенствование нормативно-правовой базы под цели стратегического планирования и др.);
- › финансовые механизмы — обеспечивают финансирование реализации (например, ГЧП, прямое бюджетное финансирование, предоставление налоговых льгот, инициативное бюджетирование и др.).

Размер данного блока в среднем по всем рассмотренным Стратегиям составляет около 5 страниц.

9. Приложение. Вариативным блоком при разработке Стратегий служит Приложение, в состав которого входят все дополнительные материалы, поэтому трудно выделить и обобщить все возможные варианты его наполнения.

Отдельной проблемой при разработке стратегий является определение приоритетов развития города. Как показал проведенный анализ, в среднем по всем Стратегиям среднее значение приоритетов развития составляет около 14. При таком широком понимании приоритетного направления развития города теряется изначальное понимание данного термина. Все выделенные стратегические приоритеты можно разделить на шесть крупных групп:

1. обеспечение экономического развития;
2. развитие человеческого капитала;
3. улучшение инвестиционного климата;
4. развитие городской инфраструктуры;
5. повышение эффективности муниципального управления;
6. агломерационная интеграция.

Для городов всех групп людности в структуре приоритетов преобладает «социальный блок», однако его выраженность отличается. Выраженность каждого блока приоритетов можно рассчитать по соотношению с другим ключевым направлением стратегического планирования, например, с экономическим развитием города как отношение количества «социальных» приоритетов к «экономическим».

При рассмотрении Стратегий малых и средних городов такое соотношение составляет 1,7. Это показы-

вает, что первоочередные задачи и проблемы этих городов связаны прежде всего с развитием и поддержанием человеческого капитала (проблемы рынка труда, демографии), а также с зонами реального влияния и ответственности управления в сфере образования, культуры, спорта и физической культуры.

Для крупных городов (до 500 тыс. человек) данное соотношение уже значительно меньше и составляет 1,26, что определяется значительно более важной ролью такой отрасли сферы услуг, как торговля, развитие которой в приоритете у 70% городов данной группы.

Снижение соотношения (1,20) для городов-центров крупнейших агломераций связано с усилением важности экономического развития, при этом сохраняется высокая доля социальной сферы, которая остается важной составляющей одного из конкурентных преимуществ таких городов — высокого уровня развития человеческого капитала.

Заметно более частая приоритизация блоков, связанных с повышением инвестиционной привлекательности, развитием городской инфраструктуры, повышением эффективности муниципального управления и агломерационной интеграцией, наблюдается в Стратегиях крупных и крупнейших городов. Стоит выделить такие приоритеты, как развитие ЖКХ и повышение эффективности муниципального управления, которые чаще всего встречаются в крупных городах (до 500 тыс. человек), нежели в других. Такое распределение может объясняться большей распространенностью в крупных городах проблемы сильной изношенности городских коммунальных систем, замена которых является важной задачей городской администрации. Повышение эффективности и качества стратегического управления городом важно в первую очередь для крупных, быстро растущих центров, где необходимо интегрирование инновационных инструментов управления в существующие системы (методы проектного управления, Agile-технологии и др.).

Приоритеты агломерационной интеграции встречаются у всех типов городов. Однако если для крупнейших городов приоритетом является формирование и управление собственной городской агломерацией, то для малых и средних городов им является либо межмуниципальное партнерство, либо интеграция в агломерацию более крупных городов.

В целом можно говорить, что **основными факторами** при выделении приоритетов города являются его размер, выполняемые функции и уровень достигнутого социально-экономического развития.

По нашему мнению, к **механизмам реализации Стратегии** относят всю совокупность методов, средств и органов государственного регулирования инвестиционной деятельности для решения проблем социально-экономического развития. В большинстве Стратегий имеется три типа механизмов реализации:

- организационные механизмы,
- правовые механизмы,
- финансовые механизмы.

Среди наиболее часто встречающихся механизмов реализации Стратегий социально-экономического развития можно выделить следующие:

- *система мониторинга реализации* — оценка эффективности реализации Стратегии органами местной власти;
- *муниципальные программы, целевые комплексные программы, стратегические проекты* — финансовая база реализации стратегических планов;
- *механизм актуализации стратегии* — внесение изменений в текст Стратегии под влиянием внутренних или внешних изменений;
- *комплексный инвестиционный план модернизации города* — программа с утвержденным перечнем проработанных проектов, реализация которых ожидается в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе;
- *создание внутри стратегии среднесрочной программы социально-экономического развития* — она направлена на достижение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития в среднесрочной перспективе;
- *оказание консалтинговых услуг предприятиям;*
- *развитие инвестиционной инфраструктуры* — создание на территории города комплекса взаимосвязанных структур, направленных на обслуживание и обеспечение реализации инвестиционных процессов;
- *ГЧП и МЧП* — форма взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса, направленная на реализацию публичных проектов, которая достигается путем привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами (госконтракт; договор аренды; инвестиционное соглашение; СПИК, приватизация и т. д.)
- *муниципальный заказ* — организация конкурса на оказание услуг или поставки товаров для муниципального образования;
- *маркетинг и брендинг города* — комплекс мер по оценке и решению проблем с формированием имиджа города;
- *предоставление налоговых льгот* — предоставление льгот по муниципальным и региональным налогам;
- *привлечение средств крупных промышленных организаций города* — вовлечение средств предприятий города в решение городских вопросов по благоустройству городской среды, модернизации коммунального хозяйства и т. д.;
- *распределение обязанностей по управлению реализацией Стратегии внутри* — создание Управляющего совета по реализации Стратегии, в рамках которого за участниками закрепляются определенные направления;
- *межмуниципальное сотрудничество* — выстраивание системы эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления для решения совместных задач.

Анализ действующих стратегий развития городов Российской Федерации показал значительный диссонанс в подходах к определению целей, задач и приоритетов социально-экономического развития. Для упорядочивания принципов выделения целей, задач и приоритетов необходимо выработать общие методические рекомендации.

Важным моментом является актор, который определяет цели и приоритеты социально-экономического

развития города. Наиболее распространенными случаями являются разработка стратегий либо органами исполнительной власти муниципального образования, либо привлеченными консультантами. С учетом лучших практик международного опыта подготовки стратегий, российского опыта подготовки стратегий монопрофильных муниципальных образований предлагается формирование проектных команд, которые и будут определять цели и приоритеты социально-экономического развития города. Обсуждение целей необходимо проводить на общественных площадках на территории города.

Проектная команда («Проектная группа», «Рабочая группа») формируется из числа жителей муниципального образования. В состав проектной команды входят представители органов исполнительной власти городского округа (городского поселения), представители законодательных органов власти городского округа, представители предпринимательского сообщества городского округа (в соответствии со специализацией городского округа), научного сообщества, представители общественных объединений и организаций, расположенных на территории городского округа, и представители других групп населения. Для городских агломераций состав формируется из органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образований на территории (в составе) городской агломерации (не менее одного представителя от каждого муниципального образования), представителей предпринимательского сообщества (в соответствии со специализацией агломерации), научного сообщества, общественных объединений и организаций, расположенных на территории агломерации, и других групп населения.

В состав проектной команды по решению главы городского округа могут быть приглашены представители органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен городской округ, а в проектную команду городского поселения — также представители органов исполнительной и законодательной власти муниципального района.

Для содействия работе проектной команды на территории городского округа (городского поселения, городской агломерации) может быть сформирован стратегический совет, включая комиссии по основным направлениям стратегического развития городского округа.

Процесс разработки (актуализации) Стратегии проектной командой включает:

- обучение основам стратегического планирования и проектного управления;
- работу в проектных группах над диагностикой проблем социально-экономического развития, по определению приоритетов социально-экономического развития, выделению направлений социально-экономического развития, формированию ключевых проектов социально-экономического развития;
- совместную подготовку документа «Стратегия социально-экономического развития городского округа»;

➤ мониторинг и контроль за реализацией Стратегии.

По результатам разработки (актуализации) Стратегии каждый из участников проектной команды берет на себя ответственность за мониторинг и контроль реализации одного или нескольких направлений Стратегии.

В процессе разработки (актуализации) Стратегии проектной команде может быть оказана научная, аналитическая и экспертная поддержка представителями научного сообщества, экспертных и консалтинговых организаций. Не рекомендуется разработка Стратегий представителями научных, экспертных и консалтинговых организаций без участия представителей проектной команды.

Все этапы разработки Стратегии проектной командой должны в обязательном порядке проходить общественное обсуждение с участием СМИ. Общественное обсуждение может проходить на площадках стратегического совета.

При определении целей социально-экономического развития города, по нашему мнению, целесообразно учитывать следующее. Цель Стратегии определяется в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ как «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями».

То есть цель Стратегии должна быть определена конкретно, измерима, достижима, увязана с национальными целями развития Российской Федерации и целями субъекта Российской Федерации. При формулировке количественной оценки цели используются наиболее общие социально-экономические показатели.

Существуют несколько методических подходов к определению целей и задач стратегии. Наиболее распространенным является построение дерева целей. В наиболее общем виде подходы делятся в зависимости от сочетания количества целей и задач:

- 1) формулируется одна цель социально-экономического развития и несколько задач;
- 2) формулируются несколько целей социально-экономического развития, которые в дальнейшем разбиваются на задачи или отдельные приоритеты.

Практика подготовки стратегий развития городов показала, что первый подход приводит к формулировке неконкретной цели, охватывающей все сферы развития города. Результатом такого подхода становится единообразие целей социально-экономического развития большинства городов. Второй подход приводит к более конкретной постановке нескольких целей. Единую конкретную цель для города как сложной социально-экономической системы выработать практически невозможно. При этом «отбор» дальнейших сфер, в отношении которых необходимо реализовывать специальные политики, проводится на этапе формирования приоритетов.

Предлагается увязывать цели развития города с ключевыми сферами социально-экономической деятельности на территории:

- развитие экономики;
- развитие человеческого капитала;

- › улучшение качества городской среды;
- › развитие социальной сферы.

Для агломераций одной из целей может быть усиление межмуниципального взаимодействия в рамках агломерации. В случае множественного формирования целей от определения задач в Стратегии можно отказаться.

Необходимость количественного определения цели ставит вопрос о показателях для изменения. Одним из возможных вариантов количественного определения целей является использование составляющих и показателей индекса развития городов.

По результатам формирования целей определяются приоритеты социально-экономического развития города. Ключевой сложностью является то, что город должен выбрать ограниченный набор приоритетов, реализация которых обеспечивает достижение цели/целей Стратегии. Если же не ограничивать количество целей, стратегия рискует стать слишком широким и абстрактным документом. Для каждого из приоритетов должен быть установлен конечный набор ключевых направлений деятельности участников развития города (муниципальных органов исполнительной и законодательной власти, организаций социальной сферы, бизнеса, общественных объединений и организаций, СМИ и др.).

Порядок определения приоритетов должен определяться проектной командой. Определенные приоритеты должны обязательно пройти общественное обсуждение. Приоритеты не должны повторять все сферы социально-экономического развития городского округа или городского поселения, полномочия органов МСУ городского округа. Рекомендуемое количество приоритетов составляет от 3 до 5 для каждого городского округа. Среди приоритетов рекомендуется определять такие, которые направлены на решение проблем социально-экономического развития города, и приоритеты развития, нацеленные на достижение нового качества социально-экономического развития.

Возможным вариантом общего структурирования приоритетов может быть четкое установление связи между приоритетами и целями социально-экономического развития. **Приоритеты экономического развития города могут быть нацелены на:**

- › рост масштабов экономики городского округа;
- › увеличение темпов роста экономики городского округа;
- › рост производительности труда в экономике городского округа;
- › расширение городского рынка труда;
- › изменение отраслевой структуры на рынке труда;
- › изменение отраслевой структуры экономики города;
- › рост доходов бюджета городского округа за счет налоговых и неналоговых доходов;
- › активизацию инвестиционного процесса в экономике города;
- › ускоренное развитие малого и среднего предпринимательства;
- › другие направления (в зависимости от особенностей экономического развития).

Приоритеты развития человеческого капитала могут быть нацелены на:

- › рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении;
- › рост уровня образования населения;
- › рост реальных доходов населения города;
- › другие направления (в зависимости от особенностей человеческого капитала).

Приоритеты улучшения качества городской среды могут быть нацелены на:

- › повышение безопасности городской среды;
- › рост комфорта городской среды;
- › развитие «безбарьерной среды» на территории городского округа;
- › улучшение экологической ситуации;
- › развитие идентичности и разнообразия городской среды;
- › другие направления (в зависимости от особенностей качества городской среды).

Приоритеты развития социальной сферы могут быть нацелены на:

- › развитие системы дошкольного образования;
- › развитие системы школьного образования;
- › развитие системы профессионального образования;
- › развитие системы здравоохранения;
- › развитие культуры;
- › развитие спортивной инфраструктуры;
- › другие направления (в зависимости от особенностей развития социальной сферы городского округа).

Приоритеты могут быть нацелены и на другие сферы социально-экономического развития города (в зависимости от особенностей социально-экономического развития).

Для городских агломераций могут быть сформулированы специальные приоритеты:

- › использование эффекта масштаба от концентрации населения и бизнеса в агломерации;
- › рост производительности труда;
- › повышение глобальной конкурентоспособности агломерации;
- › развитие инновационной экономики агломерации;
- › изменение отраслевой структуры на рынке труда;
- › усиления специализации муниципальных образований на территории городской агломерации;
- › регулирование миграционных потоков на территории агломерации;
- › развитие интегрированной транспортной системы городской агломерации;
- › улучшение экологической ситуации в агломерации и другие направления (в зависимости от особенностей экономического развития агломерации).

Для каждого из приоритетов социально-экономического развития определяется ограниченное количество направлений его (приоритета) реализации. Перечень ключевых направлений необходимо ограничить 3—5 направлениями для каждого приоритета социально-экономического развития. Ключевые направления должны быть нацелены на решение конкретных городских проблем. Направления не должны повторять пере-

чень полномочий органов местного самоуправления городского округа или городского поселения.

При определении приоритетности направлений должна учитываться степень неотложности решения проблем, экономический, в том числе бюджетный эффект, социальный эффект (влияние на человеческий капитал), вероятность реализации мероприятия, наличие источников финансирования.

Проектная команда может разрабатывать собственные направления для реализации приоритетов социально-экономического развития городского округа.

Стратегии могут быть разработаны в инициативном порядке для городских округов, городских поселений, городских агломераций. Стратегии городских агломераций могут быть как самостоятельным документом, так и частью стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Стратегия социально-экономического развития городского округа (городского поселения) может быть разработана, утверждена (одобрена) по решению органа местного самоуправления городского округа (городского поселения).

Стратегии городов не должны противоречить национальным целям Российской Федерации, целям социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территории которых располагаются города.

Стратегии разрабатываются на срок не меньший, чем срок стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены города.

С учетом разработки (актуализации) Стратегий реализуется разработка (актуализация) прогнозов социально-экономического развития городов на среднесрочный и/или долгосрочный период, бюджетных прогнозов, муниципальных программ, комплексных программ социально-экономического развития, документов территориального планирования.

Тексты Стратегий должны быть компактными, общий объем не должен превышать 100 страниц без приложений. Рекомендуется формулировать основные положения Стратегий с учетом возможно более широкого круга потребителей документа.

В зависимости от типа города, стратегии могут иметь **различную структуру**. Список обязательных разделов для каждой стратегии включает:

- паспорт Стратегии;
- диагностика социально-экономического развития;
- итоги реализации предыдущей стратегии социально-экономического развития городского округа (городского поселения, городской агломерации);
- цели стратегии;
- приоритеты и направления социально-экономического развития;
- ключевые (стратегические) проекты;
- меры и механизмы реализации стратегии;
- целевые показатели реализации Стратегии.

Стратегия может также включать несколько необязательных (дополнительных) разделов. Состав разделов определяется в зависимости от типа города. В качестве отдельных необязательных (дополнительных)

разделов в Стратегии могут быть более подробно прописаны наиболее значимые приоритеты. Среди прочих, стратегии могут включать следующие разделы:

- стратегия пространственного развития (мастер-план развития города);
- развитие городского округа в составе агломерации;
- маркетинговая стратегия;
- управление городскими сообществами;
- экологическая стратегия и др.

После разработки (актуализации) Стратегии должен быть подготовлен План реализации («дорожная карта») реализации Стратегии. План реализации («дорожная карта») также может быть сформирован в качестве одного из разделов Стратегии.

Определение задач и стратегических приоритетов социально-экономического развития городов разных типов — одна из стадий процесса формирования Стратегии. Данной стадии предшествует определение целей социально-экономического развития города:

- цель развития экономики;
- цель развития человеческого капитала;
- цель улучшения качества городской среды;
- цель развития социальной сферы.

Для каждой цели определяется ограниченный набор приоритетов. Среди приоритетов рекомендуется определять такие, которые направлены на решение проблем социально-экономического развития города, и приоритеты развития, нацеленные на достижение нового качества социально-экономического развития.

Одним из возможных вариантов определения приоритетов является использование индекса развития городов. В соответствии со значениями индекса и его составляющих, к важнейшим приоритетам должны относиться:

- сферы, по которым город находится ниже медианного значения среди городов Российской Федерации аналогичной плотности (свыше 500 тыс. чел., от 100 до 500 тыс. чел., менее 100 тыс. чел.);
- сферы, по которым значения индекса развития городов наименьшие среди всех сфер социально-экономического развития города.

В зависимости от особенностей социально-экономического развития города, определенных, в том числе, с учетом значений индекса развития городов, проектная команда определяет перечень индивидуальных приоритетов конкретного города. Индивидуальные приоритеты могут быть выбраны из числа типовых, а могут быть сформулированы специально для города.

Результатом определения приоритетов является выбор направлений социально-экономического развития города — конкретных решений, которые необходимо реализовать для достижения целей.

Например, модернизация системы управления городским развитием может осуществляться по различным направлениям и обобщенно сводится к четырем макроцелям: внедрение информационных технологий в муниципальное управление, обеспечение участия граждан и общественных организаций в муниципальном управлении, внедрение инноваций в городское управление и, как квинтэссенция всего этого, — совершенствование системы стратегического управления городом.

Использование современных ИТ-технологий в делопроизводстве — важная и актуальная задача, стоящая перед городскими администрациями всех типов городов и обусловленная необходимостью постоянной обработки и анализа больших объемов информации. Активное развитие и широкое применение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельности органов городской власти — один из факторов роста уровня социально-экономического развития муниципального образования на основе повышения эффективности муниципального управления. Как показывает опыт законодательно-правовых актов в городах России, процесс информатизации органов местного самоуправления происходит по следующим направлениям [14]:

- создание локальных вычислительных сетей для нужд городских администраций;
- унификация и стандартизация уже имеющейся технической базы (программного и системного обеспечения, серверов и т. д.);
- создание, усовершенствование и развитие синтезированных информационных ресурсов, используемых в повседневном функционировании города (реестров, кадастров, регистров и т. д.);
- создание «информационной архитектуры», позволяющей поддерживать в рабочем состоянии и оптимизировать систему информационных ресурсов;
- обеспечение работы систем электронного документооборота;
- формирование единой информационно-коммуникационной среды, гарантирующей высококачественное информационное взаимодействие между подразделениями органов городской власти;
- интеграция городских информационно-коммуникационных сетей в информационно-технологическую инфраструктуру областного и федерального уровней;
- внедрение систем электронной защиты в целях противодействия хакерским атакам и утечки данных;
- разграничение прав доступа по уровням и обеспечение непрерывности доступа к информации;
- создание муниципальных и межмуниципальных баз данных с использованием геоинформационных систем.

Осуществляя **комплексную модернизацию своей информационно-технологической базы** при помощи перечисленных направлений, органы городской власти получают возможность хранить, передавать, обменивать и анализировать большие объемы данных, существенно повышая производительность труда. Как следствие, уменьшается время принятия решений и оптимизируется вся система городского управления. Достигается согласованность деятельности различных подразделений, формирующая синергетический эффект, благоприятно воздействующий на качество управления городом. Наконец, важным достижением информатизации административной сферы служит «сближение» местного самоуправления с горожанами, которые более тесно взаимодействуют при решении актуальных вопросов городского жизнеобеспечения.

