

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 23.04.2021
Тираж 100 экз. Цена свободная

Адрес редакции:

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

Телефон: +7-495-539-2529

E-mail: monitorVAK@yandex.ru

Требования, предъявляемые к рукописям,
размещены на сайте журнала

monitoringlaw.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики 4
Дидикин А.Б.

Тенденции развития правовых институтов под влиянием пандемии: российский и зарубежный опыт 10
Карицкая А.А.

Нормативно-правовое регулирование профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ: на пути к сглаживанию межрегиональных неравенств . . . 16
Харченко К.В.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

Информационно-правовые механизмы электронного взаимодействия в сфере правовой информации в условиях цифровизации 24
Полякова Т.А., Бойченко И.С., Троян Н.А.

Условия и порядок применения правозащитных мер в целях защиты детей от информации, поступающей из сети Интернет и причиняющей вред их здоровью и (или) психическому развитию 28
Ситкова О.Ю.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС

Практика Конституционного Суда Российской Федерации по делам о деятельности религиозных организаций и объединений: анализ основных решений 34
Ткаченко А.А.

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Налоговый мониторинг и другие формы налогового контроля в Республике Таджикистан 40
Рустамзода Дж.Ю.

СОЦИОЛОГИЯ

Социологическое сопровождение деятельности военной организации в боевых условиях 46
Барановский М.В.

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Целесообразность возвращения смертной казни как наказания за убийство в Российской Федерации . . . 51
Гвай А. М., Захарцев С.И.

Бюрократизм при рассмотрении обращений в органах прокуратуры 55
Глухов Е.А.

РЕЦЕНЗИИ

Спекулятивная метафизика права и творческое наследие Ф.М. Достоевского 61
Клименко А.И., Лебедев С.П.

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 66

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

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.

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 23th April 2021.
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: monitorVAK@yandex.ru
Guidelines for preparing manuscripts
for publication can
be found on the website
monitoringlaw.ru

CONTENTS

THEORY OF LAW AND STATE

**Mandatory requirements and legal means for their
assessment in the regulatory policy mechanism 4**
A. Didikin

**Tendencies in the evolution of legal institutions under the
impact of the pandemic: Russian and foreign experience . . . 10**
A. Kartskhiia

**Legal regulation of career guidance for young people in regions
of the Arctic Zone of the Russian Federation: on the way
to evening-out inter-regional inequalities 16**
K. Kharchenko

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

**Information and legal mechanisms of electronic interaction
in the field of legal information under the conditions
of digitalisation 24**
T. Poliakova, I. Boichenko, N. Troian

**The conditions and procedure for using rights protection
measures for protecting children from information coming
from the Internet and causing harm to their health and/or
mental development 28**
O. Sitkova

CONSTITUTIONAL PROCEEDINGS

**Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation
in cases of religious organisations and associations: analysis
of the main decisions 34**
A. Tkachenko

TAX LAW

**Tax monitoring and other forms of tax control in the Republic
of Tajikistan 40**
J. Rustamzoda

SOCIOLOGY

**Sociological support for the activities of a military
organisation under combat conditions 46**
M. Baranovskii

DISCUSSION FORUM

**The advisability of reintroducing capital punishment
as a penalty for murder in the Russian Federation 51**
A. Gvai, S. Zakhartsev

**Bureaucracy in considering applications submitted
to the prosecution authorities 55**
E. Glukhov

REVIEWS

**Speculative metaphysics of law and the creative heritage
of Dostoevsky 61**
A. Klimenko, S. Lebedev

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 66

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

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ИХ ОЦЕНКИ В МЕХАНИЗМЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Дидикин А. Б.¹

Ключевые слова: правовые средства, правовое регулирование, обязательные требования, правовая норма, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, регуляторная политика.

Аннотация. Цель настоящей статьи состоит в анализе способов оценки обязательных требований в системе правовых средств регуляторной политики. Исследование опирается на толкование нормативных предписаний, закрепленных в федеральном законе «Об обязательных требованиях», и их влияние на реализацию механизма «регуляторной гильотины».

Методология исследования базируется на сочетании формально-юридического и сравнительно-правового методов познания правовых явлений с методами социального познания, адаптации статистической информации к изучению правовых процессов.

Автор приходит к выводу, что в силу активного реформирования законодательства в области экономики и реализации «регуляторной гильотины» появляется потребность в научном осмыслении принципов и правовых средств оценки обязательных требований с точки зрения практики нормотворчества. Обязательные требования выступают ключевым параметром проектирования нормативных правовых актов, а экономическое и правовое обоснование внедрения новых типов обязательных требований в новых условиях основывается на качественном проведении публичных консультаций и диалоге с экспертами.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-4-9

Регуляторная политика и правовые средства ее осуществления в России пока не стали предметом глубокого научного осмысления в отечественной юридической науке. Немногочисленные научные исследования проводятся в большей степени на междисциплинарном уровне, совместными усилиями экономистов, социологов, политологов, экспертов при поддержке уполномоченных органов власти, что приводит при существенном приросте научно значимой информации к спорным выводам. Множество институтов публичного диалога бизнеса и власти смешиваются друг с другом, правовые процедуры подменяются формами общественных обсуждений, а в законодательстве происходят стремительные и не всегда продуманные изменения.

Впервые в отечественной юридической науке инструменты регуляторной политики получили концептуальное осмысление в 2000-е гг. в научных трудах Ю.А. Тихомирова [1], В.Б. Исакова [2], Ю.Г. Арзамасова [3] и в научных коллективах под их руководством. Большую роль в обосновании необходимости применения регуляторных механизмов на практике сыграли исследования экспертов Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ под руководством Д.Б. Цыганкова, сотрудников Центра стратегических разработок, ученых РАНХиГС и экспертов, тесно взаимодействовавших со структурами и рабочими группами ОЭСР.

Сам термин «регуляторная политика» получил дополнительный импульс к официальному использованию после публикации в 2018 г. экспертного доклада «Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего» [4]. Многие выводы, обоснованные экспертами в докладе, получили практическое воплощение в мерах по осуществлению «регуляторной гильотины» в 2019—2020 гг. наряду с активным изменением законодательства в сторону повышения прозрачности и обоснованности регуляторной нагрузки.

Принятие Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»² и его поэтапное вступление в силу в 2020—2021 гг. становится значимым фактором правового обеспечения регуляторной политики в стране. Между тем формирование и применение правовых средств оценки обязательных требований, вовлечение в процесс проектирования новой нормативно-правовой базы и новых видов обязательных требований невозможны без публичного диалога заинтересованных сторон и глубокого анализа сущности нормативных предписаний нового законодательного акта. По своей сути именно экономическая целесообразность и правовые средства ее обоснования

² Федеральный закон №247-ФЗ от 31 июля 2020 г. «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 5 августа.

¹ Дидикин Антон Борисович, доктор философских наук, кандидат юридических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: abdidikin@bk.ru

становятся ключевым способом определения границ внедрения новых обязательных требований, что является новаторским для отечественной практики нормотворчества.

Следует отметить, что в законе понятие «обязательные требования» раскрывается не напрямую, а через выделение базовых признаков (в отличие, например, от статьи 1 проекта Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³).

Во-первых, содержание обязательных требований составляют условия, ограничения, запреты и обязанности.

Во-вторых, обязательные требования связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, не запрещенной законом.