При этом процесс информатизации на местах сталкивается с множеством проблем, к числу наиболее насущных из них относятся: несовершенство нормативно-правовой базы в сфере информационных техноло-

гий, слабая подготовка административных работников к работе в сложных информационных системах, разнообразие подходов к формированию и ведению баз данных. Острота проблем, как правило, зависит от размера города (малым городам — тяжелее внедрять информационные инновации, проводить переквалификацию специалистов и т. д.), хотя ряд проблем носят всеобщий характер и требуют решения для городов всех типов.

Для решения проблем, препятствующих повышению внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сфере городского управления, необходимо осуществление ряда мероприятий [15]:

- совершенствование нормативно-правовой базы в сфере информационных технологий и защиты информации;
- формирование стандартов и рекомендаций в сфере использования ИКТ в муниципальном управлении в целях внедрения и повышения эффективности их использования;
- развитие системы подготовки специалистов по ИКТ, прохождения работниками органов местного самоуправления курсов повышения квалификации;
- дальнейшее распространение электронного документооборота в органах местного самоуправления;
- создание условий для обеспечения защиты информации, исполнения требований ФЗ № 152-ФЗ «О персональных данных» [18];
- повышение требований к информационной прозрачности и открытости органов муниципальной власти путем развития официальных городских сайтов и информационных порталов, постоянная актуализация представленной там информации;
- интеграция и обмен данными в электронном формате между отдельными муниципальными и государственными информационными системами;
- внедрение автоматизированных систем поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных информационных системах;
- формирование информационной системы ведения реестра муниципальных услуг и обеспечения информационной поддержки населения.

Таким образом, задачами внедрения информационных технологий в муниципальное управление являются повышение уровня обслуживания горожан, обеспечение конкурентоспособности города, повышение качества управления городом.

Современные социально-экономические процессы в городах, рост уровня образования и культуры их жителей, осознание роли городских центров как движущей силы развития территории привели к повышенному интересу к городу как общественному явлению. В данном контексте особое внимание уделяется общественным институтам, которые не носят ни муниципальный, ни коммерческий характер. Такие общественные институты, построенные на принципах добровольности, независимости от органов управления и предпринимательства, а также бесплатности деятельности, призваны стать, наряду с властью и бизнесом, третьим «центром

политико-социально-экономической силы» или актором в городских процессах развития.

Формирование гражданского общества актуально для городов абсолютно всех типов, а само участие граждан является необходимым условием открытости и прозрачности органов муниципальной власти. **Основными принципами формирования гражданских объединений и организаций являются:**

- › наличие определенной организационной структуры;
- › наличие самоуправляемого характера;
- › независимость от органов государственной власти и местного самоуправления;
- › носят некоммерческий характер;
- › являются добровольческими со свободным входом и выходом граждан;
- › имеют свободный доступ к СМИ;
- › использование волонтеров (инициативных членов общества, работающих безвозмездно) в рамках своей деятельности;
- › социальный характер деятельности, направленный на снижение или преодоление социальных противоречий.

Таким образом, некоммерческий сектор приобретает силу мощного социального института. Несмотря на давние традиции образования общественных организаций в России, опыт их работы в современных условиях достаточно скромный, поскольку в советский период любые негосударственные организации создавались с одобрения и под контролем партийных органов [17]. В настоящее время актуальность образования организаций некоммерческого сектора растет. Это связано с ростом роли личности в современном обществе — информационная революция создала условия для повышения доли горожан, требующих большего самовыражения в социально-экономической и политической сферах [16].

Необходимость формирования и развития гражданских инициативных сообществ является следствием дефрагментации общественного устройства. Помимо органов власти и бизнеса, представляющих лишь малую часть социума, существуют рабочие, сотрудники медицинской сферы, военнослужащие, пенсионеры и другие социальные группы, интересы которых должны также учитываться. Используя данные об общественном мнении и уровне социальной удовлетворенности каждой из групп населения в управлении городом, органы власти могут повысить эффективность управления муниципальным образованием и уровень общей консолидации города в целях решения различных задач общегородского значения [19].

Отдельно стоит упомянуть большую группу общественных организаций — «филантропические» или «благотворительные» организации. Особенность таких социальных структур заключается в осуществлении деятельности по поддержке социально уязвимых категорий населения, которая запускает механизмы саморегуляции социума, направленные на недопущение чрезмерного роста социального напряжения. Объединение множества подобного рода гражданских инициатив формирует мощное саморегулирующееся социальное поле, т. н. «гражданское общество», способствующее творческому развитию горожан, деятельность которого

направлена на удовлетворение прав соучастия жителей в делах городского развития.

Таким образом, в стратегических документах городского развития общество необходимо рассматривать как сочетание трех секторов: муниципального, коммерческого и некоммерческого. Только их совместная работа и поиск компромиссов при разработке и реализации проектов социально-экономического развития города способны придать этому развитию устойчивый и всеобъемлющий характер. Зарубежный опыт демонстрирует, что объединение граждан служат необходимым элементом гражданского общества, формой участия горожан в политической, экономической и социально-культурной деятельности, выступая необходимым связующим элементом между властью и личностью.

Общее состояние и развитие системы городского хозяйства демонстрирует, что для повышения эффективности работы предприятий, обеспечивающих функционирование городских коммунальных систем и этой сферы в целом, необходимы коренные изменения. Эти перемены должны находить выражение в **формировании инновационного подхода в управлении предприятиями городского хозяйства**, в т. ч. в применении опыта передовых городских практик российских и зарубежных городов, внедрении стимулирующих инновационное развитие подходов из бизнес-среды (например, бенчмаркетинга).

К факторам или вызовам, определяющим необходимость внедрения инновационных идей в управление городским хозяйством и формирование системы управления ими, можно отнести:

- › необходимость сбережения ресурсов в определенных сферах городского хозяйства (например, энерго- и водосбережение, транспортная инфраструктура и т. д.);
- › необходимость внедрения ИКТ в различные отрасли городского хозяйства: связь, транспорт, образование, культура, здравоохранение, управление и т. д.;
- › создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения частных инвестиций и роста конкурентоспособности города;
- › необходимость создания новых мест приложения труда с высокой добавленной стоимостью;
- › необходимость повышения эффективности функционирования системы жилищно-коммунального хозяйства;
- › повышение степени участия частного бизнеса в деятельности и функционировании городского хозяйства;
- › необходимость реновации старопромышленных территорий и переноса промышленных предприятий за пределы города.

Вызовы городского развития обуславливают необходимость применения инновационного подхода к сфере городского хозяйства. Для всех типов городов внедрение инноваций в хозяйственную сферу определяется перечнем факторов, исходящих из унаследованных особенностей коммунально-хозяйственной сферы. Большинство коммунальных предприятий были сформированы на основе организаций и их активов, действовавших еще в советское время, а их деятельность

во многом осуществляется на основе заложенных в те времена принципов и методов, таких как [20]:

- однородность продукции предприятий (например, предприятий водоснабжения, водоотведения, городского транспорта и т. д.);
- отсутствие единой общегосударственной политики в области развития городского хозяйства на уровне городов;
- отсутствие в большинстве городов единой политики в области городского хозяйства при наличии планов развития отдельных его отраслей;
- неготовность администраций городов к внедрению инноваций, тяжелое претворение в реальность масштабных инновационных идей;
- невысокий уровень управления в организациях, работающих в сфере ЖКХ.

Косность местных органов власти ясно проявилась, например, после принятия нового законодательства в виде таких документов, как ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [27], Жилищный кодекс РФ [25] и некоторых других, когда ряд городских администраций показали неготовность к работе в новых условиях из-за недостатка знаний и прогрессивного опыта по управлению городским хозяйством [20].

Таким образом, внедрение инноваций в сферы городского хозяйства — долгий и комплексный процесс, сталкивающийся со многими технологическими, административными и институциональными барьерами. Стоит отметить, что городские органы управления во многих странах добились значительных успехов в решении указанных проблем и в деле внедрения инноваций в практику. При этом ключевые инновационные технологии в области управления различными вопросами функционирования и развития городского хозяйства фактически сосредоточены в рамках двух основных направлений [21]. Во-первых, это концепция «умного города», т. е. развитие города на основе информатизации всех сфер городской жизни. Во-вторых, это концепция «зелёного города», т. е. его экологоориентированного развития, гармонии урбанизированных территорий и окружающей природной среды.

Мероприятия в рамках концепции «умного города» направлены в основном на обеспечение безопасности жизнедеятельности граждан, повышение удобства городского пространства для их жизни и работы, а также на создание привлекательного имиджа города. При этом сами инновации в городском хозяйстве могут находить свое выражение в самых различных мероприятиях. Так, осуществление мероприятий концепции «умного города» в сфере управления жилищно-коммунальным хозяйством городов Западной Европы и Северной Америки основывается прежде всего на применении инновационных технологий в сфере учета потребления коммунальных услуг (электроэнергии, тепла, холодной и горячей воды и газа).

Одним из способов реализации этих технологий на практике является внедрение системы «умных счетчиков» (smart meters), устанавливаемых непосредственно у потребителей коммунальных услуг, и «умная сеть» (smart

grid). Подобного рода «умная сеть» использует данные, поступающие в реальном времени от «умных счетчиков», и перераспределяет имеющиеся мощности с учетом текущего потребления и прогнозов по будущему потреблению (суточному, ежемесячному, годовому), составленным на основе предшествующих наблюдений [21].

Мероприятия по инновационному развитию «умного города» и «зелёного города» находят свою выражение через комплекс программ, связанных с инновационным развитием практически всех сфер общественной жизни, начиная от транспорта и телекоммуникаций до внедрения экологически чистых, ресурсо- и теплосберегающих технологий в коммунальном хозяйстве [22].

«Интеллектуализация» сферы жилищно-коммунального хозяйства современных городов позволяет оптимизировать потребление ресурсов за счет внедрения гибкой системы тарификации для потребителей, а поставщики услуг способны оптимизировать нагрузки на свою инженерную сеть, что снижает риски аварий и различных потерь, затраты на ремонт.

Совершенствование системы стратегического управления городом стоит рассматривать в контексте основных принципов реализации стратегических документов городского уровня, имеющих распространение в современной отечественной практике стратегирования, а также используемых за рубежом.

Во-первых, современные стратегии подразумевают гибкий характер своей реализации. Совершенствование по этому направлению может производиться путем предоставления различным ответственным за реализацию стратегии акторам большей свободы маневра для выбора управленческих решений в рамках определенного поля их деятельности. Такой подход препятствует бюрократическому навязыванию акторам тех или иных решений в отрыве от их возможностей и максимально приближает стратегии развития к реальности. Сохранение возможностей адаптации стратегий к изменениям условий их реализации, в том числе особенностей общественного мнения, существенно повышает общую реализуемость их положений, устойчивость базовых принципов, гармоничность проведения ее мер, возможность минимизации возникающих конфликтов интересов.

Во-вторых, стратегические документы требуют определения приоритетных направлений и выработки целевых показателей как критериев оценки эффективности их мероприятий. В этом ключе особую роль играет научное сопровождение реализации стратегии на всех этапах ее осуществления, постоянный и всесторонний научный мониторинг. Такие меры не только обеспечивают возможности корректировок в реализации стратегии, но и облегчают нахождение новых, ранее не предусмотренных возможностей и путей развития.

В-третьих, принцип преемственности стратегий обуславливает необходимость их ориентации на среднесрочный и долгосрочный эффект вне зависимости от сменяемости должностных лиц. Основным механизмом совершенствования в этом направлении служат договоры между различными уровнями власти.

В-четвертых, выделение уровней формирования и реализации стратегий, охватывающих все их основ-

ные стадии. Совершенствование в этом направлении осуществляется по линии лучшего структурированного подхода к задачам, позволяющего максимально систематизировать проведение мероприятий, избегая пересечения зон ответственности и сокращая вероятность проявления различного рода лоббизма.

В-пятых, тренд на привлечение к выработке стратегий развития города представителей ключевых групп интересов: экономических акторов, органов власти различных уровней, МСП и крупных корпораций, экспертной среды и т. д.

Привлечение различных групп интересов к обсуждению стратегических документов — одна из ключевых мер, обеспечивающая комплексный подход к реализации стратегий с учетом интересов всех ее основных акторов. Таким путем происходит создание связей координации и разрушаются барьеры между различными средами. Многие зарубежные стратегии реализуются (и адаптируются к изменяющимся условиям) с учетом мнения разных акторов (объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан). Стоит отметить, что суть стратегического управления состоит в том, чтобы максимально конфигурировать интересы всех этих заинтересованных сторон, консолидировать их ресурсы и сформировать эффективные пути реализации стратегии развития города [22]. В этом отношении в рамках процесса реализации разных стратегий предлагаются такие мероприятия, как создание электронных СМИ, создание специальных платформ в Интернете для информирования населения о проводимых мерах и для сбора его мнений и пожеланий, формирование платформ для диалога стейкхолдеров городского развития и т. д.

В-шестых, расширенное горизонтальное взаимодействие акторов на основе межмуниципального сотрудничества в процессе реализации стратегии. Улучшения системы управления стратегиями в этом направлении осуществляются посредством укрепления «горизонтальных» связей между городом и соседними муниципалитетами. Сохраняя свою регулирующую роль, стратегии стремятся к смене ориентации с «вертикальной» модели планирования развития территории на «горизонтальную» — с поиском возможностей инклюзивного роста на основе сильных сторон города и его кооперации с соседними муниципалитетами. Один из главных механизмов достижения этой цели — создание регулярных пространств для обсуждения стратегии разными акторами (органами местного самоуправления группы муниципалитетов, межмуниципального бизнеса и т. д.), что не только обеспечивает их движение в общем направлении, но и повышает комплексное знание городскими властями ситуации, повышая их возможности для поиска новых возможностей, незаметных при узком однонаправленном взгляде на социально-экономическое развитие.

В-седьмых, модернизация управленческой архитектуры в соответствии с элементами стратегий. Уход управляющих (ответственных) органов от стандартных управленческих подразделений к формированию управляющей системы, органы которой соответствуют разным сторонам реализации стратегий.

Заключение

Успех стратегий наиболее очевиден там, где им удается не только максимально учесть интересы различных заинтересованных групп, но и использовать энергию самодеятельности населения, что невозможно без наличия условий для его самоорганизации. Одновременно успех таких стратегий, достигаемый с использованием энергии низовой самоорганизации, характеризуется не только объективными статистическими показателями, но и субъективным ощущением этого успеха у самого населения, чувствующего свое соучастие, и, соответственно, всячески способствующего выполнению стратегических планов и задач.

Главной проблемой российской практики реализации стратегий на фоне западного опыта является гипертрофированный бюрократизм, вертикальность управления и отсутствие участия гражданского общества в развитии городов. В совокупности все это сужает пространство для горизонтального взаимодействия акторов, стимулирования низовой заинтересованности в комплексном использовании реализуемых проектов, генерировании и реализации низовых инициатив. Отсутствие прозрачности в системе управления одновременно снижает прозрачность реализации стратегических проектов, сохраняя повышенные риски коррупции, лоббизма, волюнтаризма и т. д.

Мероприятия по модернизации системы управления как по линии информатизации и роста инновативности органов власти, так и по линии стимулирования гражданской активности направлены на преодоление всех этих проблем и актуальны для городов всех типов. Трансформация административной системы призвана повысить эффективность работы органов местного самоуправления при одновременном положительном мультипликативном влиянии на все стороны общественной жизни города.

Подводя итог сказанному, следует отметить главное — в рамках статьи предложен очень серьезный подход к формированию содержания Стратегии, в рамках которого документ должен включать набор обязательных разделов и необязательных (дополнительных) разделов, при этом состав дополнительных разделов зависит от типа города. Для городов разного типа определена система стратегических целей и приоритетов по основным сферам социально-экономического развития города. Сферы увязаны с индексом городского развития: развитие экономики, развитие человеческого капитала, улучшение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры.

Предложен набор типовых приоритетов социально-экономического развития города, увязанных с целями; проектная команда города по результатам диагностики, с использованием индекса городского развития, проводит ранжирование и отбирает ключевые приоритеты. Среди приоритетов рекомендуется определять такие, которые направлены на решение проблем социально-экономического развития города, и приоритеты развития, нацеленные на достижение нового качества социально-экономического развития. Целесообразно также осуществлять **постоянный и всесторонний научный мониторинг результативности проводимых мер.**

Литература

1. Махрова А.Г. Урбанизация // Большая Российская Энциклопедия. Т. 33. М. : БРЭ, 2017. С. 75.
2. Махрова А. Г., Кириллов П. Л. «Жилищная проекция» современной российской урбанизации // Региональные исследования. 2014. № 4. С. 134—144.
3. Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Теория «дифференциальной урбанизации» и иерархия городов в России на рубеже XXI века // Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. Махрова А.Г. Смоленск : Ойкумена. 2002. С. 71—86.
4. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
5. Лаппо Г. М. Вице-столицы российских регионов // География. 2008. № 3. С. 5—13.
6. Дмитриев М.Э., Ромашина А.А. Чистяков П.А. Анализ потенциала экономического роста за счет пространственных факторов развития и рекомендации для пространственной политики // Общественные науки и современность. 2018. № 5 (в печати).
7. Мкртчян Н.В. Динамика населения регионов России и роль миграций: критическая оценка на основе переписей 2002 и 2010 гг. // Известия РАН, сер. Геогр. 2011. № 5. С. 28—42.
8. Татаркин А. И., Дорошенко С. В. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Экономика и общество. 2009. № 11—12. С. 100—120.
9. Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б. С. Жихаревича. СПб. : Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011, 136 с.
10. Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М. : УРСС, 2013.
11. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 1994.
12. Климанов В. В., Будаева К. В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52—63.
13. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
14. Шамарова Г.М. Информационные технологии в муниципальном управлении: проблемы и перспективы развития // Практика муниципального управления. 2013. № 12. С. 68—75.
15. Шамарова Г.М. Использование современных информационных технологий в органах местного самоуправления // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 31 (124). С. 55—65.
16. Захаров В.А. Формы взаимодействия муниципальных органов власти и общественных объединений // Социология власти. 2008. № 5. С. 135—139.
17. Королев А.И. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными организациями: дис. ... канд. соц. наук: 08.05.04. Саратов, 2016.
18. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801 (дата обращения: 29.11.2018).
19. Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 155—166.
20. Балова Н.А., Лунева Е.В. Управление инновациями в городском хозяйстве: проблемы и направления развития // Транспортное дело России. 2010. № 12 (85). С. 185—189.
21. Мингалеева Ж.А. Инновационные технологии в городском хозяйстве (зарубежный опыт) // Современный город: власть, управление, экономика. 2015. № 1. С. 278—288.
22. Перминова Н.И., Мельникова А.С. Роль инновационной составляющей при разработке схем территориального планирования локальных социально-экономических систем. Екатеринбург : Изд-во Ин-та экономики УрО РАН, 2009.
23. Инновации в городском управлении // Департамент информационных технологий Москвы. URL: http://www.osp.ru/netcat_files/userfiles/Big_Data_2017/Belozegov_a.pdf (дата обращения: 30.11.2018).
24. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 02.12.2018).
25. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057 (дата обращения: 30.11.2018).
26. Ефимов В.С. Стратегическое управление городом. Новосибирск : НГАЭиУ, 2004.
27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 30.11.2018).

Рецензент: Бабинцев Валентин Павлович, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и государственной службы Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Белгород, Россия.

E-mail: babintsev@bsu.edu.ru



Пандемия и криминализация общества: как помешать появлению порочного круга

Часть 2*

Мацкевич И. М., Бочкарева Е. В.**

Ключевые слова: *коронавирус, криминология, преступность, личность преступника, мошенничество, домашнее насилие, кибербуллинг, киберпреступность, латентность, криминологический прогноз, противодействие преступности.*

Аннотация. *Цель статьи: рассмотреть международную ситуацию в части противодействия преступности в период пандемии вируса COVID-19.*

Методы исследования: социологический, сравнительно-правовой, статистический, анализ, синтез, дедукция.

Результат: проведен сравнительный анализ состояния преступности и противодействия ей в России и за рубежом в период пандемии вируса COVID-19.