В-третьих, оценка соблюдения обязательных требований осуществляется в рамках:

- государственного контроля (надзора), муниципального контроля⁴;
- привлечения к административной ответственности, тем самым в ходе оценки соблюдения обязательных требований в рамках привлечения граждан и организаций к административной ответственности осуществляется квалификация административных правонарушений, выражающихся в нарушении обязательных требований (например, в рамках ст. 14.46.1 КоАП РФ о нарушении обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы);
- предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Таким образом, обобщая установленные законом признаки, можно сформулировать общее определение обязательных требований следующим образом: это содержащиеся в нормативных правовых актах требования (условия, ограничения, запреты и обязанности), связанные с осуществлением не запрещенной законом экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, различных форм оценки и экспертизы.

Сфера общественных отношений, к которой применимы обязательные требования, уже выступала предметом дискуссий на парламентских слушаниях при обсуждении законопроекта. Из содержания ч. 1 ст. 1 следует, что сфера применения закона об обязательных требованиях весьма обширна. Так, в заключении Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по проекту закона отмечалось, что определением «обязательные требования» охватывается большинство норм публичного права⁵. С

учетом норм ст. 15 о механизме «регуляторной гильотины» комитетами Государственной Думы высказывались предложения об исключении из сферы действия закона общественных отношений, дерегулирование которых может повлечь негативные последствия (электроэнергетика, здравоохранение и т. д.), что в конечном итоге и было закреплено в ч. 2 ст. 1 принятого закона.

Перечень исключений из сферы регулирования Закона об обязательных требованиях в целом соответствует аналогичным изъятиям из области применения Закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Например, положения данного закона не распространяются на осуществление контроля, непосредственно связанного с обеспечением обороны и военно-технического сотрудничества. Тем самым между двумя принятыми законодательными актами обеспечивается концептуальное единство с точки зрения предметов правового регулирования. В ст. 3 закона характеризуются особенности действия нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, и временные параметры вступления в силу таких правовых актов. Так, например, содержащие обязательные требования нормативные правовые акты должны вступать в силу не ранее чем по истечении 90 дней после дня их официального опубликования. Кроме того, такие правовые акты должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года. При этом нормативные предписания данной статьи закона начинают действовать с 1 февраля 2021 г. Сами по себе они направлены на обеспечение открытости и предсказуемости действия обязательных требований. Данное положение устанавливает такие сроки вступления в силу нормативных правовых актов, которые по замыслу законодателя необходимы органам государственной власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми обязательными требованиями.

В то же время законом вводятся критерии оценки обязательных требований с точки зрения принципов (ст. 4) и достижения целей установления обязательных требований. Достижение поставленных целей формально обеспечивается реализацией двух правовых средств, выведенных на законодательный уровень регулирования, — оценки регулирующего воздействия (ст. 11) и оценки фактического воздействия (ст. 12).

В настоящее время процедура оценки регулирующего воздействия осуществляется в отношении нормативных правовых актов на всех уровнях публичной власти. Например, целью проведения оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне в соответствии с п. 4 постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318⁶ является определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а

³ См.: проект Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7> (дата обращения: 22.01.2021).

⁴ См.: Федеральный закон № 248-ФЗ от 31 июля 2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 5 августа.

⁵ См.: проект Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7> (дата обращения: 22.01.2021).

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». // URL: <http://orv.gov.ru/> (дата обращения: 22.01.2021).

также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению. При проведении оценки регулирующего воздействия оценивается также степень обоснованности затрат на исполнение требований регулирования и расходов бюджета. Оценка фактического воздействия аналогичным образом направлена на проверку достижения целей регулирования, обозначенных на этапе проведения публичных консультаций в рамках оценки регулирующего воздействия.

В случае обнаружения противоречий в содержании обязательных требований, затрагивающих одинаковые объект и предмет правового регулирования, закон вводит в действие ряд правил. Во-первых, в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований, содержащихся в актах разной юридической силы, применению подлежат обязательные требования, установленные нормативным правовым актом большей юридической силы. Во-вторых, в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах равной юридической силы, обязательному соблюдению подлежит только одно из указанных обязательных требований. При этом законом исключается какая-либо ответственность для лиц, обеспечивших соблюдение одного из взаимопротиворечащих обязательных требований.

Следует отметить, что установление противоречащих друг другу обязательных требований по одному и тому же объекту и предмету регулирования не соответствует принципам правовой определенности и системности, предусмотренным ст. 7 закона. Предполагается, что коллизии обязательных требований будут выявлены и устранены в рамках оценки обязательных требований. Данное положение призвано защитить права добросовестных исполнителей обязательных требований в случае ошибочных действий правотворческих и правоприменительных органов.

Принципы установления и оценки применения обязательных требований предусмотрены ст. 4 закона и предполагают соблюдение законности, обоснованности обязательных требований, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости, а также исполнимости обязательных требований. Предусмотренные данной статьей образуют критерии оценки обязательных требований. В то же время целью применения обязательных требований является защита ценностей, охраняемых законом. К числу таких ценностей относятся прежде всего конституционно признанные ценности (жизнь, здоровье, нравственность, права и законные интересы), а также непричинение вреда (ущерб) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия.

Представленный перечень охраняемых законом ценностей является открытым. Например, в соответствии с п. 1 *Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан* (утверждены распоряжением Президента РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) одной из базовых ценностей в России является обеспечение надежной защищенности публичных интересов. Таким

образом, публичные интересы могут быть отнесены к иным охраняемым законом ценностям с точки зрения ст. 4 Закона об обязательных требованиях.

При этом законодательно установлен запрет на применение обязательных требований по аналогии. Это означает, что при отсутствии обязательных требований в отношении объекта и (или) предмета регулирования применение иных обязательных требований, установленных в отношении сходного объекта и (или) предмета регулирования, не допускается.

В ст. 6 закона установлено ключевое требование к появлению в законодательстве обязательных требований — принцип обоснованности. Утверждение обязательного требования в нормативном правовом акте, которое в дальнейшем будет оцениваться системой государственного контроля (надзора), допускается только с целью охраны легитимных ценностей на уровне научного и технологического развития, достигнутом обществом к настоящему моменту. При этом при разработке проекта нормативного правового акта утверждение обязательного требования должно быть подчинено риск-ориентированному подходу (то есть допускать оценку риска и вреда, который неизбежно наступает при неисполнении обязательного требования) и оценке возможных альтернатив (в рамках процедур оценки регулирующего воздействия). Анализ альтернатив можно выполнить путем оценки затрат и выгод при установлении нового регулирования согласно *Методике оценки стандартных издержек*, утвержденной Минэкономразвития РФ в 2015 г.

Принципы правовой определенности и системности в целом пронизывают систему вновь создаваемого нормативного регулирования с точки зрения обеспечения логичности, транспарентности и ясности вводимых правовых норм. Тем самым не допускается формулировка обязательного требования, приводящая к противоречиям (например, нарушающая общие законы формальной логики). Цели и предмет правового регулирования должны соответствовать концепциям совершенствования правового регулирования, а также уже действующим государственным программам и стратегическим целям деятельности федеральных государственных органов. Наряду с этим обязательные требования не должны дублировать друг друга, содержать заведомо невыполнимые обязанности и противоречить друг другу в целом. Обязанность обеспечения принципов правовой определенности и системности лежит на органе-разработчике.