DOI: [10.21681/2226-0692-2020-4-60-65](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2020-4-60-65)

Неблагоприятные последствия пандемии сказываются на экономике, социальном здоровье общества, межличностных взаимоотношениях и предсказуемо приводят к ухудшению криминологической ситуации как в России, так и во всем мире.

Пандемия — не единственная чрезвычайная ситуация, с которой столкнулось человечество за время своего существования. Однако исследования преступности во время катастроф различного характера, в том числе эпидемиологических и гуманитарных, в рамках криминологической науки начали проводиться относительно недавно. Сегодня сложно сопоставлять известные исторические факты (о которых, кстати, тоже много споров среди ученых) с объективной картиной преступности, существовавшей в далекое от нас время, и многие события приходится домысливать. Тем не менее с помощью исторических источников можно попытаться реконструировать криминологическую обстановку, например, во время чумы.

Эпидемия чумы для населения Европы в Средние века, конечно, была намного более масштабней, чем пандемия сегодня. И главное ее отличие заключалось в паническом настроении и упадке духа абсолютного большинства населения, которое не представляло себе, как

можно противостоять распространению заболевания. При этом необходимо учитывать, что уровень жизни и медицины населения Европы того времени несопоставим с аналогичными показателями XXI в.

Чумная эпидемия 1348 г. во Флоренции была средни апокалипсису, и многими воспринималась именно в таком контексте. Ожидая конца света, люди теряли остатки здравого смысла и предавались разврату, пренебрегая нравственными запретами и устоями. И отнюдь не случайно, что во время не только «губительной чумы», но и массовых эпидемий наблюдался рост преступности, учащались бунты и массовые, как сказали бы сейчас, беспорядки.

Так, 15 сентября 1771 г. «чумной бунт» вспыхнул в Москве [3]. Непосредственным поводом к беспорядкам послужило решение московского архиепископа Амвросия запретить массовые молебны, что было воспринято как произвол и желание «уморить» беднейшие слои населения, поскольку от чумы страдали в основном они (к началу восстания в день умирало до 1 тыс. человек). Около 10 тыс. москвичей вооружились дубинами, топорами и вилами и ворвались в Чудов монастырь в Кремле, подвергнув его разграблению. К восставшим присоединились бояре, купцы, подьячие и фабричные люди.

* Настоящая статья, посвященная изучению криминологических проблем, порожденных пандемией коронавируса COVID-19, является продолжением части 1, которая была опубликована в третьем номере настоящего журнала.

** *Мацкевич Игорь Михайлович*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, почетный работник прокуратуры РФ, главный ученый секретарь Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, профессор кафедры уголовного права и криминологии МГУ имени М.В. Ломоносова, руководитель лаборатории антикриминальных исследований в сфере энергетической безопасности Российского государственного университета нефти и газа (национально-исследовательский университет) имени И.М. Губкина, президент Союза криминалистов и кримиологов, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: Mackevich2004@mail.ru

Бочкарева Елена Вадимовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: Lena.bochkareva.lena@gmail.com

Начался хаос, должностные лица либо прятались, либо бежали из города. В этот критический момент генерал-поручик П.Д. Еропкин приказал стрелять из пушек картечью в восставших и идти на них в штыковую атаку. В результате более 100 человек были убиты на месте, еще более 300 — захвачены. Бунт на время стих, но все понимали, что недовольство населения может вылиться в новое восстание в любой момент.

Императрица Екатерина II направила в Москву своего верного фаворита Г. Орлова, который принял решительные меры по борьбе с эпидемией: были объявлены карантин, построены специализированные изолированные инфекционные больницы, поднято жалование докторам, определены места для захоронения умерших. Город разделили на 27 участков, на территории которых производился учет и изоляция больных. Добровольно выписанным из карантина и ушедшим на время эпидемии из Москвы мужчинам платили по 15 копеек в день, женщинам — по 10 копеек. Семейных людей, выписавшихся из больницы, награждали по 10 рублей, холостых — по 5 рублей. Эти материальные стимулирующие меры оказались наиболее эффективными в борьбе с чумой.

Сегодня пандемия коронавирусной инфекции воспринимается значительно более спокойно, чем эпидемия чумы, что не исключает недовольства большого количества людей тем, как политические руководители пытаются решить эту проблему.

В то же время и при эпидемии чумы (условно сконцентрируем внимание на этом массовом заболевании, абстрагируясь от других эпидемий в истории человечества), и при пандемии коронавирусной инфекции можно выделить следующие общие закономерности причин преступного поведения.

1. Потеря источника средств существования. Такая потеря — подлинная катастрофа для человека. При этом каждая потеря рабочего места — это потеря следующего рабочего места, примерно так, как рухнет строй фишек домино, которые поставлены на ребро (известный принцип домино). Стоит упасть одной фишке на другую, и процесс их общего последовательного падения становится необратимым, пока не упадет последняя фишка.

2. Психологическая неопределенность, паника. Общими для всех эпидемий являются случаи намеренного заражения здоровых людей носителем инфекции. Причины подобных поступков могут быть самыми разнообразными, от кратковременного помешательства или психического заболевания до хулиганского поведения и намеренной подготовки к совершению преступлений. При этом совершение преступления больным человеком на фоне заражения других людей можно объяснить попыткой ухода от реальности («после меня хоть потоп»).

3. Ослабление институтов государственного и общественного контроля. Заболеть может каждый, в том числе представители органов государственной власти и сотрудники правоохранительных органов. А оставшиеся у дел не всегда должным образом могут справиться с

текущими проблемами и тем более с теми, которые вызваны эпидемией.

4. Информационный вакуум. Отсутствие объективной информации об эпидемии порождает распространение слухов и домыслов и может являться первопричиной принятия неверных решений как руководителем того или иного уровня, так и рядовым гражданином, а также паники, массовых беспорядков и иного противоправного поведения.

5. Скрытые (тайные) корыстные устремления. Эпидемия может служить неким спусковым крючком для некоторых людей, которые при обычных условиях не стали бы совершать действия противоправного характера.

Попробуем сравнить преступления, которые совершались в XIV в. во время эпидемии чумы, и которые совершаются сегодня, в период пандемии коронавирусной инфекции.

Исходя из разрозненных исторических фактов, можно сделать вывод, что во время эпидемии чумы чаще всего совершались грабежи и разбои — наиболее опасные корыстные преступления, связанные с насилием над личностью, а также мародерство, обладающее меньшей общественной опасностью, но самого низкого, если так можно сказать, «качества», поскольку характеризует отсутствие нравственных начал у преступника, забирающего, например, вещи из дома умершего от болезни человека или очищающего карманы умершего человека.

Сегодня мародеров значительно меньше, но, к сожалению, не потому, что нравственные принципы стали значительно выше, чем в Средние века, а потому, что имущество людей и их дома находятся в основном под более пристальным вниманием родственников заболевших и их соседей, а также сотрудников правоохранительных органов — если дом или квартира находятся по договору с Росгвардией или частными охранными организациями под охраной их сотрудников.

Во время современной пандемии, как свидетельствуют статистические данные, чаще других преступлений совершаются всевозможные мошенничества. Кроме того, преступники отслеживают тех, кто предпочитает находиться на самоизоляции, например, за городом, и совершают кражи, связанные с незаконным проникновением в их городские квартиры (п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ).

Таким образом, главными остаются преступления против собственности.

Исполнительный директор Европола К. де Боль в докладе “Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis” [1] назвала ряд причин¹, по ее мнению, порождающих преступные посягательства в период пандемии, в том числе:

- 1) значительный рост спроса на товары первой необходимости, медикаменты и средства индивидуальной защиты;
- 2) переход определенного количества граждан Евросоюза на дистанционный режим работы и учебы;

¹ См.: Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis // EUROPOL. URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis> (дата обращения: 10.10.2020).

3) увеличение психологической нестабильности у некоторых категорий граждан, вызванной паникой перед новой вирусной инфекцией;

4) направленность усилий европейской полиции на стабилизацию ситуации, предотвращение массовых беспорядков и другие проявления массового недовольства граждан, а не на следственные действия в отношении конкретных преступников.

На основании информации, приведенной в докладе, можно предположить, что преступники в Евросоюзе адаптировались к новым социальным реалиям значительно быстрее, чем руководители государственных структур и сотрудники правоохранительных органов. При этом, как и во время эпидемии чумы, чиновники больше всего боятся потерять полученную власть. Об этом свидетельствует их предпочтение предотвращать массовые беспорядки, а не совершение преступлений против собственности граждан. Данным обстоятельством обусловлены спорадические действия должностных лиц во многих странах. Боясь народного гнева, они принимают неадекватные меры, а борьба с преступностью отходит на второй и даже на третий план.

Таким образом, пятой причиной преступных посягательств во время коронавирусной инфекции можно считать боязнь должностных лиц принимать ответственные решения, направленные на борьбу с преступностью.

Предложенная классификация указанных причин позволяет сделать вывод о достаточно пестром и разностороннем характере совершаемых в условиях пандемии преступлений. При этом какая-то их часть существенным образом сократилась (в России, например, сократилось число убийств и других особо тяжких преступлений против жизни и здоровья граждан), а какая-то — заметно возросла. При этом следует отметить, что последние не вписываются в традиционную криминологическую картину состояния преступности. На это накладываются особенности криминогенной ситуации в разных странах. Ведь о чуме и о том, какие преступления тогда совершались, мы знаем в основном применительно только к Европе, а о преступлениях в период коронавирусной инфекции судим на основании данных со всего мира. Соответственно, оценить криминологическую ситуацию, складывающуюся в условиях пандемии, значительно сложнее, как и объяснить разнообразие преступных деяний, совершаемых в разных странах. Представляется, что причины преступлений в этих условиях обусловлены эффектом как бы двойного наложения особенностей обстоятельств, складывающихся в той или иной стране или регионе, на обстоятельства коронавирусной инфекции, которые, в свою очередь, влияют на социальную обстановку в конкретной стране.

Так, по данным экспертов, тайные маршруты незаконной регулярной транспортировки больших партий наркотиков (наркотрафик) расширились как в Российской Федерации, так и в Европейском союзе². Преступники стали использовать новые способы кон-

спирации перевозки наркотиков и других запрещенных веществ, приспособившись к условиям пандемии. Например, они отправляют наркотики в посылках, маскируя их под одноразовыми масками и перчатками. В начале пандемии высказывались надежды, что из-за перекрытия границ между государствами наркотрафик сократится, но оказалось, что грузовой товарооборот, с использованием которого происходит транспортировка большинства видов наркотиков, пострадал далеко не так сильно, как пассажирский³.

В связи с изменением социальных реалий увеличивается производство и потребление новых видов наркотиков, в том числе произведенных кустарным способом, что сказывается на здоровье наркозависимых граждан.

Рост незаконного оборота наркотиков приводит к увеличению прибыли главарей организованных преступных группировок, занимающихся их массовым производством и сбытом [7].

Если сложившиеся на данный момент реалии не претерпят существенных изменений, то можно предположить, что в скором времени существенно возрастет число преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем (ст. 174, 174¹ УК РФ). Кроме того, главарь организованной преступности, занимающиеся криминальной предпринимательской деятельностью, связанной с незаконным оборотом наркотиков, могут предпринять рейдерские атаки на предприятия, которые из-за пандемии оказались на грани банкротства. Очевидно, что в таком случае производственные мощности этих предприятий вряд ли будут направлены на достижение социально полезного результата.

В условиях пандемии и в Российской Федерации, и в Европейском союзе значительно возросло число цифровых мошенничеств (ст. 159³ (мошенничество с использованием электронных средств платежа), 159⁶ УК РФ (мошенничество в сфере компьютерной информации)).

Предсказуемо растет преступность в сфере компьютерной информации [2] (гл. 28 УК РФ). По данным МВД России, число преступлений, совершенных в нашей стране с использованием информационно-коммуникационных технологий, увеличилось на 94,6%, в том числе число таких преступлений, повлекших тяжелые последствия, а потому признанных тяжкими и особо тяжкими — на 129,7% (ч. 4 и 5 ст. 15 УК РФ)⁴. Существенно возросли преступления в банковской и кредитно-финансовой сфере (ст. 172 (незаконная банковская деятельность), 172² (организация деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества), 176 (незаконное получение кредита), 183 (незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну), 187 (неправомерный оборот средств платежей), 195 (неправомерные действия при банкротстве), 200¹ (контрабанда

³ См.: EU drug markets: impact of COVID-19 // EUROPOL. URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/eu-drug-markets-impact-of-covid-19> (дата обращения: 10.10.2020).

⁴ См.: Статистика и аналитика Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/reports/item/20901417/> (дата обращения: 10.10.2020).

² См.: На острие иглы // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/06/28/kak-pandemiia-povliiala-na-oborot-narkotikov-v-rossii-i-v-mire.html> (дата обращения: 10.10.2020).

наличных денежных средств и (или) денежных инструментов) УК РФ).

Так, расчетные (пластиковые) карты использовались в криминальных целях почти в шесть раз чаще, чем годом раньше, а средства мобильной связи — чаще более чем в два раза.

В целом возможности несанкционированного доступа преступников к материальным и финансовым ресурсам расширяются во всем мире. Только прямой финансовый ущерб от преступлений в сфере компьютерной информации составил более 600 млрд долл. США, а ущерб с учетом потерь репутации, срыва сделок и упущенной выгоды — 3 трлн долл. США [6, с. 41].

В упоминавшемся выше докладе К. де Боль отмечаются общая негативная тенденция, связанная с ростом цифрового мошенничества, о котором, на наш взгляд, следовало бы говорить как о преступлениях, совершенных в Интернете и при помощи Интернета. Эта тенденция подкрепляется соответствующими статистическими данными и может быть объяснена переходом многих элементов обычной жизни в Интернет, к которым относится: а) образование, включая платные образовательные курсы по дополнительному образованию; б) покупка одежды и аксессуаров; в) покупка и доставка продуктов; г) покупка и продажа автомобилей и даже домов и квартир.

Мошенники создают так называемые фишинговые сайты (англ. fishing — рыбная ловля, выуживание), полностью дублирующие официальные страницы легальных сайтов, и похищают либо деньги со счетов жертв, либо персональные данные жертв, используя их потом в своих целях.

В США во время пандемии коронавируса едва ли не самая актуальная социальная и криминологическая проблема оказалась связана с так называемыми преступлениями ненависти [4, с. 338—348] (Федеральный акт Мэттью Шепарда и Джеймса Бёрда, приравнивавший гомофобию, трансфобию и сексизм в качестве мотивов нападений на человека к расизму и национализму, был подписан Президентом США Бараком Обамой в 2009 г.), обусловленными социальной нетерпимостью⁵. Вопросы толерантности, которые совсем недавно политические руководители США объявили полностью решенными, пандемия вернула в повестку дня. Эти вопросы спровоцировали массовые беспорядки, сопровождающиеся многочисленными актами насилия и совершением, в том числе, убийств.

Некоторые граждане США азиатского происхождения подвергались травле в реальной жизни и в Интернете, становились жертвами физического и психологического насилия только потому, что первый случай COVID-19 был выявлен в Китае. Определенную роль сыграла и антикитайская политика администрации президента США Д. Трампа. Под воздействием государственной пропаганды граждане США всерьез полагали, что люди азиатской внешности являются потенциальными переносчиками инфекции.

⁵ См.: FBI warns of potential surge in hate crimes against Asian Americans amid coronavirus // ABC News. URL: <https://abcnews.go.com/US/fbi-warns-potential-surge-hate-crimes-asian-americans/story?id=69831920> (дата обращения: 10.10.2020).

В России подобных случаев массовой социальной сегрегации лиц определенной национальности не было, однако утверждать, что проблем, связанных с национальными предрассудками, в том числе в криминологических аспектах, у нас нет, по крайней мере наивно.

В некоторых регионах Южной Америки пандемия коронавируса привела к определенному снижению контроля за традиционными видами преступности. Так, в Бразилии были ослаблены полицейские меры борьбы с рабством⁶, вследствие того, что основные силы сотрудников правоохранительных органов были направлены на охрану общественного порядка, недопущение паники и мародерства. Реакцией на такое ослабление стало увеличение числа преступлений, направленных на незаконное лишение свободы граждан и на использование подневольного труда. Масштабы подобных преступлений сейчас не поддаются точному учету, поскольку в Бразилии уровень преступности один из самых высоких в мире.

Учитывая сказанное, не следует пренебрегать потенциальной угрозой распространения работорговли и подневольного труда в России (ст. 127¹ (торговля людьми), 127² (использование рабского труда) УК РФ).

Еще одна социальная и криминологическая проблема, обострившаяся в период пандемии, касается домашнего насилия [8—10]. Эта проблема: а) латентная; б) имеет давние негативные исторические традиции; в) связана с вопросами культурологии и этническими и национальными особенностями регионов; г) не поддается простому решению.

При ближайшем ее рассмотрении можно выделить расхождение официальных статистических данных в России и в других странах. Так, Генеральный секретарь ООН А. Гутерриш в официальном обращении на своей странице в Твиттере заявил, что мир столкнулся с волной домашнего насилия и во многих странах число обращений женщин в службу поддержки увеличилось вдвое⁷. «Страны сообщают об увеличении в апреле на 60% по сравнению с прошлым годом количества экстренных звонков со стороны женщин, которые подверглись домашнему насилию со стороны своих партнеров», — отметил глава европейского подразделения Всемирной организации здравоохранения, доктор Х. Клюге⁸. По данным МВД России, в нашей стране «зафиксировано снижение на 9,5% количества преступлений, совершаемых в результате семейно-бытовых конфликтов, в том числе на 13,6% стало меньше фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, на 11,8% — средней тяжести и на 7,4% — легкого вреда здоровью»⁹.

⁶ См.: This is the impact of COVID-19 on modern slavery // World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid19-modern-slavery/> (дата обращения: 10.10.2020).

⁷ См.: официальный Твиттер Генерального секретаря ООН А. Гутерриша // URL: <https://twitter.com/antonioguterres/status/1246973397759819776> (дата обращения: 01.10.2020).

⁸ См.: ВОЗ сообщила об усугублении проблемы домашнего насилия в Европе во время самоизоляции // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/world/707677> (дата обращения: 01.10.2020).

⁹ См.: Статистика и аналитика Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/reports/item/20901417/> (дата обращения: 10.10.2020).

Однако, как показывают регулярно проводимые по этой проблеме исследования, в том числе в рамках Московского криминологического кабинета, количество реальных случаев домашнего насилия в России значительно выше числа официально зарегистрированных обращений. Расхождение в статистической информации возможно из-за отсутствия у многих жертв домашнего насилия безопасного способа подачи официальных заявлений в правоохранительные органы и соответствующие центры социальной поддержки. Кроме того, известна пассивная позиция сотрудников правоохранительных органов, когда они вынуждены реагировать на жалобы жертв домашнего насилия и приезжать в дома и квартиры, где происходят семейные конфликты. Справедливости ради следует отметить, что принять какие-либо действенные меры они не в состоянии, и конфликт может казаться улаженным, пока полицейские находятся на месте событий. Не способствовало решению проблемы домашнего насилия решение о декриминализации побоев (ст. 116 УК РФ) в отношении близких лиц. Логика законодателя, согласно которой такие действия являются административным правонарушением и не следует искусственно увеличивать число лиц, имеющих судимость (в ст. 116¹ УК РФ предусмотрен механизм административной преюдиции, при этом указание на потерпевшего как на близкого родственника, т. е. члена семьи, отсутствует), на деле обернулась безнаказанностью домашних насильников, которые теперь могут быть привлечены к уголовной ответственности только в том случае, если в результате побоев их жертва получит тяжелые физические увечья.

Подводя итоги, можно отметить следующее.

1. Распространение преступлений, которые совершаются в других странах в период пандемии коронавирусной инфекции, необходимо внимательно изучать и экстраполировать их возможные последствия на Россию.

2. Необходимо анализировать опыт борьбы с преступлениями в период пандемии в других странах и сопоставлять его с результатами собственной работы в этом направлении. Мониторинг правоприменительной практики должен быть постоянным, а в условиях пандемии его следует проводить особенно тщательно (возможно, алгоритм его проведения следует пересмотреть, но это отдельная тема).