Принцип соразмерности установления обязательных требований предполагает оценку необходимых затрат на исполнение гражданами и организациями обязательных требований и в целом их исполнимость. При этом положения данного принципа коррелируют с принципами системности и правовой определенности, поскольку заведомо противоречивые обязательные требования будут применяться на практике избирательно, что недопустимо с точки зрения целей обязательных требований. В ст. 9 закона также содержится требование минимизировать не только затраты с точки зрения их обоснованности, но и избирательное применение обязательных требований правоприменительными органами.

Содержательно в законе определены и некоторые условия установления обязательных требований, которые должны учитываться как структурными подразделениями

Правительства РФ, так и федеральными органами государственной власти и уполномоченными организациями (в том случае, если государство делегирует часть публичных властных функций негосударственным структурам). Так, для установления обязательного требования должен быть определен объект его применения; его содержание (включающее условия, конкретные ограничения, запреты и обязанности); круг лиц, на которые распространяется обязательное требование; ожидаемые результаты и формы оценки соблюдения обязательных требований; субъекты проверок соблюдения этих требований.

В ст. 10 закона содержится норма о создании *реестров обязательных требований*, в которые должна быть включена сводная информация о видах обязательных требований, сфере их применения и ответственных за их соблюдение органах⁷. Оператор реестра будет проверять степень актуальности существующих требований и в случае, если требования устарели, они получат статус архивных. Если обязательные требования будут противоречить друг другу, федеральные органы власти получают уведомления о необходимости устранения нарушений закона. После размещения в реестре документы будут доступны для ознакомления в государственном общедоступном реестре информации.

Оценка регулирующего воздействия в системе правовых средств обеспечения регуляторной политики выступает важным способом качественной оценки выполнения обязательных требований. В рамках механизма «регуляторной гильотины» Правительством РФ внесены изменения в правила проведения оценки регулирующего воздействия в части оценки соблюдения принципов установления обязательных требований. Тем самым федеральные процедуры *оценки регулирующего воздействия* (ОРВ) впервые получили законодательное закрепление.

Ученые и эксперты выделяют различные содержательные элементы оценки регулирующего воздействия. Так, научный коллектив под руководством Ю.А. Тихомирова [5, с. 64—65] включает в общую логику проведения ОРВ следующие процедуры:

- определение и описание основных проблем, которые предполагается решить при помощи меры регулирующего воздействия, основных целей данной меры, контекста, в котором приходится достигать указанных целей; определение оправданности регулирующего вмешательства;
- установление возможных путей решения указанных проблем, как связанных с использованием мер регулирующего воздействия, так и предполагающих использование механизмов фактического порядка,

например, отказа от регулирования, дерегуляции, использования экономических стимулов и т. п.;

- оценка позитивных и негативных эффектов указанных путей решения проблемы, включая неожиданные и лежащие в отдаленных сферах общественных отношений. В наиболее совершенном варианте для ОРВ требуется расчет выгод и издержек, которые возложены на бизнес, потребителей и иные заинтересованные группы. Кроме того, следует оценить иные последствия, в том числе влияние на конкуренцию, малый бизнес, внешнюю торговлю, инвестиционный климат и т. д.;
- оценка вероятного распределения позитивных и негативных эффектов от принятия меры регулирующего воздействия между различными социальными группами (определение «выигравших» и «проигравших»);
- разработка стратегий реализации каждого из предложенных вариантов достижения поставленных целей, включающая в себя прогнозную оценку их результативности, понимаемой как степень достижения целей меры регулирующего воздействия, и эффективности, предполагающей оценку затрат, необходимых для получения указанного результата;
- оценка рисков неэффективности меры регулирующего воздействия;
- проведение публичных консультаций с представителями основных групп интересов с целью получения необходимых эмпирических данных;
- обоснованный выбор меры регулирующего воздействия из имеющихся альтернатив, аргументация сделанного выбора;
- разработка механизмов мониторинга реализации меры регулирующего воздействия, а также учета полученной посредством мониторинга информации для целей корректировки мер регулирующего воздействия и внесения корректив в методологию и практику ОРВ.

Очевидно, что с точки зрения эффективности применения института оценки регулирующего воздействия необходимо оценивать, прежде всего, три ключевые составляющие проекта нормативного правового акта, содержащего обязательные требования:

- анализ проблемы регулирования и ее негативные эффекты;
- анализ цели регулирования;
- оценка качества предложенных средств регулирования, анализа издержек, связанных с выполнением требований регулирования [6, с. 16—20].

Проект акта может иметь высокую, среднюю или низкую степень регулирующего воздействия, в зависимости от установления новых (увеличения объема старых) обязанностей, запретов, ограничений. Определение степени регулирующего воздействия акта влияет на порядок и сроки проведения оценки регулирующего воздействия: чем выше степень регулирующего воздействия, тем более пристальное внимание должно уделяться оценке проекта акта.

При этом отрицательное заключение Министерства экономического развития в отношении проекта акта не означает отсутствие возможности его дальнейшего принятия, поскольку на федеральном уровне про-

7 На протяжении 2020 г. велась активная работа по формированию подобных реестров. Так, 12 сентября 2020 г. принято постановление Правительства РФ № 1417 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра документов, содержащих требования, подлежащие применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, а также документов по стандартизации, содержащих требования, подлежащие применению при осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства». В течение трех месяцев после принятия постановления федеральные органы власти должны направить в Минстрой России документы для включения в реестр.

цедуры ОРВ не носят блокирующего характера. Однако позиция Минэкономразвития России должна продемонстрировать разработчику важность анализа иных путей решения проблемы. Перечень отрицательных заключений размещается, в частности, на информационном сайте об оценке регулирующего воздействия. Обязательная доработка акта проводится только в случае, если разработчиком не соблюден порядок проведения оценки регулирующего воздействия. Например, Минэкономразвития России подготовлено отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия от 6 апреля 2020 г. № 10793-АХ/Д26и на проект федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Проектом акта предлагалось установить порядок проведения медицинских осмотров работников, занятых на подземных работах. Однако Министерством экономического развития РФ были выявлены как недостатки в части проведения ОРВ разработчиком акта (некорректная оценка количества лиц, которых затронет предлагаемое регулирование; отсутствие достаточного обоснования способа решения проблемы; неучет механизма «регуляторной гильотины» и др.), так и потенциально негативные эффекты принятия акта (увеличение количества рабочего времени лиц, занятых на подземных работах; существенные затраты на организацию медицинских осмотров: около 966,7 млн рублей на шахтах, в разрезах — 1 млрд 270 млн рублей в год; неопределенность механизма регулирования оплаты труда работников, занятых на подземных работах, и др.). По итогам подготовки заключения об ОРВ сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц.

Тем не менее, несмотря на детальное юридическое урегулирование процедуры ОРВ на различных уровнях (федеральный, региональный, муниципальный), практику ее осуществления нельзя признать окончательно и успешно сформированной. В частности, можно отметить следующие проблемы:

- отсутствие всестороннего анализа комментариев и предложений, поступающих в рамках публичных обсуждений;
- некорректное определение степени регулирующего воздействия проекта акта;
- попытки «обхода» процедуры оценки регулирующего воздействия разработчиками за счет сужения/расширения предмета правового регулирования;
- бюрократическое отношение органов — разработчиков нормативных актов к составлению сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия, в которых должна быть представлена наиболее существенная информация об иных способах решения проблемы и о социально-экономических последствиях принятия акта [7];
- информативный, а не блокирующий характер оценки регулирующего воздействия, позволяющий при-

нимать акты, которые потенциально влекут за собой негативные последствия.

Оценка фактического воздействия (ОФВ) была впервые введена на федеральном уровне в 2016 г., но не получила практического применения вплоть до принятия Закона об обязательных требованиях. Отдельные попытки проведения федеральных консультаций по действующим правовым актам так и не выработали единую систему взаимодействия научного и экспертного сообщества с органами публичной власти. Основная суть данной процедуры заключается в оценке эффективности и обоснованности действий актов.

Цели проведения ОФВ определены новой редакцией Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов⁸, полностью замкнутой на процедуры достижения показателей, установленных обязательными требованиями. ОФВ проводится в целях анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности. Проведение ОФВ в отношении нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, предназначено для оценки и последующего устранения неэффективно действующих требований.

Следует отметить, что упомянутый выше механизм «регуляторной гильотины» предусмотрен ст. 15 закона. Как отмечает Д.В. Новак, принцип действия «регуляторной гильотины» «заключается в отмене всех обязательных требований, которые до определенного срока не будут подвергнуты анализу на предмет их эффективности в системе действующего правового регулирования» [8]. Закон устанавливает формальное требование обновить действующие нормативные правовые акты, кроме тех, которые будут отменены. Указанные выше положения действуют по общему правилу, Правительство РФ имеет возможность определить перечень актов, на которые «регуляторная гильотина» распространяться не будет⁹. Ранее в рамках реализации «регуляторной гильотины» уже

⁸ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2453 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101090049> (дата обращения: 22.01.2021).

⁹ Такой перечень нормативных правовых актов Правительство определило в постановлении №2467 от 31 декабря 2020 г. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101090025> (дата обращения: 22.01.2021).

отменялось значительное количество устаревших нормативных правовых актов. Так, акты были отменены постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2020 г. № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений» и постановлением Правительства РФ от 13 июня 2020 г. № 857 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также

об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации».

Таким образом, в связи с введением новых принципов нормотворчества, предполагающих экспертно-аналитическое обоснование внедрения обязательных требований, повышается роль новых методов обоснования эффективности проектируемых мер регулирования. Такой подход в целом соответствует требованиям прозрачности и публичности механизма государственного управления и в особенности контрольно-надзорной деятельности. ■

Литература

1. Тихомиров Ю.А. Право: как оценить его действие? // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с. С. 17—22.
2. Исаков В.Б. Проблемы систематизации и развития нормативно-политических, нормативно-правовых и нормативно-технических оснований государственного управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. Т. 2. № 1. С. 110—116.
3. Арзамасов Ю.Г. Оценка регулирующего воздействия и риски в праве: опыт России и континентальной Европы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 5. С. 4—31.
4. Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Д. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. Под ред. М.О. Комина. М. : НИУ ВШЭ, 2018. 192 с.
5. Правовые акты: оценка последствий. Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М. : Юриспруденция, 2011. 224 с.
6. Дидикин А. Б. Мониторинг фактического воздействия в системе правовых средств улучшения регуляторной среды // Мониторинг правоприменения. 2019. № 3. С. 16—20.
7. Чураков В. Д. Анализ качества составления Сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия (ОРВ) // Право и экономика. 2016. № 8. С. 55—71.
8. Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. Регуляторная гильотина // Закон. 2019. № 2. С. 20—36.

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



ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ ПОД ВЛИЯНИЕМ ПАНДЕМИИ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Карцхия А. А.¹

Ключевые слова: новая норма, защита данных, биобезопасность, биотехнологии, биоэкономика, персональные данные.

Аннотация. В настоящей статье автор выделяет новые факторы, оказывающие влияние на перспективы развития правовых институтов под влиянием пандемии на основе сравнительно-правового анализа российского и зарубежного законодательства и практических исследований. Пандемия открыла новые вызовы, соответствовать которым должны законодательство и правоприменительная практика на основе принципов всеобъемлющей защиты прав и законных интересов личности, поддержания высокого уровня готовности общественного здравоохранения, эффективной киберзащиты биометрических и генетических данных, результатов исследований в этих областях.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-10-15

Пандемия COVID-19, помимо крайне негативных последствий для человечества, имеет и позитивный момент — она послужила фактором, оказавшим сильное стимулирующее воздействие на развитие многих технологий, созданию новых бизнес-моделей, реформированию всего социального и экономического уклада.

Показательна следующая оценка руководством Всемирной организации здравоохранения фактора пандемии коронавируса как решающего стимула перехода к «новой норме»: «COVID-19 неумолим и способен быстро сокрушить даже самую сильную систему здравоохранения в Европе. Если в странах нет адекватных общесоциальных и общегосударственных стратегий обеспечения готовности и реагирования, если ваши медицинские работники не обучены, не оснащены и не защищены, если ваши граждане не информированы и не наделены полномочиями, основанными на фактических данных, то пандемия охватит ваши общины, предприятия и системы здравоохранения, унося с собой жизни и средства к существованию. Любые шаги по переходу к «новой норме» должны основываться на принципах общественного здравоохранения, а также на экономических и социальных соображениях»².

Переход к «новой норме» в организации экономических и социальных отношений означает и новый этап в развитии технологий в медицине, который подтверж-

дает, по мнению автора, концепцию трех «БИО» (биотехнология, биобезопасность, биоэкономика) [1].

Далее в статье на основе сравнительно-правового анализа российского и зарубежного законодательства и практических исследований раскрывается концептуальный авторский подход к оценке новых тенденций и вызовов, которым должно соответствовать законодательство и правоприменительная практика для защиты прав и законных интересов личности, поддержания высокого уровня готовности общественного здравоохранения и эффективной защиты биометрических данных и результатов исследований в этой области, происходящих под влиянием мировой пандемии, в значительной степени изменяющей современные экономические и социальные модели поведения.

1. Биобезопасность — ключевой фактор национальной безопасности

Новый импульс в развитии российского права связан с новеллами Основного закона Российской Федерации, которые, в частности, выделили сферу обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных среди предметов ведения Российской Федерации (п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

Важно также отметить, что направленность программ отечественных генетических исследований³, как

² Statement: Transition to a 'new normal' during the COVID-19 pandemic must be guided by public health principles. 16 April 2020, Copenhagen, Denmark // URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/statements/statement-transition-to-a-new-normal-during-the-covid-19-pandemic-must-be-guided-by-public-health-principles>

¹ Карцхия Александр Амиранович, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: arhz50@mail.ru

³ Постановление Правительства РФ от 22.04.2019 № 479 (ред. от 17.10.2019) «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019—2027 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 29.04.2019, № 17, ст. 2108.

указано Президентом РФ, не ограничивается медицинскими технологиями (тест-системы, вакцины и лекарства, в т. ч. от коронавируса и др.), но они должны также обладать «целой линейкой разработок, которые позволят предупреждать и лечить тяжелые заболевания, увеличивать продолжительность жизни людей, состояние окружающей среды, очищать от загрязнений землю, воду, воздух, применять экологически чистое биопливо. То есть речь идет о самых разных областях — от медицины и сельского хозяйства до промышленности и энергетики, где генетические технологии открывают колоссальные возможности»⁴.

В целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу⁵ разработан проект Федерального закона «О биологической безопасности Российской Федерации»⁶ в целях комплексного регулирования вопросов обеспечения биологической безопасности как системы взаимосвязанных мер для противодействия возникновению биологических угроз, организации защиты населения и охраны окружающей среды, ликвидации последствий воздействия опасных биологических факторов, а также формирования единых межотраслевых подходов в сфере биологической защищенности и безопасности, а также их законодательного закрепления для создания и функционирования эффективной системы обеспечения биологической безопасности в Российской Федерации. Законопроект расширяет сферу правового регулирования, не ограничиваясь сферами природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья человека при осуществлении генно-инженерной деятельности, что регулирует Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»⁷. При этом следует учитывать, что порядок осуществления генно-инженерной деятельности и применения ее методов к человеку, тканям и клеткам в составе его организма, за исключением генодиагностики и генной терапии (генотерапии), не является предметом регулирования этого Федерального закона.

Тем не менее следует согласиться с позицией Н.Г. Жаворонковой и В.Б. Агафонова [3] в том, что Закон о биологической безопасности имеет бланкетный характер и многие его нормы имеют рамочную форму, отсылая к издаваемым «во исполнение» закона постановлениям Правительства РФ и ведомственным инструкциям. В этом смысле предпочтительным будет редакция норм закона, обеспечивающая прямое правовое регулирование указанной сферы правоотношений.

В последние годы во многих государствах мира также активно разрабатывались законы и национальные стратегии по вопросам биологической безопасности, в частности, в ведущих странах в сфере биотехнологий — Великобритании и США [2]. Так, в Великобритании в 2018 году опубликована национальная Стратегия биологической безопасности (*UK Biological Security Strategy*)⁸, направленная на защиту страны и ее интересов от существующих основных биологических угроз, независимо от их источников и объектов влияния.

В том же году в США утверждена Национальная стратегия биологической защиты (*National Biodefense Strategy*)⁹ для защиты США от биологических угроз, предотвращения биоинцидентов (*bioincidents*) и борьбы с их последствиями, а также с целью многоуровневого управления рисками, связанными с естественными, случайными или преднамеренными биологическими угрозами для общества, экономики и окружающей среды.

В 2020 году в КНР принят Закон о биобезопасности¹⁰, вступающий в силу в апреле 2021 года, который кодифицирует и систематизирует ранее разрозненные нормативные правовые акты в области биотехнологий и биобезопасности, в частности, в сферах: эпидемического контроля инфекционных заболеваний человека, животных и растений; исследования, разработки и применение биотехнологии; управления биобезопасностью лабораторий по изучению патогенных микробов; управления безопасностью генетических ресурсов человека и биологических ресурсов; мер противодействия микробиологической устойчивости, а также предотвращения биотерроризма и защиты от угроз биологического оружия. Закон ужесточает правила проведения и вводит систему утверждения и регистрации биотехнологических исследований и разработок в КНР. В частности, он классифицирует биотехнологические исследования и разработки по категориям высокого, среднего и низкого риска. Различные категории риска определяются на основе риска причинения вреда общественному здоровью, промышленности, сельскому хозяйству и экосистеме. Исследования и разработки в сфере биотехнологий, которые попадают в категории высокого и среднего риска, могут проводиться юридическим лицом в Китае с условием прохождения соответствующей процедуры регистрации. Закон ужесточает санкции за противоправное поведение и устанавливает административные штрафы до 10 млн юаней за проведение запрещенных исследований, разработок и приложений в области биотехнологии, включая конфискацию незаконных доходов, технических материалов и других инструментов, оборудования и сырья, использованных для незаконных действий, а также уголовную ответственность руководителей и должностных лиц за нарушение норм закона. Устанавливается административная ответствен-

⁴ Совещание у Президента РФ 14 мая 2020 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63350>.

⁵ Утверждены Указом Президента РФ от 11.03.2019 г. № 97 // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.03.2019, № 11, ст. 1106.

⁶ Проект Федерального закона № 850485-7 «О биологической безопасности Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.01.2020). // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=190962#07650563765293833>.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 08.07.1996, № 28, ст. 3348.

⁸ UK biological security strategy. 30 July 2018 // URL: <http://www.gov.uk/government/publications/biological-security-strategy> (дата обращения: 14.07.2020).

⁹ National Biodefense Strategy. September 18, 2018 // URL: <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf> (дата обращения: 14.07.2020).

¹⁰ Biosecurity Law - A Landmark Law to Be Released Soon. // URL: <http://www.chinalawinsight.com/2020/10/articles/biolaw/biosecurity-law-a-landmark-law-to-be-released-soon/>.

ность резидентов и иностранцев за незаконный сбор или хранение генетических ресурсов человека в Китае или их вывоз за рубеж. Закон о биобезопасности также устанавливает систему контроля основного оборудования и специальных биологических агентов. В частности, каждая организация должна регистрировать в соответствующем органе любую покупку или импорт контролируемого основного оборудования и специальных биологических агентов. «Биологический агент» в широком смысле определяется как животные, растения, микробные вещества, биотоксины и другие биологически активные вещества. Закон о биобезопасности отражает стратегическое позиционирование Китая в отношении биозащищенности как части национальной системы безопасности.

В Европейском Союзе роль стратегического документа в области персональных (включая биометрические) данных выполняет принятая в 2020 году Европейская стратегия в области данных (European Strategy for Data)¹¹, а также Общий регламент ЕС о защите данных (General Data Protection Regulation, GDPR)¹², которые формулируют правовые основы «единого европейского пространства данных» (“single European data space”). Европа ставит амбициозные цели создания ведущей ролевой модели использования данных в бизнесе и государственном секторе с опорой на правовую базу защиты персональных данных, основных прав личности, безопасности и кибербезопасности, включая все вопросы, начиная с подключения к Интернету и заканчивая обработкой и хранением данных, вычислительной мощностью и кибербезопасностью. Нынешний пандемический кризис COVID-19, по экспертной оценке¹³, является яркой иллюстрацией глобализации дебатов о конфиденциальности данных и необходимости защиты общественного здравоохранения, а законодательная база ЕС по защите данных и конфиденциальности оказалась достаточно гибким инструментом, позволяющим разрабатывать практические решения (например, приложения для отслеживания), обеспечивая при этом высокий уровень защиты персональных данных.

2. Персональные биометрические данные как новый объект правовой охраны

По мере того как мы вступаем в цифровую эпоху, появляются новые объекты правового регулирования. Наиболее значимые из них — данные, а среди них — персональные данные. Законодатели и общество в

целом рассматривают защиту персональных данных как вопрос, который приобретает все большее значение. Законодательство о защите персональных биометрических и генетических данных является важнейшим шагом в направлении требования защиты личной информации. Эти правила требуют от организаций, которые собирают или обрабатывают такую информацию, внедрять методы, гарантирующие, что они будут использовать ее только таким образом, который совместим с правами отдельных лиц.

В Российской Федерации новая редакция п. «и» ст. 71 Конституции РФ особо выделяет среди предметов ведения Российской Федерации информацию и информационные технологии.

В связи с этим приобретает особую актуальность вопрос баланс прав и законных интересов, правового положения участников правоотношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением персональных данных с учетом современного уровня развития средств и способов обращения такого специфического нематериального объекта, какой является информация [4, с. 30—31].