3. В условиях пандемии складываются новые общественные отношения, которые оказывают прямое и опосредованное влияние на преступность. Широкое распространение получили новые формы межличностного общения, в которых активное участие принимает виртуальный посредник — Интернет.

4. Правоохранительные органы вынуждены пересматривать очередность выполнения закрепленных за ними функций. На первое место выходят функции обеспечения стабильности действия органов государственной и прежде всего исполнительной власти — функции охраны. Соответственно, задачи по борьбе с преступностью становятся если не второстепенными, то не главными.

5. Нет ни одной страны, законодательную систему которой можно было бы признать отвечающей современным вызовам пандемии.

Пандемия коронавирусной инфекции продолжает развиваться. Скорее всего, сбудутся пессимистические прогнозы относительно уровня и времени ее распространения. Исходя из этого, можно предположить следующие тенденции в сфере преступности:

1) продолжит увеличиваться число преступлений, направленных против собственности, особенно в Интернете и с его использованием;

2) увеличится число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (будет расширяться сеть наркотрафика);

3) произойдет рост домашнего насилия;

4) существенно возрастет преступность в кредитно-финансовой сфере, что станет особенно актуально на фоне практически неизбежного банковского кризиса;

5) латентность преступности примет объемы, близкие к гиперлатентности.

Таким образом, изменение состояния преступности в период пандемии COVID-19 не является чем-то новым для человечества. Мир много раз переживал эпидемии, и пандемия коронавирусной инфекции — не первая и не последняя в этом списке. В то же время еще никогда человечество не находилось в состоянии эпидемии в условиях глобального информационного единства и значительной взаимозависимости от экономических последствий действий каждой отдельно взятой страны.

Парадоксально, что при этих обстоятельствах действие факторов, присущих любой эпидемии, в том числе эпидемии чумы, которую мы рассматривали в качестве условного образца для сравнения, остается неизменным. Наглядным подтверждением этому является рост противостояния и конфликтов как внутри многих стран, так и между отдельными странами. Напряжение нарастает в целых регионах, и это происходит на фоне увеличения криминогенной опасности. Так было во времена всех эпидемий, и вряд ли это случайность.

С сожалением приходится признать, что пандемия коронавирусной инфекции не объединила мир.

Литература

1. Давыдов В.О. Спекуляция пандемией: как преступники используют кризис COVID-19 (по материалам доклада исполнительного директора Европол К. Де Боль “Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit The COVID-19 Crisis”) // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2020. № 2. С. 19—25.
2. Зорин Д.Н. Пандемия как фактор, способствующий совершению преступлений в IT-сфере // Государственная служба и кадры. 2020. № 3. С. 138—139.
3. История Москвы : в 6 т. / АН СССР. Ин-т истории. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1952—1959. Т. 2: Период феодализма. XVIII в. 1953. 742 с.
4. Ларина Е.С., Овчинский В.С. Covid-19: предчувствие апокалипсиса. Хроника океанной пандемии. («Коллекция Изборского клуба»). М. : Книжный мир, 2019. 448 с.
5. Мацкевич И.М., Бочкарева Е.В. Пандемия и криминализация общества: как помешать появлению порочного круга. Часть 1 // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3. С. 81—87.
6. Минаков В.Ф., Шепелёва О.Ю., Лобанов О.С. Многофакторная модель обеспечения безопасности конфиденциальных данных // Правовая информатика. 2020. № 1. С. 40—46.
7. Crime and contagion. The impact of a pandemic on organized crime: Policy brief. URL: <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/GI-TOC-Crime-and-Contagion-The-impact-of-a-pandemic-on-organized-crime-1.pdf>
8. Dave M., Patel N. Domestic violence during the Covid-19 pandemic. URL: http://www.researchgate.net/publication/341219686_Domestic_violence_during_the_covid-19_pandemic
9. Gerell M., Kardell J., Kindgren J. Minor Covid-19 association with crime in Sweden. URL: <https://crimesciencejournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40163-020-00128-3>
10. Halford E., Dixon A., Farrell G., Malleson N., Tilley N. Crime and coronavirus: social distancing, lockdown, and the mobility elasticity of crime. URL: <https://crimesciencejournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40163-020-00121-w>

Рецензент: *Рыбаков Олег Юрьевич*, главный редактор журнала «Мониторинг правоприменения», доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, г. Москва, Россия.

E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru



Правовая защита информации в сети Интернет в условиях цифровой трансформации России

Гудков П.Н.*

Ключевые слова: цифровая трансформация, цифровизация, информатизация, Интернет, нормативный акт, законодательная база.

Аннотация.

Целью статьи является исследование тенденций развития законодательства и государственной политики в области обеспечения информационной безопасности в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; обозначить наиболее актуальные проблемы и вопросы, возникающие у научного сообщества в процессе исследования данной области.

Задачи: изучить теоретико-правовые подходы к понятию и классификации информации, размещенной в сети Интернет; провести анализ развития правовой защиты информации в сети Интернет в Российской Федерации; обозначить проблемные вопросы, возникающие у правоприменителей при привлечении граждан к ответственности за нарушение национального законодательства в информационной сфере.

DOI: [10.21681/2226-0692-2020-4-66-68](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2020-4-66-68)

Что же такое цифровая трансформация?

Несколько лет назад, а именно начиная с 2011 года, в рамках третьей промышленной революции российское общество семимильными шагами двигалось в направлении индустриального Интернета (Industrial Internet), позволяющего объединить в единую сеть производственные объекты, учитывающие отраслевую и корпоративную специфику.

В этот период цифровизация и автоматизация промышленности, начавшиеся еще в конце прошлого века, носили локальный характер, реализовываясь в основном на уровне отдельного объекта/предприятия.

С 2016 года цифровизация представляет собой процесс внедрения систем, средств коммутации и управления, обеспечивающих передачу и распределение потоков информации в цифровом виде, и носит глобальный характер, формируя промышленные сети за пределами обособленной структуры объекта/предприятия, преобразуя экономику и общество.

В 2020 году в России задан вектор на цифровую трансформацию, а именно процесс интеграции цифровых технологий во все направления деятельности, требующие внесения коренных изменений в технологические платформы, культуру, операции и принципы создания новых продуктов и услуг. Цифровая трансформация в широком смысле требует смещения акцента на периферию предприятий и повышение гибкости центров обработки данных, которые должны поддерживать эту периферию. Процесс цифровой трансформации также означает постепенный отказ от устаревших технологий,

обслуживание которых впоследствии будет дорого обходиться потребителям, а также изменение культуры, которая теперь должна поддерживать ускорение процессов, обеспечиваемое цифровой трансформацией.

Большая часть отношений, возникающих в сети Интернет в настоящее время, не носит коммерческого характера, однако их развитие все равно требует более детальной проработки правил, регулирующих отношения между пользователями, информационными системами и ресурсами.

Отличительной особенностью современности является переход от индустриального общества к информационному, в котором главным ресурсом становится информация. В этой связи информационная сфера, представляющая собой специфическую сферу деятельности субъектов общественной жизни, связанную с созданием, хранением, распространением, передачей, обработкой и использованием информации, является одной из важнейших составляющих не только России, но и современного общества любого развивающегося государства.

Проникая во все сферы деятельности общества и государства, информация приобретает конкретные политические, материальные и стоимостные выражения. С учетом усиления роли информации на современном этапе, правовое регулирование общественных отношений, возникающих в информационной сфере, является приоритетным направлением процесса нормотворчества в Российской Федерации, целью которого является обеспечение информационной безопасности государства.

* Гудков Павел Николаевич, магистрант Международного юридического института (г. Москва), начальник отдела информационно-технического обеспечения и связи Департамента управления делами Министерства юстиции Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: p_gudkov@mail.ru

Амбициозные планы по цифровизации общества и государства, а впоследствии и цифровая трансформация, нашли отражение в государственной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее — Программа), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р¹, которые были закреплены Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»².

Незаметно для простого обывателя в рамках вышеуказанной программы цифровизация превращается в цифровую трансформацию и уже основательно приобретает государственный оборот.

Цифровая трансформация должна обеспечить эффективную реализацию всех функций государства в современном обществе. Государство обязано обслуживать всех без исключения граждан, независимо от их социального статуса, пола, возраста и образовательного уровня; обеспечивать безопасность государства и общества; выполнять функции регулятора экономики и социальной сферы.

Если с достижением целей в части увеличения внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников не менее чем в три раза по сравнению с 2017 годом и созданием устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры для всех слоев общества практически все ясно, то решение ряда поставленных задач, а именно: создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий остается под вопросом.

Созданием системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрением гражданского оборота на базе цифровых технологий должны заниматься исполнители, отвечающие за реализацию Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды».

Здесь мы имеем обозначение таких вех, как:

- обеспечение правовых условий для внедрения и использования инновационных технологий на финансовом рынке;
- решение задач по легализации различных механизмов и способов идентификации;
- развитие правоотношений в сфере искусственного интеллекта;
- формирование правового статуса удостоверяющих центров с реализацией механизма государственного регулирования в этой отрасли;
- формализация электронного документа (определение механизмов создания, хранения и использования электронных дубликатов (электронных образов) бумажных документов);

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

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

- реформа правовых условий в сфере судопроизводства и нотариата (развития инструментов электронного нотариата).

Одна из важнейших ролей в указанном проекте в части нормативного регулирования отводится бизнесу как на стадии разработки нормативных правовых актов, так и на всех стадиях согласования, обсуждения и принятия. Роль бизнеса заключается в посильном выявлении регуляторных барьеров, разработке управленческих и регуляторных решений и их оценке.

Единственным отрицательным моментом данного федерального проекта является смещение сроков достижения основных вех.

Несвоевременно сформированная нормативная правовая платформа, заложенная в проекте, сдвигает сроки начала развития профильных (узкоспециализированных) направлений развития внутрироссийского законодательства в области регулирования отношений, возникающих в сети Интернет: разработка принципиально новых законодательных и иных нормативных актов, учитывающих специфику функционирования и развития Сети.

Следует учитывать и тот факт, что использование Интернета расширяет возможности пользователей, но также и накладывает на него определенные ограничения, которые должны быть четко определены и закреплены на законодательном уровне.

В настоящий момент состояние законодательной базы в российском сегменте сети Интернет и необходимость ее изменения и развития обозначают три основных направления («О правовом регулировании сети Интернет в Российской Федерации»); частичное изменение действующей в Российской Федерации нормативно-правовой базы с целью ее адаптации к соответствующим правоотношениям; создание (или разъяснение) механизмов прямого использования применительно к Интернету части действующих законодательных актов, без изменения их содержания.

В настоящее время существуют нормативные акты, которые регулируют отдельные аспекты функционирования сети Интернет. Правовые проблемы закрепления отношений в сети Интернет включают в себя широкий круг вопросов, таких как авторское право, защита чести и достоинства, вторжение в частную жизнь, регулирование лицензируемых рынков товаров и услуг, рекламы, образования и так далее. Использование Интернета дает широкие возможности пользователю сети, но действия его необходимо законодательно регламентировать.

Основные направления совершенствования нормативного правового обеспечения цифровой трансформации:

- стимулирование инноваций, направленных на развитие информационно-телекоммуникационной платформы за счет реинжиниринга бизнес-процессов с участием граждан и бизнеса, а также повышение эффективности и доступности государственных услуг и реализации административных регламентов;
- вовлечение граждан в процесс принятия решений в социальной политике, учитывающих создание механизмов получения обратной связи;

› создание эффективных инструментов обратной связи с гражданами с целью учета их мнения по вопросам регулирования, бюджета, предоставления услуг, реализации контрольных функций государства.

Учитывая все вышеизложенное, считаю, что основным источником правовой защиты информации в сети Интернет должны быть не разрозненные нормативные правовые акты, а кодифицированный акт, пред-

усматривающий не только общие положения об информации, но и регулирующий вопросы информационной безопасности, отдельные положения которого предусматривали бы ответственность за нарушение законодательства в информационной сфере. Таким нормативным правовым актом должен стать Информационный кодекс Российской Федерации.

Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, главный редактор журнала «Мониторинг правоприменения», доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, г. Москва, Россия.
E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru



Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2019 год

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, пенсионное обеспечение, нотариат, охрана здоровья детей, особо охраняемые природные территории, банкротство страховых организаций, контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, садоводство и огородничество.

Аннотация. Публикация служит обеспечению государственной политики, основанной на принципе открытости и доступности правовой информации. В Докладе обобщена информация о состоянии законодательства и практике его применения в самых разных сферах жизнедеятельности, позволяющем увидеть тенденции развития, учитывать мнения всех субъектов общественных отношений. Мониторинг правоприменения является для современной России важным видом деятельности, позволяющим обеспечивать совершенствование законодательства.

Введение

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2019 год (далее — доклад) подготовлен по итогам реализации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее — Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2019 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2018 г. № 1805-р) и с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»).

В ходе изучения правоприменительной практики использовались: информация федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о применении нормативных правовых актов, статистическая информация, обращения граждан, вступившие в силу судебные акты, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также сведения, поступившие от научных, образовательных и общественных организаций, от представителей бизнеса и правозащитных организаций.

В частности, использовалась информация Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Казанского (Приволжского) федерального университета, Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, Саратовской государственной юридической академии, Уральского государственного юридического университета, Национального медицинского исследовательского центра здоровья детей, Научно-исследовательского института гигиены и охраны здоровья детей и подростков, ассоциации «Не-

коммерческое партнерство «Объединение корпоративных юристов», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Союза садоводов России, Банка «ВТБ», Россельхозбанка, Сбербанк России, негосударственного пенсионного фонда Сбербанка России, негосударственных пенсионных фондов «Будущее» и «Открытие», ЗАО «Современные технологии бизнеса», а также отделения Всемирного фонда дикой природы в России, Всероссийского общества охраны природы, отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис», неправительственного экологического фонда имени В.И.Вернадского.

В докладе содержатся основанные на анализе правоприменительной практики предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения.

I. Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 24 августа 2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял 276 постановлений (в том числе в 2019 году — 18 постановлений, за истекший период 2020 года — также 18 постановлений), требующих исполнения, — о признании нормативного акта не соответствующим Конституции Российской Федерации (полностью или частично) либо о признании нормативного акта (либо отдельных его по-

ложений) соответствующим Конституции Российской Федерации, но при этом из данного Конституционным Судом Российской Федерации истолкования вытекает необходимость устранить пробелы или противоречия в правовом регулировании.

С 1992 года исполнено 240 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (в том числе в 2019 году — 21 постановление, за истекший период 2020 года — 10 постановлений).

По состоянию на 24 августа 2020 г. требуют исполнения 34 постановления Конституционного Суда Российской Федерации. В целях исполнения 18 из них Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) законопроекты либо поддержало проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы; в отношении 16 постановлений федеральными органами исполнительной власти ведется необходимая работа.

Актуальная информация о реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации размещена на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (https://minjust.gov.ru/portal_pravoprimereniya).

II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2019 году продолжен мониторинг правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд), в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с постановлениями, объединенными в группу дел «Гладышева» (Gladysheva) (приложение № 1).

Продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в связи с рядом других постановлений Европейского Суда (приложение № 2).

Так, на рассмотрении в Государственной Думе находится 8 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группы дел «Гарабаев» (Garabayev), «Ракевич» (Rakevich), «Ваньян» (Vanyan), «Ким» (Kim), «Свинаренко и Сляднев» (Svinarenko and Slyadnev); в постановлениях от 19 февраля 2013 г. по делу «Ефимова против Российской Федерации» (Yefimova v. Russia), жалоба № 39786/09; от 23 марта 2016 г. по делу «Блохин против Российской Федерации» (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; от 14 февраля 2017 г. по делу «Алланазарова против Российской Федерации» (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15.

Федеральными органами исполнительной власти организована подготовка проектов нормативных правовых актов в связи с постановлениями Европейского Суда от 18 апреля 2013 г. по делу «Агеевы против Российской Федерации» (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10; от 18 сентября 2014 г. по делу «Аванесян против Российской Федерации» (Avanesyan v. Russia), жалоба № 41152/06; от 16 июля 2015 г. по делу «Назаренко против Российской Федерации» (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13; от 19 ноября 2015 г. по делу «Михайлова против Российской Федерации» (Mikhailova v. Russia), жалоба № 46998/08; с постановлениями Европейского Суда, объединенными в группы дел «Роман Захаров» (Roman Zakharov), «Карелин» (Karelin).

Федеральным органам исполнительной власти необходимо также проработать вопросы о достаточности принятых мер и о внесении изменений в законодательство Российской Федерации (с учетом актуальной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда, а также складывающейся правоприменительной практики государственных органов и судов) в целях реализации правовых позиций Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группу дел «Гулиев» (Guliyev); в пилотном постановлении по делу «Томов и другие против Российской Федерации» (Tomov and Others v. Russia), жалоба № 18255/10; в постановлениях, объединенных в группы дел «Ваньян» (Vanyan), «Ковалев» (Kovalev) и «Евдокимов» (Yevdokimov), «Лашманкин» (Lashmankin), «Лю» (Liu), «Горлов» (Gorlov); в постановлении от 13 декабря 2011 г. по делу «Васильев и Ковтун против Российской Федерации» (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04; в пилотном постановлении от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08; в постановлениях от 23 марта 2016 г. по делу «Блохин против Российской Федерации» (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; от 31 января 2017 г. по делу «Вахитов и другие против Российской Федерации» (Vakhitov and Others v. Russia), жалобы № 18232/11, № 42945/11, № 31596/14; от 14 февраля 2017 г. по делу «Алланазарова против Российской Федерации» (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15; от 27 марта 2018 г. по делу «Беркович и другие против Российской Федерации» (Berkovich and Others v. Russia), жалоба № 5871/07; от 9 июля 2019 г. по делу «Володина против Российской Федерации» (Volodina v. Russia), жалоба № 41261/17.

III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации

1. Пенсионное обеспечение

Согласно пункту «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами в сфере пенсионного обеспечения являются: Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии».

В ходе проведения анализа законодательства и правоприменительной практики выявлена неполнота в правовом регулировании отдельных вопросов в сфере пенсионного обеспечения.

1.1. Неполнота правового регулирования вопросов, связанных с возможностью дистанционного обращения граждан за назначением и выплатой пенсий и иных социальных выплат

В настоящее время отсутствует механизм дистанционного обращения граждан за назначением и выплатой пенсий и иных социальных выплат.

В целях решения данной проблемы Минтруд России подготовил проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий и социальных доплат к пенсиям в целях создания для граждан удобных условий реализации права на пенсионное обеспечение и социальную помощь», согласно которому:

- пенсии, назначаемые по предложению органов службы занятости, страховые пенсии по инвалидности и социальные пенсии по инвалидности будут назначаться в беззаявительном порядке;
- будет организовано заблаговременное информирование граждан о предполагаемых размерах страховой пенсии по старости, суммах средств пенсионных накоплений и правах на выплаты за счет средств пенсионных накоплений.

1.2. Неполнота правового регулирования вопросов, связанных с переходом граждан из одного пенсионного фонда в другой

В целях минимизации рисков мошеннических действий в отношении граждан принят Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения права граждан на получение информации о последствиях прекращения договоров об обязательном пенсионном страховании». Данным Феде-

ральным законом с 1 января 2019 г. существенно ограничена возможность злоупотреблений при досрочной смене страховщика, а именно: запрещена подача заявлений о смене страховщика по почте и курьером, введено обязательное информирование граждан о возможной потере инвестиционного дохода при досрочной смене страховщика.

Как следствие, значительно снизилось количество случаев досрочной смены гражданами страховщика (как законной, так и незаконной):

по состоянию на 1 июля 2018 г. гражданами было подано 530 832 заявления о смене страховщика, на 1 июля 2019 г. — 81 625 заявлений, на 1 июля 2020 г. — 35 226 заявлений. Также в 2019 году по сравнению с 2018 годом на 41 процент снизилось количество дел (с участием органов Пенсионного фонда Российской Федерации) по искам о признании недействительным договора об обязательном пенсионном страховании, заключенного ненадлежащими сторонами.