В соответствии со ст. 10 Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О персональных данных»¹⁴ запрещена обработка специальных категорий персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни. Исключения допускаются, в частности, в случаях необходимой обработки персональных данных для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных либо жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов других лиц и получение согласия субъекта персональных данных невозможно, а также обработки персональных данных в медико-профилактических целях, в целях установления медицинского диагноза, оказания медицинских и медико-социальных услуг при условии, что обработка персональных данных осуществляется лицом, профессионально занимающимся медицинской деятельностью и обязанным в соответствии с законодательством Российской Федерации сохранять врачебную тайну.

К особой категории персональных данных относятся биометрические данные, т. е. сведения, которые характеризуют физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность (биометрические персональные данные) и которые используются оператором для установления личности субъекта персональных данных.

Биометрические персональные данные гражданина РФ могут проходить обработку в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, сбор и хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным гражданина Российской Федерации (ст. 14.1 Федерального закона от 27.07.2006

¹¹ A European Strategy for Data, 25 November 2020. // URL: <http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-strategy-data>.

¹² 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, and repealing Directive 95/46/EC - OJ L 119, 4.5.2016, p. 1-88.

¹³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL “Data protection as a pillar of citizens’ empowerment and the EU’s approach to the digital transition- two years of application of the General Data Protection Regulation”, 24/06/2020. // URL: http://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/communication-two-years-application-general-data-protection-regulation_en.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3451.

№ 149-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁵.

В России также предложено охранять генетические данные человека в качестве персональных данных. В настоящее время соответствующий законопроект находится на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации (законопроект № 744029-7). Другим важным направлением развития генетических технологий в России является создание и функционирование с 2021 года информационно-аналитической системы хранения и обработки генетических данных «Национальная база генетической информации» по указанию Президента РФ.

Современная практика периода пандемии коронавируса свидетельствует о пристальном внимании законодателей и правоприменительной практики к вопросам защиты биометрических и иных персональных данных.

Так, на ноябрьском 2020 года саммите G20 КНР предложила создать единый международный механизм (технологическую платформу) признаваемых повсеместно «кодов здоровья», основанный на данных тестов на коронавирус в форме международных взаимно признаваемых QR-кодов, в котором могут принять участие все заинтересованные страны. В Китае уже создана такая национальная сеть, где местные жители и гости обязаны зарегистрироваться и сообщать «код здоровья» в городе своего местонахождения. Код содержит данные о том, где человек был и безопасны ли эти районы с точки зрения эпидемиологической ситуации. В 2019 году в КНР вступили в силу Правила управления генетическими ресурсами, которые запрещают иностранным лицам (компаниям), в отличие от китайских организаций, собирать или хранить в Китае, а также передавать за рубеж какие-либо генетические ресурсы китайских граждан. Термин «генетические ресурсы» включает в себя не только генетические материалы в целом, но и любую информацию, включая, но не ограничиваясь данными, которые получены из генетического материала. К генетическим материалам относятся человеческие органы, ткани, клетки, образцы крови, препараты любых типов или рекомбинантные конструкции ДНК, которые содержат человеческие геномы, гены или генные продукты, а также информация или данные, относящиеся к таким генетическим материалам, вывоз которых за границу возможен только по специальному разрешению уполномоченного органа. Предоставление доступа к данным таких материалов для иностранных лиц подлежит проверке безопасности, если это может затронуть общественное здравоохранение, национальную безопасность или социальные или общественные интересы Китая, поскольку общественное здравоохранение входит в сферу национальной безопасности страны.

В более общем плане Правила следует рассматривать как часть мер, принятых в Китае для защиты персональных данных, а также регулирования кибербезопасности. Например, при использовании данных, полученных на основе генетических ресурсов человека, такие данные включают: личную конфиденциальную

информацию для целей Закона о кибербезопасности; информацию о здоровье населения, а также большие персональные медицинские данные.

В США оборот генетических данных и материалов регулируется законами штатов. Так, штат Калифорния в октябре 2020 г. принял Закон о конфиденциальности генетической информации (Genetic Information Privacy Act 2020)¹⁶, который создаст новую схему регулирования конфиденциальности и безопасности для компаний, занимающихся генетическим тестированием напрямую к потребителю, основанную на получении явного согласия лица на сбор, использование и раскрытие генетических данных потребителя, включая отдельное согласие для каждого из ряда определенных действий, таких как передача генетических данных третьей стороне и маркетинг для потребителя на основе о генетических данных потребителя, получения права доступа к своим генетическим данным или их удаление. Нарушение Закона о конфиденциальности генетической информации может повлечь за собой штрафы до \$10000. Исключения существуют для «медицинской информации», регулируемой Законом о конфиденциальности медицинской информации, научных исследований и образовательной деятельности. Компании, использующие такие данные, обязаны утверждать и соблюдать политику безопасности и процедуры в отношении сбора, использования, технического обслуживания, а также раскрытия генетических данных.

В соответствии с Общим регламентом ЕС о защите данных (General Data Protection Regulation, GDPR) принципы сбора, использования и иного оборота биометрических и генетических данных те же, что и для иных персональных данных лица. В GDPR определенные типы персональных данных характеризуются как конфиденциальные данные или данные специальной категории, а именно: расовое или этническое происхождение; политические взгляды; религиозные или философские убеждения; членство в профсоюзе; генетические данные; биометрические данные; данные о здоровье; данные о сексуальной жизни и сексуальной ориентации. GDPR запрещает обработку данных специальной категории, за некоторыми исключениями, включая, помимо прочего: явное согласие, существенный общественный интерес, общественное здравоохранение, обработку некоммерческими организациями и обработку для обеспечения жизненно важных интересов субъекта. Некоторые из условий для обработки специальных категорий данных требуют обоснований, почему явное согласие не может быть получено.

GDPR признает биометрические и генетические данные «данными специальной категории», хранение которых и оборот должны осуществляться при дополнительных мерах предосторожности. Данные специальной категории включают информацию, касающуюся здоровья человека, сексуальной ориентации, этнической принадлежности, религиозных или философских убеждений и членства в профсоюзах, а также биометрические и генетические данные. В ряде европейских стран,

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

¹⁶ Genetic Information Privacy Act. // URL: http://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200SB980.

например в Германии, генетические данные охраняются в качестве персональных данных.

Последние достижения в области технологии значительно повысили точность генетического тестирования и анализа, существенно снизили его стоимость, что привело к резкому увеличению объема генетической информации, генерируемой, анализируемой, совместно используемой и хранящейся различными лицами и организациями. В этой связи актуален подход ряда ученых [5], который предлагает переключить внимание с попыток контролировать доступ к генетической информации на рассмотрение более сложного вопроса о том, как эти данные могут быть использованы и при каких условиях, обращаясь к компромиссу между частными интересами и публичными социальными благами.

Вместе с тем разнообразие биометрических данных усложняет правовой инструментарий их правового регулирования [6], что, на взгляд автора, позволяет говорить о формировании особого правового режима регулирования биометрических данных (включая их сбор, хранение, способы использования, условия оборота и др.), который выделяет биометрические данные (включая генетические данные) среди иных персональных данных.

3. Биобезопасность и биохакинг – борьба с новыми видами интернет-преступности в сфере биотехнологий

Пандемия COVID-19 вызвала существенные изменения в методах преступлений, которые хакеры и другие злоумышленники используют в своих интересах. Недавние исследования, проведенные в США [7], показывают рост в 2–3 раза в 2020 году утечки данных и числа атак программ-вымогателей, нацеленных на исследователей, работающих над вакциной от COVID-19. При атаках программ-вымогателей хакеры используют фишинг или другие средства для внедрения вредоносного ПО в компьютерную систему жертвы, которое шифрует систему, делая файлы и данные в системе недоступными для жертвы. Затем хакеры пытаются получить денежный платеж в обмен на ключ, необходимый для расшифровки скомпрометированных файлов. В не-

которых случаях хакеры также угрожают публично раскрыть зашифрованные данные к указанному сроку, если не будет получена оплата.