Однако, несмотря на уменьшение количества случаев досрочной смены гражданами страховщика, процентное отношение таких заявлений к общему количеству заявлений застрахованных лиц о смене страховщика не снизилось. Доля таких заявлений по состоянию на 1 июля 2020 г. составила 87,5 процента.

Одной из причин досрочного перехода из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственный пенсионный фонд или из негосударственного пенсионного фонда в другой негосударственный пенсионный фонд является недобросовестная деятельность посредников, нанимаемых негосударственными пенсионными фондами для привлечения новых клиентов.

В целях дополнительной защиты законных интересов граждан Минтруд России подготовил проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» (в части защиты прав и законных интересов застрахованных лиц при выборе страховщика по обязательному пенсионному страхованию). Указанным законопроектом предлагается, в частности:

- запретить привлечение посредников (в том числе агентов и поверенных) для заключения договоров об обязательном пенсионном страховании;
- проверять посредством межведомственного электронного взаимодействия между Пенсионным фондом Российской Федерации и Федеральной нотариальной палатой подлинность нотариально удостоверенной доверенности, на основании которой представитель застрахованного лица подписал заявление о переходе (досрочном переходе) в Пенсионный фонд Российской Федерации или в негосударственный пенсионный фонд;
- предоставить застрахованному лицу право устанавливать запрет рассмотрения заявления о переходе (заявления о досрочном переходе), поданного любыми иными способами подачи указанных заявлений, отличными от подачи таких заявлений в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации лично застрахованным лицом.

1.3. Неполнота правового регулирования общественных отношений при банкротстве негосударственных пенсионных фондов

Для защиты прав граждан, имеющих пенсионные накопления в негосударственных пенсионных фондах, требуется совершенствование регулирования вопросов банкротства названных фондов. В этих целях Минфин России разрабатывает проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части осуществления мер по предупреждению банкротства негосударственного пенсионного фонда».

Законопроект направлен на оказание негосударственным пенсионным фондам финансовой помощи со стороны Банка России по аналогии с процедурой финансового оздоровления кредитных и страховых организаций для защиты прав и законных интересов граждан.

2. Нотариат

В соответствии с пунктом «л» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации нотариат находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими совершение нотариальных действий, являются Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее — Основы) и Регламент совершения нотариусами нотариальных действий, устанавливающий объем информации, необходимой нотариусу для совершения нотариальных действий, и способ ее фиксирования (далее — Регламент), утвержденный решением правления Федеральной нотариальной палаты от 28 августа 2017 г. № 10/17 и приказом Минюста России от 30 августа 2017 г. № 156.

Согласно статье 1 Основ нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить посредством принятия федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты.

2.1. Неполнота правового регулирования совершения должностными лицами консульских учреждений нотариальных действий за пределами Российской Федерации

Порядок совершения нотариальных действий нотариусами устанавливается Основами и другими законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также Регламентом.

В соответствии с частью второй статьи 39 Основ порядок совершения нотариальных действий должност-

ными лицами консульских учреждений устанавливается законодательными актами Российской Федерации. Однако законодательством определяется перечень нотариальных действий, совершаемых должностными лицами консульских учреждений, но не регулируется порядок их совершения (статья 26 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»).

Законодательством также не установлены полномочия федерального органа исполнительной власти по регулированию порядка совершения нотариальных действий должностными лицами консульских учреждений. Вследствие этого в совершении должностными лицами консульских учреждений нотариальных действий отсутствует единообразие, что зачастую приводит к отказу в приеме компетентными органами документов, удостоверяемых указанными лицами.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить МИДу России и Минюсту России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (в части наделения федерального органа исполнительной власти в области юстиции и федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, полномочием издать нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление нотариальных действий должностными лицами консульских учреждений) (приложение № 5).

2.2. Неполнота правового регулирования возврата нотариусу государственной пошлины

В соответствии со статьями 55, 72, 73 и 75 Основ после удостоверения договора, на основании которого возникает право (обременение (ограничение) права) на недвижимое имущество, нотариус обязан незамедлительно представить в орган регистрации прав заявление о государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы. При этом нотариус уплачивает государственную пошлину, руководствуясь пунктами 1 и 8 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), согласно которым иное лицо вправе уплатить государственную пошлину за плательщика.

Однако согласно пункту 1 статьи 45 НК РФ нотариус (как и любое иное лицо, кроме плательщика) не вправе требовать возврата уплаченной за плательщика государственной пошлины, в том числе по основанию, предусмотренному статьей 333⁴⁰ НК РФ, если регистрирующий орган возвратит без рассмотрения заявление о государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы.

В целях решения данной проблемы планируется разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части обеспечения возможности возврата государственной пошлины нотариусу в случае возвращения заявления о совершении юридически значимого действия и (или) документов без их рассмотрения уполномоченным органом (должностным лицом), совершающим данное юридически значимое действие) (приложение № 5).

2.3. Несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в связи с отсутствием законодательного регулирования предельного размера платы за оказание нотариусами услуг правового и технического характера

Согласно действующему законодательству за совершение нотариальных действий, для которых предусмотрена обязательная нотариальная форма, нотариус, занимающийся частной практикой, взимает нотариальный тариф в размере, соответствующем размеру государственной пошлины, установленной НК РФ, а также плату за услуги правового и технического характера.

Порядок определения предельного размера платы за оказание нотариусами услуг правового и технического характера утверждает правление Федеральной нотариальной палаты.

Вопрос об объеме финансовой нагрузки, которая ложится на граждан при обращении за совершением нотариального действия, является социально чувствительным. В целях защиты прав граждан и юридических лиц при совершении нотариальных действий нотариусами, занимающимися частной практикой, в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 967075-7 «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», которым предлагается установить, что за совершение нотариальных действий нотариус, занимающийся частной практикой, взимает единый нотариальный тариф, включающий федеральный и региональный тарифы. Законопроектом предусматривается, что федеральный тариф заменит существующий нотариальный тариф, а региональный тариф — плату за оказание услуг правового и технического характера. Региональный тариф будут устанавливать нотариальные палаты субъектов Российской Федерации в рамках, установленных Федеральной нотариальной палатой, в соответствии с формулой, утвержденной Минюстом России.

Принятие федерального закона позволит усилить контроль за экономической обоснованностью размера платы, взимаемой с граждан за совершение нотариальных действий.

2.4. Неполнота правового регулирования нотариального удостоверения решения общего собрания участников хозяйственного общества или совета директоров о наделении полномочиями нового единоличного исполнительного органа общества

Поскольку не утрачивает актуальности проблема хищения активов компаний путем совершения противоправных действий, заключающихся в незаконной смене генерального директора, необходимо принять законодательные меры, которые обеспечат стабильность правоотношений в корпоративной сфере.

В настоящее время нотариальному удостоверению подлежат:

решение общего собрания участников непубличного акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью, принятое посредством очного

голосования (пункт 3 статьи 67¹ Гражданского кодекса Российской Федерации; далее — ГК РФ);

» решение общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью об увеличении уставного капитала (пункт 3 статьи 17 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);

» решение общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью, в соответствии с которым в отношении решений общества будет применяться альтернативный способ подтверждения (пункт 2 Обзора судебной практики по некоторым вопросам применения законодательства о хозяйственных обществах, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 декабря 2019 г.).

Таким образом, решения о смене единоличного исполнительного органа, принятые общим собранием участников непубличного акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью посредством заочного голосования, не подлежат нотариальному удостоверению. Это означает, что такие решения можно подделать и на их основании зарегистрировать в Едином государственном реестре юридических лиц запись о смене единоличного исполнительного органа.

В целях защиты участников и кредиторов юридических лиц предлагается введение нормы об обязательном нотариальном удостоверении решений о смене единоличного исполнительного органа акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью с предоставлением нотариусу необходимых полномочий по проверке законности такой смены.

С учетом изложенного планируется разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части установления обязанности общего собрания участников акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью или совета директоров нотариально заверять решение о наделении полномочиями нового единоличного исполнительного органа общества) (приложение № 5).

2.5. Неполнота правового регулирования получения Федеральной нотариальной палатой широковещательной рассылки сведений о государственной регистрации смерти лица, выдавшего доверенность

Нотариусы не включены в число получателей широковещательной рассылки информации об актах гражданского состояния (например, в случае смерти гражданина), что создает условия для совершения мошеннических действий с нотариально удостоверенными доверенностями, прекратившими действие в связи со смертью гражданина, например, в банковской сфере.

Необходимо внесение изменений в статью 13² Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (в части предоставления Федеральной нотариальной палате сведений о государственной регистрации смерти, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, в рамках межведомственного взаимодей-

ствия), а также в статью 34² Основ о дополнении единой информационной системы нотариата информацией о доверенностях, прекративших действие вследствие смерти гражданина, выдавшего доверенность.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить Минфину России дополнить подготовленный им проект федерального закона «О внесении изменений в статью 13² Федерального закона «Об актах гражданского состояния» положением о включении Федеральной нотариальной палаты в число получателей широковещательной рассылки сведений о государственной регистрации смерти и внести корреспондирующие изменения в Основы.

3. Охрана здоровья детей

Согласно части 4 статьи 67¹ Конституции Российской Федерации дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 7 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» государство признает охрану здоровья детей одним из важнейших и необходимых условий их физического и психического развития. Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи.

В ходе мониторинга законодательства Российской Федерации выявлены недостатки правового регулирования по следующим направлениям охраны здоровья детей:

- организация бесплатного горячего питания обучающихся в образовательных организациях;
- определение источника финансирования расходов по лекарственному обеспечению детей, а также исключение дублирования льготных категорий групп населения в перечнях федеральных и региональных льготников;
- регулирование оборота, рекламы и потребления никотинсодержащей продукции, электронных систем доставки никотина и устройств, имитирующих курение.

Для обеспечения бесплатного горячего питания обучающихся в образовательных организациях Федеральным законом от 1 марта 2020 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» с 1 сентября 2020 г. введена обязанность учредителей государственных и муниципальных образовательных организаций обеспечивать обучающихся 1 — 4 классов не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием, а также предусмотрена возможность предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование организаций и обеспечение бесплатным горячим питанием обучающихся в размере, порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации (Правила предоставления и распределения указанных субсидий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20

июня 2020 г. № 900 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования»).

Для определения источника финансирования расходов по лекарственному обеспечению детей, а также в целях исключения дублирования льготных категорий групп населения в перечнях федеральных и региональных льготников в Федеральном законе от 13 июля 2020 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания» предусматривается создание единого регистра граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также установление порядка ведения такого регистра.

В целях защиты здоровья граждан, в том числе детей, Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу охраны здоровья граждан от последствий потребления никотинсодержащей продукции» урегулированы вопросы оборота, рекламы и потребления никотинсодержащей продукции и курительных принадлежностей.

4. Особо охраняемые природные территории

В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим правовой статус особо охраняемых природных территорий (далее также — ООПТ), является Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ).

Федеральным законом № 33-ФЗ определены следующие категории ООПТ: государственные природные заповедники (в том числе биосферные заповедники), национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады. Законы субъектов Российской Федерации могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находиться в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в ведении государственных научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования.

В ходе мониторинга правоприменения выявлен комплекс проблем правового регулирования ООПТ.

4.1. Неполнота правового регулирования сохранения режима особой охраны государственных природных заказников при изменении их статуса

Государственный природный заказник регионального значения может быть создан путем преобразования государственного природного заказника федерального значения, расположенного в пределах территории одного субъекта Российской Федерации. Для этого требуется решение Правительства Российской Федерации по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти, согласованного с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 23 Федерального закона № 33-ФЗ).

Федеральным законом № 33-ФЗ не предусмотрены гарантии сохранения режима особой охраны государственных природных заказников в случае их преобразования из федеральных в региональные, а также не определены критерии и условия такого преобразования. По этой причине преобразование федеральных государственных природных заказников в региональные на практике ослабляет режим особой охраны и, как следствие, влечет деградацию природных комплексов.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить Минприроды России представить предложения о механизме преобразования государственных природных заказников (из федеральных в региональные) с сохранением правового режима охраны.

4.2. Неполнота правового регулирования порядка согласования создания ООПТ регионального значения

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласовывают решения о создании ООПТ регионального значения, об изменении режима их особой охраны с Минприроды России, а в отдельных случаях — с Минобороны России и ФСБ России (пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ).

Однако законодательством не регламентирован порядок принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти решения о согласовании создания ООПТ (в том числе перечень документов о создании ООПТ, требования к ним и срок рассмотрения таких документов).

С учетом изложенного планируется проработать вопрос о регламентации порядка согласования решений о создании ООПТ регионального значения и об изменении режима их особой охраны.

4.3. Неполнота правового регулирования механизма упразднения ООПТ

В законодательстве Российской Федерации отсутствует единый механизм упразднения ООПТ. Условия и порядок упразднения ООПТ регионального и местного значения регулируются актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, поэтому в разных регионах они различны. На практике основанием упразднения ООПТ является решение государственного органа власти или органа местного самоуправления. Например, в качестве обоснования принятия реше-

ния об упразднении ООПТ указывается несоответствие такой ООПТ статусу памятника природы областного значения (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2019 г. № 88-АПА19-2).

В целях исключения случаев необоснованного лишения отдельных территорий статуса особо охраняемых в законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть четкий механизм упразднения ООПТ.

4.4. Неполнота правового регулирования функционирования сложносоставных ООПТ

В ходе мониторинга выявлены случаи образования сложносоставных ООПТ, представляющих собой ООПТ, в границах которых расположены одна или несколько других ООПТ разного уровня (заказник, национальный парк, памятник природы). Например, на территории Сочинского национального парка находится около 30 памятников природы Краснодарского края (ООПТ регионального значения). Это приводит к конфликту режимов особой охраны и невозможности их соблюдения. Также возникают проблемы, связанные с отсутствием законодательной регламентации функционирования таких ООПТ.

В целях устранения названных проблем в законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть особенности создания и функционирования сложносоставных ООПТ, а также синхронизировать режимы особой охраны ООПТ разного уровня, расположенных в границах сложносоставных ООПТ.

В целях решения вопросов, указанных в пункте 4.3 и настоящем пункте, планируется подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам правового регулирования особо охраняемых природных территорий» (приложение № 5).

4.5. Отсутствие единообразной практики привлечения к административной и уголовной ответственности за причинение вреда ООПТ

Статьей 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) установлена ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях. Статьей 262 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) предусмотрена ответственность за нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий при условии, что такой вред повлек причинение значительного ущерба. Однако УК РФ не содержит критериев определения значительности ущерба.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, либо в их охранных зонах подлежит квалификации по статье 8.39 КоАП РФ,

за исключением случаев, когда такие действия (бездействие) содержат признаки преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»).

Также Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что при разрешении вопроса о том, причинен ли в результате нарушения режима особо охраняемой природной территории значительный ущерб, судам надлежит исходить из конкретных обстоятельств дела, в частности категории особо охраняемых природных территорий, их экономической, социальной, исторической, культурной, научной значимости, способности природного ресурса к самовосстановлению, количества и стоимости истребленных, поврежденных компонентов природной среды. В необходимых случаях суд привлекает соответствующих специалистов либо экспертов.

На практике встречаются случаи, когда причинение вреда в размере 1,2 миллиона рублей влечет административную ответственность по статье 8.39 КоАП РФ, а причинение вреда в размере 615 тысяч рублей — уголовную ответственность по статье 262 УК РФ.

В целях защиты конституционных прав граждан планируется подготовить предложения по законодательному установлению денежного эквивалента при определении значительного ущерба окружающей среде, поскольку именно этот критерий является основанием для привлечения к уголовной ответственности.

4.6. Неполнота правового регулирования управления отдельными категориями ООПТ

Управление дендрологическими парками и ботаническими садами осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им государственные учреждения, а также государственные научные организации и государственные образовательные организации высшего образования (пункт 3 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ). Так, Минобрнауки России в соответствии с пунктом 4.3.23 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682, осуществляет управление дендрологическими парками и ботаническими садами федерального значения, являющимися научными организациями, подведомственными ему.

Кроме того, согласно пункту 7 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях положение о дендрологическом парке и ботаническом саде могут утвердить государственная научная организация и государственная образовательная организация высшего образования. В настоящее время такие случаи законодательно не определены.

В соответствии с пунктом 5 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ положение о дендрологическом парке и ботаническом саде федерального значения утвержда-

ет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Указанное полномочие закреплено только за Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

Управление дендрологическими парками и ботаническими садами с управлением ООПТ других категорий. При этом положение об ООПТ иных категорий утверждается тем федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет управление ими (например, согласно пункту 3 статьи 6 Федерального закона № 33-ФЗ положение о государственном природном заповеднике утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится).

С учетом изложенного предлагается поручить Минприроды России, Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам управления отдельными видами особо охраняемых природных территорий», направленный на уточнение полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также государственных научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования по утверждению положения о дендрологическом парке и ботаническом саде федерального значения (приложение № 5).

В ходе анализа законодательства по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы, установлено, что до настоящего времени не реализованы два положения федеральных законов (приложение № 3).

5. Несостоятельность (банкротство) страховых организаций и применение мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства)

Согласно пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами в сфере несостоятельности (банкротства) страховых организаций и применения мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства) являются Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Федеральный закон № 127-ФЗ) и Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее — Закон № 4015-I).

В ходе мониторинга правоприменения выявлена необходимость унификации регулирования процедур несостоятельности (банкротства) страховых и кредитных организаций и предупреждения их несостоятельности (банкротства), а также неполнота правового регулирования в смежной сфере отношений.

5.1. Различия в регулировании процедур несостоятельности (банкротства) кредитных и страховых организаций и применения мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства)

В ходе мониторинга выявлено, что регулирование в отношении кредитных организаций позволяет обеспечить защиту интересов кредиторов в большей степени, чем регулирование в отношении страховых организаций. По этой причине требуется унификация регулирования в отношении страховых и кредитных организаций.

Ниже приведены отдельные примеры различий в регулировании с указанием причин, по которым регулирование в отношении кредитных организаций должно быть взято за основу в целях унификации.

Кредитные организации	Страховые организации
Вступление в силу решения Банка России об отзыве лицензии	
Решение Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковских операций вступает в силу со дня принятия соответствующего акта Банка России и публикуется в недельный срок со дня принятия такого решения (статья 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее — Федеральный закон № 395-1)	Решение Банка России подлежит размещению на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на следующий день после принятия решения об отзыве лицензии и вступает в силу со дня его размещения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункт 3 статьи 32 ⁸ Закона № 4015-1)

Комментарий. В отношении страховой компании решение об отзыве лицензии вступает в силу не сразу (как в отношении кредитных организаций), а со дня его опубликования. Целесообразно предусмотреть вступление в силу решения об отзыве лицензии у страховой организации сразу после его принятия. В таком случае временная администрация страховой организации, назначенная в связи с отзывом лицензии, будет иметь возможность ко дню вступления в силу такого решения обеспечить контроль за страховой организацией. Также будет исключен риск вступления в силу решения об отзыве лицензии в предпраздничный или выходной день.

На рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 909929-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обеспечительных мер, направленных на сохранение имущества субъекта страхового дела в целях исполнения его обязательств» (далее — законопроект № 909929-7), направленный на решение данной проблемы.

Отзыв лицензии как основание для ликвидации

После отзыва лицензии на осуществление банковских операций кредитная организация должна быть ликвидирована.

Ликвидацию кредитной организации осуществляет государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» в порядке конкурсного производства (часть 7 статьи 20, часть 1 статьи 234 Федерального закона № 395-1; пункт 1 статьи 18977 Федерального закона № 127-ФЗ)

Одним из оснований прекращения страховой деятельности является решение Банка России об отзыве лицензии. Однако после отзыва лицензии организация может не ликвидироваться, а начать осуществлять другой вид деятельности (статья 32⁸ Закона № 4015-1)

Комментарий. Как показывает практика, кредиторы страховой организации предъявляют к ней требования по обязательствам по договорам страхования уже после отзыва лицензии и прекращения статуса финансовой организации. В момент предъявления требований организация осуществляет другой вид деятельности и на нее не распространяются контрольные полномочия Банка России. Однако в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) не определено, по каким правилам происходит процедура банкротства такой организации: по общим или по правилам банкротства страховых и финансовых организаций.