Недавние атаки программ-вымогателей были нацелены на организации, проводящие конфиденциальные исследования, связанные с COVID-19, включая компании, работающие над разработкой вакцины от вируса. Например, в марте группа хакеров-вымогателей Maze атаковала британскую исследовательскую компанию, которая готовилась к испытаниям вакцины от COVID-19. Хакеры опубликовали тысячи личных медицинских карт, украденных с серверов компании, после того как компания, заявившая, что у нее нет средств для выплаты выкупа, отказалась платить. Совсем недавно, в июне 2020 хакеры проникли на серверы отдела эпидемиологии и биостатистики Калифорнийского университета в Сан-Франциско. университет, находившийся тогда в разгаре исследований лечения COVID-19 или вакцины от него, нанял профессионального переговорщика и согласился заплатить выкуп в размере 1,14 млн долларов за ключ дешифрования¹⁷. Среди других недавних целей атак программ-вымогателей — фармацевтическая компания Modera, работающая над пробными вакцинами от COVID-19.

Рост числа инцидентов с программами-вымогателями указывает, в частности, на то, что исследования COVID-19 могут сделать компании особенно привлекательными целями, поскольку нет ничего более ценного, чем любые биомедицинские исследования, которые способны помочь с вакциной от коронавируса.

Выделяя новые факторы, оказывающие влияние на перспективы развития биотехнологий в условиях пандемии COVID-19, автор приходит к выводу о том, что пандемия сформировала новые вызовы, которым должны соответствовать национальное законодательство стран и правоприменительная практика, а также международно-правовые акты в этой сфере. Перспективы развития законодательства, всей системы права должны основываться на принципах всеобъемлющей защиты прав и законных интересов личности, поддержания высокого уровня готовности общественного здравоохранения, создания эффективной киберзащиты генетических данных и результатов исследований и нормах биобезопасности. ■

¹⁷ How Hackers Bled 118 Bitcoins Out of Covid Researchers in U.S. // URL: <http://www.bloomberg.com/news/features/2020-08-19/ucsf-hack-shows-evolving-risks-of-ransomware-in-the-covid-era>.

Литература

1. Мохов А.А. Концепция трех «БИО» (биотехнология, биобезопасность, биоэкономика) и ее правовое обеспечение // Юрист. 2020. № 4. С. 9—15.
2. Карцхия А.А. Правовое регулирование о возможности современных биотехнологий // ИС. Промышленная собственность. 2020. № 8. С. 33—46.
3. Агафонов В.Б., Жаворонкова Н.Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 187—194.
4. Защита данных: научно-практический комментарий к судебной практике / Э.В. Алимов, Д.Р. Алимова, Х.И. Гаджиев и др.; отв. ред. В.В. Лазарев, Х.И. Гаджиев. М. : ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2020. 176 с.
5. Ellen Wright Clayton, Barbara J. Evans, James W. Hazel, Mark A. Rothstein, The law of genetic privacy: applications, implications, and limitations // Journal of Law and the Biosciences, 1-36, 2019, May // URL: <http://academic.oup.com/jlb/article/6/1/1/5489401> (дата обращения: 21.11.2020).
6. Рассолов И.М., Чубукова С.Г., Микурова И.В. Биометрия в контексте персональных данных и генетической информации: правовые проблемы // Lex russica. 2019. № 1. С. 108—118.
7. Sara A. Arrow, Peter A. Nelson, COVID-19 Cybersecurity Threats Spiral as Businesses Implement Prophylactic Security Measures // URL: <http://www.pbwt.com/data-security-law-blog/covid-19-cybersecurity-threats-spiral-as-businesses-implement-prophylactic-security-measures/>.

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



НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОФОРИЕНТАЦИИ МОЛОДЕЖИ В РЕГИОНАХ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ: НА ПУТИ К СГЛАЖИВАНИЮ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ НЕРАВЕНСТВ

Харченко К. В.¹

Ключевые слова: профориентация, молодежь, работодатели, Арктическая зона РФ, правовое обеспечение, региональное законодательство, отраслевое регулирование, стратегическое планирование, государственные программы, кадровое воспроизводство, кадровое обеспечение, межрегиональное неравенство.

Аннотация.

Цель: на основе анализа номенклатуры и содержания законодательства регионов Арктической зоны РФ, а также правоприменительной практики сформировать рекомендации, направленные на повышение эффективности правового регулирования профориентации молодежи.

Методы: системный анализ профориентации молодежи как предмета правового регулирования, сравнительный и логико-структурный анализ положений регионального законодательства о профориентации молодежи, анализ правоприменительной практики основных законодательных актов.

Вывод: на данный момент правовое обеспечение профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ характеризуется, с одной стороны, фрагментарностью и недостаточной содержательной проработкой правовых норм, а с другой — разнообразием подходов к решению проблем профориентации. Правовое обеспечение профориентации включает региональные законы, прежде всего, собственно о профориентации и о молодежной политике, отраслевое законодательство в части обеспечения кадрового воспроизводства, а также стратегии, государственные программы и планы мероприятий. Совмещая подходы, реализованные в различных регионах, и достраивая недостающие звенья с учетом теоретического моделирования и анализа зарубежного опыта, можно обеспечить системность правового регулирования профориентации, которое должно учитывать баланс интересов молодежи и работодателей в интересах устойчивого развития арктических территорий.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-16-23

Введение

Научное обеспечение совершенствования системы профориентации молодежи представляет собой междисциплинарное проблемное поле, которое находится на пересечении предметов внимания социологии и психологии — в части изучения профессиональной мотивации молодых людей, отношения работодателей к качеству подготовки специалистов и т. д., экономики — в части изучения человеческого и кадрового потенциала предприятий и территорий, а также права — в отношении государственного регулирования профориентационной деятельности.

В последнее время заметно повышение интереса государства к развитию регионов, полностью либо частично входящих в Арктическую зону РФ. Так, в марте 2020 г. Указом Президента РФ утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, в которых, в частности, поставлена задача «приведения системы среднего профессионального и высшего образования в Арктической зоне Российской Федерации в соответствие с прогно-

зом потребности в квалифицированных кадрах»², что подразумевает совершенствование системы профориентации молодежи. В конце марта 2020 г. внесены существенные изменения в Государственную программу РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»³. В августе 2020 г. создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике⁴. Наконец, в октябре 2020 г. принята новая Стратегия развития Арктической

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года: Утв. Указом Президента РФ от 05.03.2020 № 164.

³ Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»: Утв. постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 31.03.2020).

⁴ Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике: Утв. Указом Президента РФ от 25.08.2020 г. № 526.

¹ Харченко Константин Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: geszak@mail.ru

зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года⁵. Вместе с тем на данный момент еще не снято противоречие между усилением внимания государства к проблемам Арктики, с одной стороны, и продолжающимся оттоком населения из северных в центральные и южные регионы России, разбалансированностью рынка труда, с другой.