Применение правил банкротства страховых и финансовых организаций — сложная процедура, в которой принимают участие Банк России и государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». Вызывает сомнение целесообразность их участия в деле о банкротстве компании, которая уже не является страховой. Решение данной проблемы возможно, если отзыв лицензии страховой организации будет являться основанием для ликвидации, как в случае с кредитными организациями. Такая ликвидация будет осуществляться в рамках постлицензионного контроля Банка России, который обеспечит защиту интересов кредиторов.

Кредитные организации	Страховые организации
Приостановление исполнения исполнительных документов с момента отзыва лицензии	
<p>С момента отзыва лицензии на осуществление банковских операций приостанавливается исполнение исполнительных документов об имущественных взысканиях, не допускается принудительное исполнение иных документов, взыскание по которым производится в бесспорном порядке, за исключением взыскания задолженности по текущим обязательствам (пункт 3 части девятой статьи 20 Федерального закона № 395-1)</p>	<p>Отзыв лицензии не влечет приостановление исполнения исполнительных документов</p>
<p><i>Комментарий.</i> В отношении страховой организации (в отличие от кредитных организаций) отзыв лицензии не влечет приостановление исполнения исполнительных документов. Это означает невозможность обеспечить сохранность имущества страховой организации.</p>	
<p>Банк России вправе ввести мораторий на удовлетворение требований кредиторов страховой организации на срок не более трех месяцев в случае назначения временной администрации страховой организации. Однако, поскольку мораторий невозможно ввести сразу после отзыва лицензии, часть имущества страховой организации может перейти к взыскателям по исполнительным документам.</p>	
<p>В Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект № 909929-7, который решает данную проблему.</p>	
Дата прекращения полномочия временной администрации	
<p>В случае признания кредитной организации банкротом или принятия решения о принудительной ликвидации временная администрация обязана передать конкурсному управляющему (или ликвидатору) печати, штампы кредитной организации, бухгалтерскую и иную документацию. Деятельность временной администрации прекращается на основании решения Банка России (пункт 2 статьи 189⁴³ Федерального закона № 127-ФЗ)</p>	<p>В случае утверждения конкурсного управляющего временная администрация передает конкурсному управляющему имеющиеся у нее печати и штампы финансовой организации, а также бухгалтерскую и иную документацию. Деятельность временной администрации прекращается с даты утверждения арбитражным судом конкурсного управляющего (пункт 4 статьи 183¹⁴ Федерального закона № 127-ФЗ)</p>
<p><i>Комментарий.</i> На практике у государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» возникают технические сложности в оформлении передаточных актов страховой организации, поскольку не ясно, на каком основании временная администрация передает конкурсному управляющему печати, штампы и документацию, если на момент их передачи деятельность временной администрации уже прекратилась.</p>	
Непроведение собрания работников (бывших работников) по причинам, не зависящим от конкурсного управляющего	
<p>Непроведение собрания работников (бывших работников) кредитной организации не препятствует проведению собрания кредиторов в случае, если собрание работников (бывших работников) не состоялось по причинам, не зависящим от конкурсного управляющего, при условии соблюдения конкурсным управляющим порядка его организации и проведения (пункт 4 статьи 189⁸⁵⁻¹ Федерального закона № 127-ФЗ)</p>	<p>Собрание работников (бывших работников) должна проводиться не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения собрания кредиторов. Согласно позиции Президиума Верховного Суда Российской Федерации собрания работников (бывших работников) проводятся по мере необходимости. Однако критерии необходимости проведения собрания работников (бывших работников) не определены (статья 12¹ Федерального закона № 127-ФЗ; пункт 15 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с признанием недействительными решений собраний и комитетов кредиторов в процедурах банкротства, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 декабря 2018 г.)</p>
<p><i>Комментарий.</i> Норма права, действующая в отношении кредитных организаций, является более определенной, чем норма права, действующая в отношении страховых организаций.</p>	

Кредитные организации	Страховые организации
-----------------------	-----------------------

Полномочия Банка России по разработке формы реестра требований кредиторов

Банк России (по согласованию с государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов») уполномочен разработать форму реестра требований кредиторов кредитной организации.

В настоящее время действует указание Банка России от 25 февраля 2019 г. № 5079-У «О форме реестра требований кредиторов кредитной организации» (пункт 10 статьи 189³² Федерального закона № 127-ФЗ)

Комментарий. Отсутствие у Банка России полномочия по разработке формы реестра требований кредиторов страховой организации является неполнотой правового регулирования.

Минфин России разработал проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования ликвидационных процедур финансовых организаций», который направлен на решение данной проблемы.

В целях решения указанных проблем предлагается поручить Минфину России совместно с Банком России подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части унификации процедур, применяемых в деле о банкротстве кредитных и страховых организаций, и мер по его предупреждению)» (приложение № 5).

5.2. Неполнота правового регулирования общественных отношений в сфере страхового надзора за открытием филиалов страховых организаций

Согласно подпункту 5 пункта 5 статьи 30 Закона № 4015-1 субъекты страхового дела обязаны представлять в орган страхового надзора (Банк России) копии положений о филиалах и представительствах, расположенных вне места нахождения субъекта страхового дела, с указанием их адресов (мест нахождения), а также копии документов, подтверждающих полномочия их руководителей.

Однако срок исполнения данной обязанности не установлен, также не предусмотрена обязанность субъектов страхового дела сообщать Банку России информацию об изменении адреса филиала (представительства) и о закрытии филиала (представительства). По этой причине у Банка России отсутствует актуальная информация о филиалах (представительствах), что лишает орган страхового надзора возможности своевременно установить контроль за имуществом страховых организаций в целях применения мер страхового надзора.

6. Осуществление должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, производства по делам об административных правонарушениях

С 1 июля 2020 г. согласно пункту 3 статьи 269² Бюджетного кодекса Российской Федерации внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляет Федеральное казначейство в соответствии с федеральными стандартами, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации утвердило следующие федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля», «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля», «Планирование проверок, ревизий и обследований», «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований» (постановления Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2020 г. № 95, от 6 февраля 2020 г. № 100, от 27 февраля 2020 г. № 208, от 23 июля 2020 г. № 1095).

В ближайшее время планируется утвердить два федеральных стандарта в части проведения проверок, ревизий и обследований и оформления их результатов, правил досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц.

По результатам анализа правоприменительной практики выявлены проблемы административного законодательства, в частности, при определении должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, при привлечении к административной ответственности в случае несвоевременной передачи первичных учетных документов или за нарушение порядка предоставления субсидий.

Указанные проблемы планируется решить в проектах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

7. Ведение гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд

Согласно пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд является Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 217-ФЗ), определяющий особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества.

В ходе мониторинга правоприменения выявлен ряд проблем в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и в смежной сфере отношений, касающихся общего имущества собственников в коттеджных поселках.

7.1. Регулирование отношений, касающихся собственности в границах территории ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд

В границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд (далее — в границах территории садоводства или огородничества), по некоторым оценкам, от 10 до 15 процентов земельных участков являются заброшенными. Как правило, собственники таких участков неизвестны органам управления садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ (далее — товарищества).

Наличие заброшенных земельных участков приводит к несоблюдению гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, поскольку собственники земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, лишены возможности оформить право общей долевой собственности на недвижимое имущество общего пользования.

Так, регистрация права общей долевой собственности невозможна, если отсутствует решение общего собрания членов товарищества с указанием фамилий, имен, отчеств всех собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества.

Кроме того, собственники земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества несут бремя содержания имущества общего пользования товарищества не только за себя, но и за собственников заброшенных земельных участков.

В ходе мониторинга Росреестр представил данные о том, что для товариществ разработка проекта планировки территории является излишней процедурой, а подготовка проекта межевания — сложной и дорогостоящей процедурой.

- В целях решения указанных проблем предлагается:
- ▶ упростить приобретение гражданами прав на имущество общего пользования;
 - ▶ установить меры по введению в оборот заброшенных земельных участков (при условии соблюдения прав собственников таких земельных участков);
 - ▶ исключить необходимость разработки проекта планировки территории для товариществ;
 - ▶ упростить подготовку проекта межевания для товариществ.

Для этого предлагается поручить Росреестру подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отношений, касающихся собственности в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд» (приложение № 5).

7.2. Неполнота правового регулирования организации и проведения общего собрания членов товариществ с использованием информационно-телекоммуникационных технологий

Согласно части 19 статьи 17 Федерального закона № 217-ФЗ общее собрание членов товарищества правомочно, если на указанном собрании присутствует более 50 процентов членов товарищества или их представителей.

На практике соблюдение данной нормы в товариществах с сотнями и тысячами членов является затруднительным.

В целях решения данной проблемы предлагается создать правовые основы для проведения общих собраний членов товариществ с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

7.3. Коллизия части 3 статьи 18 и части 2 статьи 16 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Согласно части 3 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ число членов правления товарищества не может быть менее трех человек и должно составлять не более пяти процентов общего числа членов товарищества. Согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 217-ФЗ число членов товарищества не может быть менее семи.

Коллизия состоит в том, что требование части 3 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ может быть соблюдено, только если в товариществе будет 60 членов и более, тогда как согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 217-ФЗ в товариществе может быть и менее 60 членов (от 7 до 59 членов). Таким образом, для товариществ с числом членов менее 60 требование ча-

сти 3 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ является невыполнимым.

В целях решения проблем, указанных в пункте 7.2 и настоящем пункте, предлагается поручить Росреестру разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования законодательства в сфере коллективного садоводства и огородничества» (приложение № 5).

7.4. Установление обязанности товариществ указывать идентификаторы в исковых заявлениях и заявлениях о вынесении судебного приказа

В ходе мониторинга выявлена невозможность исполнения товариществами требований части 2 статьи 124 и части 2 статьи 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ): товарищества не могут указать в исковых заявлениях и в заявлениях о вынесении судебного приказа обязательный реквизит — один из идентификаторов ответчика. В качестве идентификатора должна быть указана информация, к которой у товариществ, как правило, отсутствует доступ: страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, основной государственный регистрационный номер индивидуального предпринимателя, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства.

В случае неуказания одного из идентификаторов ответчика судья возвращает заявление о вынесении судебного приказа или оставляет исковое заявление без движения на основании части 1 статьи 125 и статьи 136 ГПК РФ.

Для сравнения можно отметить, что в отношении истцов — организаций жилищно-коммунального хозяйства обязанность указания идентификатора ответчика приостановлена до 1 января 2021 г. (статья 20² Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции»).

Также Минстрой России подготовил законопроект, согласно которому организации жилищно-коммунального хозяйства имеют бесплатный доступ к информации из государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства, в том числе в целях взыскания задолженности за оказанные услуги, задолженности по взносам на капитальный ремонт (проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»).

В целях реализации принципа равенства всех перед законом и судом и гарантии права каждого на судебную защиту планируется урегулировать порядок получения товариществами одного из идентификаторов

ответчика, необходимого для указания в исковых заявлениях и в заявлениях о вынесении судебного приказа.

7.5. Неполнота правового регулирования отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках

В ходе мониторинга правоприменения в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд выявлена проблема в смежной сфере отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках.

Коттеджные поселки — собирательная категория для описания отдельно стоящих индивидуальных жилых домов или жилых домов блокированной застройки, связанных общей инфраструктурой, к которой относятся, в том числе автомобильные дороги, ограждения, заборы, водопровод, газопровод, ливневая канализация, сеть электроснабжения и наружного освещения, а также земельные участки под данными объектами.

Проблемой в регулировании отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках, является отсутствие правового режима общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в отношении общей инфраструктуры коттеджных поселков.

Отсутствием такого режима пользуются недобросовестные застройщики и органы управления имуществом коттеджного поселка, которые на практике допускают злоупотребления, в том числе оформляют право собственности на объекты общей инфраструктуры и устанавливают для собственников индивидуальных жилых домов тарифы на обслуживание и использование общей инфраструктуры, не обеспечивают коттеджный поселок необходимыми объектами общей инфраструктуры.

Введение правового режима общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 10 ноября 2016 г. № 23-П: «В Российской Федерации индивидуальные жилые дома, будучи объектами права собственности (статья 288 ГК РФ) и жилищных прав (часть 1 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации), являются также важной составляющей жилищного фонда (часть 1 статьи 19 Жилищного кодекса Российской Федерации) — материального ресурса, необходимого для стабильного развития Российской Федерации как социального государства и обеспечения одной из базовых потребностей человека — потребности в жилище, что предопределяет значительную специфику правового регулирования в данной сфере общественных отношений, связанную, в частности, с необходимостью создания, содержания и надлежащей эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры, обслуживающей индивидуальные жилые дома на земельных участках, разрешенное использование которых допускает возведение таких домов, и отвечающей потребности их владельцев в благоприятных условиях проживания».

Следует отметить, что особый правовой режим общего имущества уже действует в законодательстве в отношении многоквартирных домов, а именно: собствен-

нику квартиры в многоквартирном доме наряду с принадлежащим ему помещением, занимаемым под квартиру, принадлежит также доля в праве собственности на общее имущество дома (статья 289 ГК РФ); собственник квартиры не вправе отчуждать свою долю в праве на общее имущество жилого дома, а также совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на квартиру (статья 290 ГК РФ).

Законодательное регулирование отношений, касающихся общего имущества собственников индиви-

дуальных жилых домов в коттеджных поселках, будет способствовать более эффективной защите прав собственников таких домов.

С учетом изложенного планируется подготовить предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части регламентации правового статуса коттеджных поселков и их общей инфраструктуры.



ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

THEORY OF LAW AND STATE

LAW ENFORCEMENT AS AN OBJECT OF LEGAL PREDICTION

K. Agamirov

Karen Agamirov, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Senior Researcher at the Department of Philosophy of Law, History and Theory of Law and State of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: agamirow@yandex.ru

Keywords: *legal prediction, levels of legal prediction implementation, legal system, law enforcement, globalisation risks.*

Abstract.

Purpose of the study: identifying the place and role of law enforcement as an object of legal prediction in the legal system, studying prognostic lines for improving law enforcement activities, and identifying globalisation risks for national law enforcement practice.

Methods of study: system structure analysis, logical and formal legal methods, content analysis.

Results obtained: the importance of law enforcement in the legal system is examined and its prognostic model is proposed. The lines of impact of legal prediction on the law enforcement function are determined. As a result of the analysis, a justification is given for the need to modernise the legal impact on social relations and its law enforcement component as an independent element of the legal system, risks of globalisation for domestic law enforcement are identified and legal means for levelling them are proposed.

References

1. Agamirov K.V. Iuridicheskoe prognozirovaniye: aktual'nost', organizatsionno-institutsional'nyi aspekt i metodologicheskie osnovy. Zhurnal rossiiskogo prava, 2019, No. 10, pp. 15-29.
2. Isakov V.B. Iuridicheskie fakty v rossiiskom prave : uchebnoe posobie. M. : Iustitsinform, 1998, 48 pp.
3. Goloskokov L.V. Pravovye doktriny: ot Drevnego mira do informatsionnoi epokhi. M. : Nauchnyi mir, 2003, 317 pp.
4. Agamirov K.V. Vynuzhdennye otkloneniya i prognosticheskie probely kak kategorii iuridicheskoi nauki. Gosudarstvo i pravo, 2019, No. 1, pp. 18-26.
5. Agamirov K.V. Zamknutyie krugi biurokraticheskogo omuta. Tysiachi rossiian stanoviyatsia zhertvami nerazberikhi mezhdru GIBDD, nalogovikami i sudebnymi pristavami. Nezavisimaya gazeta, 10.11.2016, URL: http://www.ng.ru/politics/2016-11-10/3_6854_kartblansh.html (data obrashcheniya: 29.10.2020).
6. Pravovaya sistema sotsializma: problemy funktsionirovaniya i razvitiya. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1986, No. 8, pp. 3-10.
7. Tikhomirov Iu.A. Pravo kak mera operezhaiushchego otrazheniya deistvitel'nosti. Pravovye modeli i real'nost'. Otv. red. Iu.A. Tikhomirov, E.E. Rafaliuk, N.I. Khludeneva. M. : INFRA-M, 2016, pp. 1-18.
8. Lushnikov A.M. Teoriya gosudarstva i prava: elementarnyi kurs. M. : Eksmo, 2010, 210 pp.
9. Tikhomirov Iu.A. Pravoprimeneniye: ot epizodichnosti k tselevoi rezul'tativnosti. Zhurnal rossiiskogo prava, 2017, No. 1, pp. 55-62.
10. Khmelevskii S.V. Vliyaniye globalizatsii na natsional'nuyu pravovuyu sistemu postsovet'skoi Rossii: formy, metody, kollizii. Sotsial'no-politicheskie nauki, 2012, No. 1, pp. 101-114.
11. Rybakov O.Iu. Metodologicheskoe znachenie teorii pravovoi politiki. Iuridicheskaya nauka, 2017, No. 4, pp. 50-53.
12. Rybakov O.Iu. Pravo, otchuzhdeniye i soglasie v sovremennom Rossiiskom gosudarstve. M. : Iurist, 2009, 247 pp.
13. Rybakov O.Iu. Kachestvo zhizni, blagopoluchie cheloveka, tsennost' prava v usloviyakh tsifrovoi real'nosti. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviyakh tsifrovoi real'nosti: sbornik statei. Pod red. O.Iu. Rybakova. M. : Rusains, 2020, pp. 15-31.
14. Zor'kin V.D. Konstitutsionnaya identichnost' Rossii: doktrina i praktika. Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya, 2017, No. 4, pp. 1-12.
15. Tikhomirov Iu.A. Iuridicheskoe prognozirovaniye: nauchno-prakticheskoe posobie. M., 2018, 168 pp.
16. Agamirov K.V. Znachenie prognozirovaniya globalizatsionnykh protsessov dlya vyavleniya i preduprezhdeniya riskov, okazyvaiushchikh vozdeistviye na rossiiskuyu pravovuyu sistemu. Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava, 2017, t. 7, No. 8A, pp. 98-115.
17. Agamirov K.V. Prognosticheskii analiz vliyaniya globalizatsii na transformatsiyu norm mezhdunarodnogo prava v rossiiskuyu pravovuyu sistemu. Baltiiskii gumanitarnyi zhurnal, 2017. T. 6, No. 4, pp. 447-453.

THEORY OF LAW AND STATE

**ON THE QUESTION OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF LEGAL
REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF RENDERING FREE LEGAL
AID IN THE RUSSIAN FEDERATION**

E. Atagimova, O. Rybakova

El'mira Atagimova, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Ol'ga Rybakova, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russian Federation.

Keywords: *constitutional law, qualified legal aid, free legal aid, legal regulation, free legal aid systems, quality of free legal aid, lawyers, state law offices.*

Abstract.

Purpose of the work: wording and justification of proposals for improving the efficiency of legal regulation of relations in the field of rendering free legal aid to citizens in the territory of the Russian Federation.

Methods of study: analysis, synthesis, and the comparative legal method are used in the paper.

Results obtained: based on the analysis of the current laws that regulate rendering free legal aid, scholarly approaches and the expert community opinions, proposals for improving the efficiency of legal regulation of rendering free legal aid which can be used in law-making at the federal and regional levels are worded and justified.

References

1. Bondar' N.S. Aksiologiya sudebnogo konstitutsionalizma: konstitutsionnye tsennosti v teorii i praktike konstitutsionnogo pravosudiia. Seriya "Biblioteka sudebnogo konstitutsionalizma", vyp. 2, 2-e izd., dop. M. : Iurist, 2014, 176 pp.
2. Atagimova E.I. Okazanie kvalifitsirovannoi besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi kak garantiia realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan. Monitoring pravoprimeniia, 2020, No. 3 (36), pp. 38-43.
3. Botnev V.K. Kvalifitsirovannaia iuridicheskaiia pomoshch' kak konstitutsionnaia garantiia zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina : avtoref. d-ra iurid. nauk: 12.00.02. M., 2013, 57 pp.
4. Kerefov I.R. Pravo na poluchenie besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi, ee mesto sredi drugikh prav i zakonnykh interesov osuzhdennykh. Ugolovno-ispolnitel'noe pravo, 2012, No. 2 (14), pp. 109-112.
5. Vlasov A.A. Problemy realizatsii konstitutsionnogo prava na poluchenie kvalifitsirovannoi iuridicheskoi pomoshchi. Uchenye trudy Rossiiskoi Akademii advokatury i notariata, No. 1 (24), 2012, pp. 8-15.
6. Savchenko M.S., Kalenskii P.V., Gribanova A.S. Problemy pravovogo regulirovaniia okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. Politematicheskii setevoi elektronnyi nauchnyi zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta, 2016, No. 116, pp. 580-592.
7. Kudriavtsev V.L. Realizatsiia konstitutsionno-pravovogo instituta kvalifitsirovannoi iuridicheskoi pomoshchi v deiatel'nosti advokatov (zashchitnikov) v rossiiskom ugovnom sudoproizvodstve: teoreticheskie osnovy i problemy obespecheniia : dis. ... d-ra iurid. nauk. M., 2009, 410 pp.
8. Atagimova E.I. Problemy kachestva okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. V sbornike: Osnovnye tendentsii razvitiia sovremennogo prava: problemy teorii i praktiki. Materialy IV Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiem). Pod redaktsiei R.F. Stepanenko, S.N. Tagaevoi, 2020, pp. 51-54.
9. Rybakova O.S. Pravo grazhdan na besplatnuiu iuridicheskuiu pomoshch' v sisteme konstitutsionnykh tsennostei Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: Iuridicheskie nauki, 2020, No. 3 (39), pp. 56-67.
10. Vasil'ev A.A. Konstitutsionnoe pravo na besplatnuiu kvalifitsirovannuiu iuridicheskuiu pomoshch' v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. iurid. nauk. Saratov, 2012, 201 pp.
11. Bondar' O.N. Kvalifitsirovannaia iuridicheskaiia pomoshch' -- konstitutsionnaia garantiia prav grazhdan : monografiia. Rostov-na-Donu : Proppress, 2018, 222 pp.
12. Krivososova O.Iu. Konstitutsionnoe pravo na besplatnuiu iuridicheskuiu pomoshch' v Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk: 12.00.02. M., 2007, 28 pp.
13. Miniailenko N.N. Pravo na iuridicheskuiu pomoshch' i mekhanizm ego obespecheniia v sovremennoi Rossii (teoretiko-pravovoi aspekt) : dis. ... kand. iurid. nauk. SPb. : Sankt-Peterburgskii universitet MVD Rossii, 2000, 50 pp.
14. Goshuliak V.V. Prokuratura, advokatura, notariat v konstitutsionnom prave Rossii : monografiia. M. : Al'fa-M, 346 pp.

15. Kashkovskii V.S. Iuridicheskaiia pomoshch' kak pravovaiia kategoriia i sotsial'no-pravovoe iavlenie: voprosy teorii i praktiki : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. Tambov, 2009, 24 pp.
16. Zakomoldin A. V. Kvalifitsirovannaia iuridicheskaiia pomoshch' v ugovnom protsesse Rossii: Poniatie, sodержanie, garantii : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk: 12. 00.09. M., 2007, 21 pp.
17. Potashnik I.M. Advokatura i kvalifitsirovannaia iuridicheskaiia pomoshch'. Novyi iuridicheskii zhurnal, 2014, No. 1, pp. 99-106.
18. Atagimova E.I. Okazanie kvalifitsirovannoi besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi kak garantiia realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 3 (36), pp. 38-43.
19. Reznik G.M. K voprosu o konstitutsionnom sodержanii poniatiia "kvalifitsirovannaia iuridicheskaiia pomoshch'". Advokat, 2007, No. 4, pp. 25-27.
20. Novikova A.E., Shepeleva O.S. Otsenka i obespechenie kachestva programm besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. Zakon, 2012, No. 11, pp. 73-78.
21. Maliutina O.A. K voprosu o kachestve okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. Advokatskaia praktika, 2018, No. 5, pp. 24-28.
22. Rybakov O.Iu. Kachestvo zhizni, blagopoluchie cheloveka, tsennost' prava v usloviakh tsifrovoi real'nosti. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoi real'nosti. M., 2020, pp. 15-31.
23. Reznik E.S. Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch': aktual'nye voprosy dostupnosti i kachestva. Pravo i politika, 2018, No. 9, pp. 43-58.
24. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Sostoianie i problemy okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi naseleniiu. Monitoring pravoprimeneniia, 2015, No. 2 (15), pp. 52-58.
25. Varava M.A. O vzaimodeistvii gosudarstvennogo iuridicheskogo biuro i organov mestnogo samoupravleniia v sfere okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi, pravovogo informirovaniia i pravovogo prosveshcheniia (tezisy k vystupleniiu). Penitsitarnaia sistema i obshchestvo: opyt vzaimodeistviia : sb. materialov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Permskii institut FSIN (Perm'), 2019, pp. 89-90.
26. Rybakov O.Iu., Rostova O.S. O novellakh v poriadke prisuzhdeniia uchenykh stepeni v Rossiiskoi Federatsii. Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2014, No. 1, pp. 25-28.
27. Poliakova N.A. K voprosu o poluchenii inostrannymi grazhdanami i litsami bez grazhdanstva kvalifitsirovannoi iuridicheskoi pomoshchi besplatno. Migratsionnoe pravo, 2020, No. 4, pp. 9-12.
28. Ostapenko A.S., Artem'ev E.V., Bevziuk E.A. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 21.11.2011 No. 324-FZ "O besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi). SPS Konsul'tantPlius.
29. Petikian S.G. Dostupnost' besplatnoi kvalifitsirovannoi iuridicheskoi pomoshchi. Iurist, 2014, No. 4, pp. 9-11.
30. Borovik I.E. Garantii predstavleniia iuridicheskoi pomoshchi maloimushchim (analiz zakonodatel'stva Iaponii i Rossii). Advokat, 2010, No. 1, pp. 81-85.

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF ACCESS TO INFORMATION USING DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

T. Poliakova, G. Kamalova

Tat'iana Poliakova, Dr.Sc. (Law), Professor, Chief Researcher, Acting Head of the Department 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: polyakova_ta@mail.ru

Gul'fia Kamalova, Ph.D. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Information Security under the management of the Udmurt State University, Izhevsk, Russian Federation.

E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com

Keywords: *information, access to information, human rights and freedoms, information technology, information society, digital transformation, digital platform, information security.*

Abstract.

Purpose of the work: identifying trends in the development of the right to access information in the Russian Federation based on end-to-end digital technologies and digital platform solutions in the information society.

Method of study: the work is based on the methods of dialectics and system analysis of the legal information sphere making it possible to study comprehensively and logically consistently the processes of digitalisation of the implementation of the right to access information in the context of their legal regulation in the information society and digital transformation in order to identify existing patterns and development trends.

Results obtained: the study carried out made it possible to draw a number of justified conclusions: under the conditions of the information society and digitalisation, information acquires the nature of a strategic resource. It is necessary to improve the legal regulation of access to official and other socially significant information with a view to protect the rights, freedoms and legitimate interests of various subjects as a comprehensive, integrated and multi-level system formed in accordance with the geographical distribution principle, using big data, artificial intelligence and other state-of-the-art digital technologies. The increasing importance of access to reliable information requires a transition to a conceptual model of access to information based on information interaction of subjects aiming at ensuring national interests in the digital world.

References

1. Bachilo I.L. Sovremennye zadachi informatsionnogo prava. Pravo na dostup k informatsii: vozmozhnosti ogranicheniia v elektronnoi srede: sb. materialov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SPb. : FGBU "Prezidentskaia biblioteka imeni B.N. El'tsina", 2011, pp. 42-50.
2. Boichenko I.S. Informatsionno-pravovoe obespechenie sistemy elektronnoho vzaimodeistviia federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2017, 177 pp.
3. Irkhin Iu.V. Printsipy, vozmozhnosti i problemy realizatsii sovremennogo upravlencheskogo podkhoda "gosudarstvo kak tsifrovaia platforma". Vozmozhnosti i ugrozy tsifrovogo obshchestva: sb. nauch. st. / pod obshch. red. A.V. Sokolova, A.A. Vlasovoi. Iaroslavl', 2019, pp. 38-43.
4. Kamalova G.G. Gosudarstvennaia edinaia oblachnaia platforma: perspektivy i riski. Informatsionnoe pravo, 2020, No. 2, pp. 26-30.
5. Karkhtsiia A.A. Tsifrovoi imperativ: novye tekhnologii sozdaiut novuiu real'nost'. Intellekual'naia sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava, 2017, No. 8, pp. 17-26.
6. Morozov A.V. Rol' Miniusta Rossii v formirovanii edinogo prostranstva elektronnoi pravovoi informatsii. Elektronnoe zakonodatel'stvo Dostup k normativno-pravovoi informatsii v elektronnoi srede: sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SPb. : FGBU "Prezidentskaia biblioteka imeni B.N. El'tsina", 2011, pp. 77-82.
7. Petrov M., Burov V., Shkliaruk M., Sharov A. Gosudarstvo kak platforma. Kibergosudarstvo dlia tsifrovoi ekonomiki. Tsifrovaia transformatsiia. M. : Tsentr strategicheskikh razrabotok, 2018, 36 pp.
8. Petrovskaia O.V. Tsifrovaia transformatsiia i problemy obespecheniia dostovernosti informatsii. Agrarnoe i zemel'noe pravo, 2020, No. 3 (183), pp. 130-132.
9. Poliakova T.A. Informatsionno-pravovye uchetye sistemy federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti: opyt sozdaniia i problemy. Administrativnoe pravo i protsess, 2015, No. 10, pp. 23-30.
10. Poliakova T.A. Transformatsiia prava i prioritetye napravleniia nauchnykh issledovaniy v informatsionnoi sfere. Formirovanie sistemy pravovogo regulirovaniia obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti v usloviakh bol'shikh vyzovov v global'nom informatsionnom obshchestve. Vtorye Bachilovskie chteniia: sb. nauch. tr. M. : IGP RAN, 2019, pp. 20-28.
11. Reshetnikova G.A. Poniatie "natsional'nye interesy" v kontekste natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Udmurtskogo universiteta, seriia: Ekonomika i pravo, 2020, t. 30, No. 3, pp. 438-444.
12. Rybakov O.Iu. Issledovaniia po tsifrovizatsii pravotvorchestva. Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta, seriia: Iuridicheskie nauki, 2020, No. 1 (37), pp. 104-110.
13. Stepin V.S. Sovremennye tsivilizatsionnye krizisy i problema novykh strategii razvitiia. M., 2018, 28 pp.
14. Troian N.A. Vliianie tsifrovyykh tekhnologii na razvitie gosudarstvennoi sistemy pravovoi informatsii v Rossii. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika, 2020, No. 3 (183), pp. 215-219.
15. Tsifrovaia transformatsiia: vyzovy prava i vektory nauchnykh issledovaniy / Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Amelin R.V., Baturin Iu.M., Boichenko I.S., Borisova L.V., Bundin M.V., Butrim I.I., Vasianina E.L., Vinogradova E.V., Voronov A.M., Demirov V.V., Dem'ianets M.V., Dovnar N.N., Dobrobaba M.B., Efremov A.A., Zharova A.K., Kamalova G.G., Kartskhiia A.A., Kliuchko R.N. i dr. M., 2020, 340 pp.

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

LEGAL INFORMATION SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF THE NATIONAL LEGAL INFORMATION SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION UNDER THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION

N. Troian

*Natal'ia Troian, Senior Researcher at the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Moscow, Russian Federation.
E-mail: n-troyan66@yandex.ru*

Keywords: *legal information, access to information, information technology, information society, digital transformation, digital platform.*

Abstract.

Purpose of the work: analysing the development of the national legal information system based on end-to-end digital technologies and digital platform solutions under the conditions of the information society.

Method of study: the work is based on the methods of dialectics and system analysis allowing a comprehensive study of processes of digitalisation of legal information in the context of their legal regulation under the conditions of digital transformation.

Results obtained: the study carried out allows to make the following conclusions. Under the conditions of the information society, information becomes an important strategic resource. The national legal information system should become an official, comprehensive, integrated, multi-level and open information system based on the geographical distribution principle, on a digital platform using convergent technologies aimed at legal information support of the individual, society and the state, including modernisation of public administration in the context of administrative reform.

References

1. Poliakova T.A. Informatsionno-pravovye uchetye sistemy federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti: opyt sozdaniia i problemy. Administrativnoe pravo i protsess, 2015, No. 10, pp. 23-30.
2. Minbaleev A.V. Vozdeistvie konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina na razvitie informatsionnogo prava v usloviakh tsifrovizatsii sovremennogo obshchestva. Iuridicheskoe obrazovanie i iuridicheskaya nauka v Rossii: sovremennye tendentsii i perspektivy razvitiia (k 15-letiiu iuridicheskogo fakul'teta Kurskogo gosudarstvennogo universiteta) : sb. materialov Vseros. nauch.-prakt. konf, 2019, pp. 204-212.
3. Rybakov O.Iu. Pravovaia informatsiia kak uslovie realizatsii sovremennoi rossiiskoi pravovoi politiki. Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 4 (220), pp. 105-112.
4. Rybakova O.S. Sovremennye informatsionnye tekhnologii obespecheniia dostupa grazhdan k pravovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii. Pravovaia informatizatsiia i transformatsiia prava v usloviakh tsifrovoi real'nosti : sb. dokladov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi onlain-konferentsii, priurochennoi k iubileiam sozdaniia FBU NTsPI pri Miniuste Rossii i VGUIu (RPA Miniusta Rossii). M., 2020, pp. 144-151.
5. Morozov A.V. Rol' Miniusta Rossii v formirovanii edinogo prostranstva elektronnoi pravovoi informatsii. Elektronnoe zakonodatel'stvo. Dostup k normativno-pravovoi informatsii v elektronnoi srede : sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SPb. : FGBU "Prezidentskaia biblioteka imeni B.N. El'tsina", 2011, pp. 77-82.
6. Khabrieva T.Ia., Chernogor N.N. Pravo v usloviakh tsifrovoi real'nosti. Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 1, pp. 85-102.
7. Morozov A.V. Sistema pravovoi informatsii Miniusta Rossii : monografiia. M. : Triumf, 1999. 461 pp.
8. Atagimova E.I. K voprosu o neobkhodimosti sozdaniia edinogo tsifrovogo kontura pravovogo prosveshcheniia v Rossiiskoi Federatsii. Pravovaia informatizatsiia i transformatsiia prava v usloviakh tsifrovoi real'nosti : sb. dokladov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi onlain-konferentsii, priurochennoi k iubileiam sozdaniia FBU NTsPI pri Miniuste Rossii i VGUIu (RPA Miniusta Rossii). M., 2020, pp. 17-27.

CRIMINAL PROCEDURE

LAWSUIT AS A LEGAL MEANS FOR PROTECTING THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF A PERSON AT THE MODERN STAGE OF DEVELOPMENT OF CRIMINAL PROCEDURAL RELATIONS

O. Zaitsev, V. Potapov

Oleg Zaitsev, Dr.Sc. (Law), Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Chief Researcher of the Department of Criminal, Criminal Procedural Legislation and Judicial System of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

Vasilii Potapov, Dr.Sc. (Law), Professor, Director of the Law Institute of the Pitirim Sorokin Syktyvkar State University, Syktyvkar, Russian Federation.

E-mail: law@syktsu.ru

Keywords: *criminal proceedings, lawsuit, victim, defendant, civil plaintiff, civil defendant.*

Abstract.

Purpose of the paper: identifying a special role of the lawsuit for compensation for damages caused by an offence.

Methods used: the dialectical cognition method, general scientific methods of abstraction, analysis, and synthesis, as well as special legal methods: historical legal, comparative legal, logical legal, etc.

Results obtained: features of the criminal procedural law as regards considering of civil law claims in the course of criminal proceedings are identified, legal positions of the Constitutional Court and the Supreme Court of the Russian Federation on the issues under consideration are analysed, positions taken by scholars specialising in procedural law in relation to prospects of compensation for victims of damages caused by an offence are shown, justifications are given for recommendations on resolving certain problematic questions related to hearing a lawsuit in the course of a preliminary investigation and trial of a criminal case.

References

1. Balovneva V.I. Obespechenie zashchity imushchestvennykh i neimushchestvennykh prav poterpevshego -- iuridicheskogo litsa v ugovolnom sudoproizvodstve : dis. ... kand. iurid. nauk. Orenburg, 2018, 220 pp.
2. Vozmeshchenie material'nogo vreda poterpevshim. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie : nauch.- prakt. posobie. A.S. Avtonomov, V.Iu. Artemov, I.S. Vlasov i dr.; otv. red. S.P. Kubantsev. M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve RF: Iuridicheskaiia firma Kontrakt, 2016, 304 pp.
3. Dubrovin V.V. Vozmeshchenie vreda ot prestuplenii v ugovolnom sudoproizvodstve (otechestvennyi, zarubezhnyi, mezhdunarodnyi opyt pravovogo regulirovaniia) : monografiia. M. : Iurlitinform, 2011, 222 pp.
4. Dyk A.G., Mulakhmetova N.E. Grazhdanskii isk v ugovolnom dele kak odin iz sposobov vozmeshcheniia vreda, prichinennogo prestupleniem : monografiia. M. : Iurlitinform, 2013, 288 pp.
5. Ivanov D.A. Vozmeshchenie imushchestvennogo vreda, prichinennogo prestupleniem, v dosudebnom proizvodstve po ugovolnym delam : monografiia. M. : Iurlitinform, 2016, 176 pp.
6. Ivanov D.A. Aktual'nye voprosy teorii i praktiki vozmeshcheniia prichinennogo prestupleniem vreda : monografiia. M. : Iurlitinform, 2018, 288 pp.
7. Malysheva O.A. Perspektivy vozmeshcheniia poterpevshim vreda, prichinennogo prestupleniiami. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, 2020, No. 450, pp. 226-233.
8. Mateikovich M. S. Grazhdanskii isk v ugovolnom sudoproizvodstve: zakon, doktrina, sudebnaia praktika. Zhurnal rossiiskogo prava, 2020, No. 3, pp. 103-118.
9. Smirnova E.V. Problemy vozmeshcheniia vreda, prichinennogo prestupleniem, v ugovolnom sudoproizvodstve Rossii. Vestnik Volgogradskoi akademii MVD Rossii, 2014, No. 4, pp. 126-132.
10. Sonikov M.V. Grazhdanskii isk v ugovolnom protsesse: istoriia, sovremennost', perspektivy. Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess, 2017, No. 10, pp. 60-64.
11. Sushina T.E. Osobennosti razvitiia i sovremennoe sostoianie germanskoi modeli vozmeshcheniia vreda, prichinennogo prestupleniem. Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia, 2019, No. 1, pp. 100-109.
12. Ugolovno-protsessual'noe pravo : uchebnik dlia bakalavriata i magistratury. Pod obshch. red. V.M. Lebedeva, 2-e izd., pererab. i dop. M. : Izdatel'stvo Iurait, 2014, 1060 pp.
13. Shestopalova V.V. Obzor praktiki rassmotreniia grazhdanskogo iska v ugovolnom sudoproizvodstve. Rossiiskoe pravosudie, 2019, No. 6, pp. 65-81.

FINANCIAL LAW

LEGAL ASPECTS OF FORMATION OF THE MECHANISM FOR PROTECTING THE RIGHTS OF PARTICIPANTS OF THE FINANCIAL MARKET

A. Kartashov

Aleksandr Kartashov, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: a.v.kartashov@inbox.ru

Keywords: *financial market, participants of the financial market, financial organisation, basic standards, mechanism for legal regulation of the financial market, financial services, Bank of Russia.*

Abstract.

The paper is devoted to studying the role and place of basic standards of financial organisations in the system of legal regulation of financial market relations. The author notes the problem of insufficient financial awareness of consumers of financial services which the said standards are expected to raise. The possibility of considering the said instruments as sources for legal regulation of relations with the involvement of financial organisations is examined. It is noted in the paper that the

basic standards of financial organisations should be considered as sources for regulating the financial market whose content ensures building a mechanism for protecting the rights of participants of financial relations. The author notes that the basic standards of operation of financial organisations contain provisions enabling the Bank of Russia to carry out oversight response measures or, in case of good reasons, to use measures of coercion and/or conviction.

References

1. Aksakov A.G., Ivanov O.M. Ekonomicheskie, pravovye i sotsiokul'turnye predposylki razvitiia sinditsirovannogo kreditovaniia v Rossii. *Bankovskoe pravo*, 2020, No. 2, pp. 7-14.
2. Malunova Z.A. Samoreguliruemye organizatsii na finansovom rynke: k voprosu o "perekhodnoi" modeli regulirovaniia. Pod red. O.A. Kuznetsovoi, V.G. Golubtsova, G.Ia. Borisevich, L.V. Borovykh, Iu.V. Vasil'voi, S.G. Mikhailova, S.B. Poliakova, A.S. Telegina, T.V. Shershen'. *Permskii iuridicheskii al'manakh. Ezhegodnyi nauchnyi zhurnal*, 2018, No. 1, pp. 355-364.
3. Nobel' P. Instituty shveitsarskogo finansovogo rynka. *Bankovskoe pravo*, 2011, No. 1, pp. 7-13.
4. Rozhdestvenskaia T.E., Guznov A.G. Znachenie mezhdunarodno-priznannykh standartov regulirovaniia i osushchestvleniia nadzora. *Kuqyq ja'ne memleket ["Pravo i gosudarstvo", Kazakhstan -- prim. red.]*, No. 4 (73), 2016, p. 54.
5. Samigulina A.V. Garmonizatsiia zakonodatel'stva, reglamentiruiushchego sektoral'nuiu strukturu finansovogo rynka Rossii. *Pravo i ekonomika*, 2017, No. 9, pp. 5-15.
6. Tropskaia S.S. Finansovy upolnomochennyy kak sub'ekt publichnogo prava finansovogo rynka. *Finansovoe pravo*, 2020, No. 7, pp. 10-14.

INTERNATIONAL LAW

MONITORING THE LEGAL REGULATION OF GENETIC DATA PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

N. Dorodonova, E. Evstifeeva

Nataliia Dorodonova, Ph.D. (Law), Associate professor at the Department of History of Law and State of the Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation.

E-mail: dorodonovan@gmail.com

Ekaterina Evstifeeva, Ph.D. (Law), Associate professor at the Department of Criminal and Penal Law of the Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation.

E-mail: evstifeevak@yandex.ru

Keywords: *genetic information, genome, security, human genetic material, personal data, privacy, data protection, European legislation, legal regulation, data protection.*

Abstract. *The legislative experience in protecting genetic, biometric, and medical information using the case of certain European countries (Germany, Italy, and France) is studied in the paper. An analysis is carried out of the impact of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data as well as of the repeal of Directive 95/46/EC on the harmonisation of national laws of countries of the European Union in the field of genetic privacy and security.*

The system approach, analysis and synthesis methods, and comparative legal studies form the methodological basis for this study.

The study carried out makes it possible to conclude that due to the active use of biological information and arising potential risks it is necessary to create a clear and efficient legal framework to ensure the privacy, security, and anonymity of using personal genetic data of people.

References

1. Selita F. Genetic Data Misuse: Risk to Fundamental Human Rights in Developed Economies. *Legal Issues Journal*, 2019, No. 7(1), pp. 53-95.
2. Evstifeeva E.V., Dorodonova N.V. Mezhdunarodno-pravovaia politika v sfere provedeniia biomeditsinskikh i genomnykh issledovani. *Pravovaia politika i pravovaia zhizn'*, 2019, No. 3, pp. 44-51.
3. Rybakov O.J., Rybakova O.S. Principles of information security of a child on the internet. *Studies in computational intelligence*, 2019, vol. 826, pp. 427-433.

- Petrova R.E. O nekotorykh aspektakh normativnogo regulirovaniia primeneniia iskusstvennogo intellekta v kontekste zashchity prav i obespecheniia bezopasnosti lichnosti, obshchestva, gosudarstva: voprosy, perspektivy. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoi real'nosti. Sbornik statei. Moskva, 2020, pp. 185-196.
- Rybakov O.Iu., Rybakova O.S. Sotsial'naiia bezopasnost' v kontekste natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii. V sbornike: Osnovnye tendentsii razvitiia sovremennogo prava: problemy teorii i praktiki. Materialy IV Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiem). Pod redaktsiei R.F. Stepanenko, S.N. Tagaevoi. Kazan', 2020, pp. 20-24.
- Otraslevoe delenie mezhdunarodnogo prava: traditsionnye i novye podkhody. Kollektivnaia monografiia. Pod red. A.A. Dorskoi, Z.Sh. Matchanovoi. SPb. : Asterion, 2018. 432 s.
- Townend D. EU Laws on Privacy in Genomic Databases and Biobanking. The Journal of Law, Medicine and Ethics, 2016, No. 44(1), pp. 128-142.
- Dove E.S. The EU General Data Protection Regulation: Implications for International Scientific Research in the Digital Era. Journal of Law, Medicine and Ethics, 2018, vol. 46, No. 4, pp. 1013-1030.
- Dupan A.S., Bikbulatova Iu.S. Ispol'zovanie instrumentov informatsionnogo prava dlia predotvrashcheniia narusheniia prav cheloveka v rezul'tate provedeniia issledovaniia ego genoma: mezhdunarodnyi opyt. Rossiiskaia iustitsiia, 2019, No. 9, pp. 19-22.
- Evstifeeva E.V., Dorodonova N.V. Faktory, sposobstvuiushchie nezakonnomu ispol'zovaniiu dannykh biomaterialov cheloveka v ramkakh obespecheniia biologicheskoi bezopasnosti na primere zarubezhnykh stran: kachestvennyi i kolichestvennyi aspekty. Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost', 2018, No. 2(27), pp. 62-67.
- Tomas K., Bongcam-Rudloff E., Reichel J. Legal and Ethical Compliance when Sharing Biospecimen. Briefings in Functional Genomics, 2018, No. 17(1), pp. 1-7.
- Fukuda R., Takada F. Legal Regulations on Health-Related Direct-to-Consumer Genetic Testing in 11 Countries. Kitasato Medical Journal, 2018, No. 48, pp. 52-59.
- Goisauf M, Martin G, Bentzen HB, Budin-Ljøsne I, Ursin L, Durnová A, et al. (2019) Data in question: A survey of European biobank professionals on ethical, legal and societal challenges of biobank research. PLoS ONE 14(9): e0221496. DOI: <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0221496>.
- Tambou O. GDPR Implementation Series. France: the French Approach to the GDPR Implementation. European Data Protection Law Review, 2018, No. 4(1), pp. 88-94.
- Kalokairinou L. et al. Legislation of Direct-to-Consumer Genetic Testing in Europe: A Fragmented Regulatory Landscape. Journal of Community Genetics, 2017, No. 9(2), pp. 117-132.
- Blinov A.G. Mezhdunarodnye standarty regulirovaniia geneticheskikh issledovaniia i ikh otrazhenie v natsional'nom zakonodatel'stve. Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii, 2019, No. 3(128), pp. 247-255.

SOCIOLOGY

MONITORING REGIONAL STRATEGIES OF SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN CITIES: MODELLING POLITICAL AND ADMINISTRATIVE PRACTICES. PART 2

V. Markin, M. Malyshev, D. Zemlianskii

Valerii Markin, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Chief Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: markin@isras.ru

Mikhail Malyshev, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Leading Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Dmitrii Zemlianskii, Ph.D. (Geography), Chairman of the Council for Studying Forces of Production of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: qezema@mail.ru

Keywords: *region, city, spatial development, strategies, political and administrative practices.*

Abstract.

Purpose of the paper: presenting the problems of Russian cities in the mainstream of: regional development, harmonisation of the urban space and functioning of the city's social and economic system, working out and implementation

of development strategies of cities in regional formations considering the views of different actors: authorities, business, NGOs, social groups and individual citizens, which presumes constant scientific support for the strategies at all implementation stages and constantly monitoring the effectiveness of measures carried out.

Method of study: analysis of statistics and sociological survey materials.

The information background of the paper is statistical data for the Russian Federation on the whole, for its republics, krais, oblasts, autonomous okrugs (districts) and individual cities as well as the results of sociological studies carried out in different cities of Russia categorised by population size, administrative status, social and economic development level and profile, spatial location.

The results obtained are presented in the form of analytical provisions and proposals aimed at improving the system for working out city development strategies, concerning the formation of the strategy content within which the document should include a set of basic and additional sections whose composition depends on the city type. A system of strategic goals and priorities for the main areas of social and economic development of the city is proposed for cities of different types. These areas are linked to the urban development index: economic development, human capital development, improving the quality of the urban environment, and developing social infrastructure. A set of typical priorities for the city's social and economic development is proposed. As regards the priorities, it is recommended to lay down and make specific the lines of development for this city worked out jointly by all stakeholders and ensuring its competitiveness in the short, medium and long term, to wit: economic development based on modern technologies, human capital development, investment climate improvement, urban infrastructure development, increasing the efficiency of municipal administration, agglomerational integration, and preservation of social and cultural identity.

References

1. Makhrova A.G. Urbanizatsiia. Bol'shaia Rossiiskaia Entsiklopediia, t. 33. M. : BRE, 2017, pp. 75.
2. Makhrova A. G., Kirillov P. L. "Zhilishchnaia proektsiia" sovremennoi rossiiskoi urbanizatsii. Regional'nye issledovaniia, 2014, No. 4, pp. 134-144.
3. Nefedova T. G., Treivish A. I. Teoriia "differentsial'noi urbanizatsii" i ierarkhiia gorodov v Rossii na rubezhe XXI veka. Problemy urbanizatsii na rubezhe vekov. Otv. red. Makhrova A.G. Smolensk : Oikumena, 2002, pp. 71-86.
4. Nefedova T.G. Bol'shoi, malii, srednii gorod i selo v Rossii. Geografiia, gradostroitel'stvo, arkhitektura: sintez nauk i praktik. Smolensk : Oikumena, 2013, pp. 171-190.
5. Lappo G. M. Vitse-stolitsy rossiiskikh regionov. Geografiia, 2008, No. 3, pp. 5-13.
6. Dmitriev M.E., Romashina A.A. Chistiakov P.A. Analiz potentsiala ekonomicheskogo rosta za schet prostranstvennykh faktorov razvitiia i rekomendatsii dlia prostranstvennoi politiki. Obshchestvennye nauki i sovremennost', 2018, No. 5 (v pechati).
7. Mkrtrchian N.V. Dinamika naseleniia regionov Rossii i rol' migratsii: kriticheskai otsenka na osnove perepisei 2002 i 2010 gg. Izvestiia RAN, ser. Geogr., 2011, No. 5, pp. 28-42.
8. Tatarin A. I., Doroshenko S. V. Institut strategicheskogo planirovaniia v usloviakh formirovaniia samorazvivaiushchikhsia regionov. Ekonomika i obshchestvo, 2009, No. 11-12, pp. 100-120.
9. Munitsipal'nye strategii: desiat' let spustia. Pod red. B. S. Zhikharevicha. SPb. : Mezhdunarodnyi tsentr sotsial'no-ekonomicheskikh issledovaniy "Leontevskii tsentr", 2011, 136 s.
10. Kuznetsova O. V. Ekonomicheskoe razvitie regionov: Teoreticheskie i prakticheskie aspekty gosudarstvennogo regulirovaniia. M. : URSS, 2013.
11. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 1994.
12. Klimanov V. V., Budaeva K. V. Evoliutsiia razrabotki i sodержaniia dokumentov regional'nogo strategicheskogo planirovaniia v Rossii. Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika, 2014, No. 40, pp. 52-63.
13. Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 No. 172-FZ (red. ot 31.12.2017) "O strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi Federatsii".
14. Shamarova G.M. Informatsionnye tekhnologii v munitsipal'nom upravlenii: problemy i perspektivy razvitiia. Praktika munitsipal'nogo upravleniia, 2013, No. 12, pp. 68-75.
15. Shamarova G.M. Ispol'zovanie sovremennykh informatsionnykh tekhnologii v organakh mestnogo samoupravleniia. Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika, 2009, No. 31 (124), pp. 55-65.
16. Zakharov V.A. Formy vzaimodeistviia munitsipal'nykh organov vlasti i obshchestvennykh ob'edinenii. Sotsiologiya vlasti, 2008, No. 5, pp. 135-139.
17. Korolev A.I. Vzaimodeistvie organov mestnogo samoupravleniia s obshchestvennymi organizatsiiami: dis. ... kand. sots. nauk: 08.05.04. Saratov, 2016.
18. Federal'nyi zakon ot 27.07.2006 No. 152-FZ (red. ot 31.12.2017) "O personal'nykh dannykh". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801 (data obrashcheniia: 29.11.2018).
19. Gubnitsyn A.V. Ot konsul'tatsii k dialogu: opyt Kanady po uchastiiu grazhdan v gosudarstvennom upravlenii. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia, 2009, No. 3, pp. 155-166.
20. Balova N.A., Luneva E.V. Upravlenie innovatsiiami v gorodskom khoziaistve: problemy i napravleniia razvitiia. Transportnoe delo Rossii, 2010, No. 12 (85), pp. 185-189.
21. Mingaleva Zh.A. Innovatsionnye tekhnologii v gorodskom khoziaistve (zarubezhnyi opyt). Sovremennyi gorod: vlast', upravlenie, ekonomika, 2015, No. 1, pp. 278-288.
22. Perminova N.I., Mel'nikova A.S. Rol' innovatsionnoi sostavliaiushchei pri razrabotke skhem territorial'nogo planirovaniia lokal'nykh sotsial'no-ekonomicheskikh sistem. Ekaterinburg : Izd-vo In-ta ekonomiki UrO RAN, 2009.
23. Innovatsii v gorodskom upravlenii. Departament informatsionnykh tekhnologii Moskvyy. URL: http://www.osp.ru/netcat_files/userfiles/Big_Data_2017/Belozarov_a.pdf (data obrashcheniia: 30.11.2018).
24. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii "O natsional'nykh tseliakh i strategicheskikh zadachakh razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda" ot 07.05.2018 No. 204. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (data obrashcheniia: 02.12.2018).

25. “Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii” ot 29.12.2004 No. 188-FZ (red. ot 03.08.2018). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057 (data obrashcheniia: 30.11.2018).
26. Efimov V.S. Strategicheskoe upravlenie gorodom. Novosibirsk : NGAEiU, 2004.
27. Federal’nyi zakon ot 06.10.2003 No. 131-FZ (red. ot 30.10.2018) “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii” (s izm. i dop., vstup. v silu s 11.11.2018). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (data obrashcheniia: 30.11.2018).

DISCUSSION FORUM

THE PANDEMIC AND CRIMINALISATION OF SOCIETY: HOW TO PREVENT A VICIOUS CIRCLE. PART 2

I. Matskevich, E. Bochkareva

Igor’ Matskevich, Dr.Sc. (Law), Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Honorary Worker of the Prosecution Service of the Russian Federation, Chief Academic Secretary of the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Head of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor at the Department of Criminal Law and Criminology of the Lomonosov Moscow State University, Head of the Laboratory of Anti-Criminal Research in the Field of Energy Security of the Gubkin Russian State University of Oil and Gas (National Research University), President of the Union of Criminalists and Criminologists, Moscow, Russian Federation.

Elena Bochkareva, Ph.D. (Law), member of the Union of Criminalists and Criminologists, Moscow, Russian Federation.

E-mail: lena.bochkareva.lena@gmail.com

Keywords: *coronavirus, criminology, crime, identity of the offender, fraud, domestic violence, cyberbullying, cybercrime, latency, criminological forecast, combating crime.*

Abstract.

Purpose of the paper: examining the international situation as regards combating crime in the period of the COVID-19 virus pandemic.

Methods of study: sociological, comparative legal, statistical, analysis, synthesis, deduction.

Result obtained: a comparative analysis of the state of crime and combating it in Russia and abroad in the period of the COVID-19 virus pandemic is carried out.

References

1. Davydov V.O. Spekuliatsiia pandemiei: kak prestupniki ispol’zuiut krizis COVID-19 (po materialam doklada ispolnitel’nogo direktora Evropol K. De Bol’ “Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit The COVID-19 Crisis”). Izvestiia Tul’skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i iuridicheskie nauki, 2020, No. 2, pp. 19-25.
2. Zorin D.N. Pandemiia kak faktor, sposobstvuiushchii soversheniiu prestuplenii v IT-sfere. Gosudarstvennaia sluzhba i kadry, 2020, No. 3, pp. 138-139.
3. Istoriiia Moskvy : v 6 t. AN SSSR. In-t istorii. M. : Izd-vo Akad. nauk SSSR, 1952-1959, t. 2: Period feodalizma. KhVIII v., 1953, 742 pp.
4. Larina E.S., Ovchinskii V.S. Covid-19: predchuvstvie apokalipsisa. Khronika okaiannoi pandemii. (“Kollektsiia Izborskogo kluba”). M. : Knizhnyi mir, 2019, 448 pp.
5. Matskevich I.M., Bochkareva E.V. Pandemiia i kriminalizatsiia obshchestva: kak pomeshat’ poiavleniiu porochnogo kruga. Chast’ 1. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 3, pp. 81-87.
6. Minakov V.F., Shepeleva O.Iu., Lobanov O.S. Mnogofaktornaia model’ obespecheniia bezopasnosti konfidentsial’nykh dannykh. Pravovaia informatika, 2020, No. 1, pp. 40-46.
7. Crime and contagion. The impact of a pandemic on organized crime: Policy brief. URL: <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/GI-TOC-Crime-and-Contagion-The-impact-of-a-pandemic-on-organized-crime-1.pdf>
8. Dave M., Patel N. Domestic violence during the Covid-19 pandemic. URL: https://www.researchgate.net/publication/341219686_Domestic_violence_during_the_covid-19_pandemic
9. Gerell M., Kardell J., Kindgren J. Minor Covid-19 association with crime in Sweden. URL: <https://crimesciencejournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40163-020-00128-3>
10. Halford E., Dixon A., Farrell G., Malleson N., Tilley N. Crime and coronavirus: social distancing, lockdown, and the mobility elasticity of crime. URL: <https://crimesciencejournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40163-020-00121-w>

DISCUSSION FORUM

**LEGAL PROTECTION OF INFORMATION ON THE INTERNET
UNDER THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION OF RUSSIA**

P. Gudkov

*Pavel Gudkov, student of the International Law Institute (Moscow), Head of the Division of Information Technology Support and Communication of the Administration of Affairs Department of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.
E-mail: p_gudkov@mail.ru*

Keywords: *digital transformation, digitalisation, informatisation, Internet, legal regulation instrument, legislative framework.*

Abstract.

Purpose of the paper: studying trends in the development of legislation and government policy in the field of ensuring security of information on the information and telecommunications network Internet, and identifying the most topical problems and questions encountered by the academic community in the process of examining this area.

Problems touched upon: studying law theory approaches to the concept and classification of information placed on the Internet, carrying out an analysis of legal protection of information on the Internet in the Russian Federation, identifying problematic questions encountered by law enforcement agencies when citizens are held liable for violating national laws in the information sphere.

**REPORT ON THE RESULTS OF LAW ENFORCEMENT MONITORING
IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2019**

Keywords: *the Constitutional Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights, pension provision, notarial system, child healthcare, specially protected natural areas, bankruptcy of insurance organisations, control and oversight in the financial and budgetary sphere, gardening.*

Abstract. *This publication is to ensure the public policy based on the principle of openness and accessibility of legal information. The report presents a generalisation of information on the state of legislation and its practical use in various spheres of life and areas of activity, which allows to see the development trends, to take into account the opinions of all participants in social relations. Law enforcement monitoring is an important activity for today's Russia which allows to ensure improving the legislation.*

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Шеф-редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатонов</i>
Дизайн	<i>И.Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А.С. Алексанян</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н.Г. Шабанова</i>

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России
Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая
Общий тираж 100 экз. Цена свободная
Подписано в печать 25.12.2020 г.