Актуальность исследования правового регулирования профориентации определяется тем, что от достаточности и качества проработки правовых норм во многом зависит направленность и интенсивность процессов профессионального самоопределения молодежи, с одной стороны, и кадрового обеспечения экономики и социальной сферы заданной территории, с другой.

Обобщение направлений правового регулирования профориентации в регионах Арктической зоны РФ с учетом опыта стран Северной Европы и Америки представляется важным в свете председательства Российской Федерации в Арктическом совете в 2021—2023 годах.

Цель работы — предложить направления совершенствования правового регулирования профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ на основе анализа номенклатуры законодательных актов, особенностей их содержания и правоприменительной практики.

Географические рамки исследования включают девять российских регионов, полностью либо частично входящих в Арктическую зону РФ: Мурманская область, Республика Карелия, Архангельская область, Ненецкий автономный округ (НАО), Республика Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО), Красноярский край, Республика Саха (Якутия) — РС (Я), Чукотский автономный округ.

Несмотря на большое количество работ о профориентации молодежи в целом, ее правовым аспектам, тем более применительно к Арктической зоне РФ, до сих пор не уделялось достаточного внимания.

Анализ литературы показывает, что наиболее близки к теме нашего исследования работы И.Д. Ягофаровой о правовом обеспечении профориентационной деятельности среди молодежи [1] и А.Л. Фурсова о правовом обеспечении профориентации населения [2].

Социологические аспекты совершенствования системы этнорегионального образования в арктических регионах и профориентации молодых людей — предметом коренных малочисленных народов Севера рассматриваются в работах таких известных авторов, как В.В. Маркин, А.Н. Силин, В.В. Воронов [3—4].

В фокусе внимания ряда авторов — отраслевая профориентация, например, в сфере права [5], а также проблемы кадрового воспроизводства в сельском хозяйстве [6] и многих других сферах.

Правовому регулированию профориентационной работы с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья посвящена работа С.В. Кулайкина [7].

Краткий сравнительный анализ правовых основ профориентации в 14 странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

представлен в работах [8—9]. Налаживанию профориентационной работы в Евросоюзе посвящена статья А.Г. Уотса и соавторов [10]. Реформа в сфере профориентации в Англии — предмет внимания К. Робертса [11].

Анализу систем профориентации в странах Северной Европы посвящена коллективная монография под редакцией Э. Хауга и соредакторов [12]. При этом лишь некоторые авторы данной монографии анализируют правовое обеспечение профориентационной деятельности — в частности, в разделах, посвященных государственной политике в сфере профориентации на самоуправляемых территориях (к которым относится, в частности, Гренландия) [13], а также в Дании [14] и Исландии [15].

Косвенные, «тонкие» механизмы правового регулирования системы профориентации в Евросоюзе, которые делают ее более управляемой, рассматриваются в работе А. Бенгтссон [16].

Приступая к анализу нормативно-правового обеспечения профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ, следует сделать важное предварительное замечание о самом предмете исследования. Дело в том, что в законодательстве Российской Федерации отсутствует правовая трактовка понятия «нормативный правовой акт», если не считать Постановления Пленума Верховного Суда РФ⁶, в котором указываются существенные признаки такого акта: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В узком смысле в нормативно-правовое обеспечение профориентации входит федеральное и региональное законодательство, а также правовые акты органов местного самоуправления с соответствующим объектом регулирования. В широком же смысле, наряду с собственно законодательством, система правового регулирования профориентации включает официально утвержденные стратегии социально-экономического развития регионов, отраслевые концепции⁷ и стратегии⁸, государственные и муниципальные программы, регламенты межведомственного взаимодействия⁹, комплексы и планы мероприятий. Проблема состоит в том, что в каждом регионе действует свой набор нормативных

⁵ Стратегия развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года: Утв. Указом Президента РФ от 26.10.2020 № 645.

⁶ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48.

⁷ Концепция системы профессиональной ориентации граждан в Республике Карелия (Утв. распоряжением Правительства РК от 13 ноября 2014 года N 699р-П).

⁸ Стратегия развития профессиональной ориентации населения в Красноярском крае до 2020 года: Утв. распоряжением правительства Красноярского края от 27.11.2013 № 864-р.

⁹ Регламент межведомственного взаимодействия при организации профессиональной ориентации, профессионального обучения и трудоустройства инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также сопровождения инвалидов молодого возраста при получении ими профессионального образования и содействия в последующем трудоустройстве: Утв. распоряжением правительства Республики Коми от 22.03.2019 № 101-р.

и стратегических документов, что ведет к усугублению межрегионального неравенства в правовом обеспечении профориентации.

Чтобы преодолеть межрегиональное неравенство, — по меньшей мере, между регионами Арктической зоны РФ, — следует высветить лучшие практики правового регулирования профориентации на отдельных территориях, что позволит сформировать понимание оптимальной номенклатуры и содержания рекомендуемых к разработке правовых норм.

Целесообразность принятия закона о профориентации молодежи

Профориентация молодежи как значимый системообразующий социальный процесс, влияющий на социально-экономическое развитие территорий, может и должна быть предметом как специального правового регулирования — в рамках отдельного закона, так и «сквозного» — в целом ряде иных нормативных актов.

На федеральном уровне закон о профориентации молодежи на данный момент отсутствует. По мнению И.Д. Ягофаровой, такой закон необходим; его принятие позволит «создать единый механизм правового контроля проведения профессиональной адаптации молодежи» [1, с. 222]. В этом плане заслуживает внимания опыт Дании, где в 2003 году был принят Закон «О содействии [молодежи] в выборе образования и будущей профессии». Закон был призван обеспечить баланс между профессиональным выбором индивида и потребностями рынка труда. Полномочия в сфере профориентации были переданы от образовательных организаций региональным и муниципальным центрам профориентации молодежи, которым вменялось в обязанность взаимодействие в том числе с представителями работодателей [14, р. 111–112]. В России специальный закон о профориентации молодежи мог бы стать продолжением правовой регламентации молодежной политики, однако федеральный закон о молодежи до сих пор не принят, хотя соответствующие законопроекты вносятся на рассмотрение законодателей уже порядка двадцати лет [17].

В законодательстве регионов Арктической зоны РФ выделение профориентации в качестве специального предмета регулирования — также редкость. Исключениями в данном случае являются Республика Саха (Якутия), в которой действует Положение о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения¹⁰, и Архангельская область, где принят областной закон «О профессиональной ориентации и содействии трудоустройству молодежи в Архангельской области»¹¹.

Закон Архангельской области определяет элементный состав системы профессиональной ориентации и содействия трудоустройству молодежи в Архангельской области — «совокупность органов государственной

власти Архангельской области, государственных учреждений Архангельской области, общественных объединений и общественных организаций, а также иных организаций и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых направлена на развитие образования, профессиональной ориентации, содействия трудоустройству молодежи».

В данном законе задаются цели и направления профориентационной работы, определяются полномочия различных субъектов, а также, что особенно важно, содержится конкретный механизм выплаты компенсации работодателям, сохраняющим действующие и (или) создающим новые рабочие места для молодежи. Компенсация выплачивается в размере уплаченной суммы налога на доходы физических лиц за период действия трудового договора, но не более 12 месяцев.

Правоприменительная практика показывает, что в 2018 и 2019 годах в рамках данного закона и государственной программы Архангельской области «Содействие занятости населения Архангельской области, улучшение условий и охраны труда» было создано по 41 рабочему месту для молодежи.

Необходимо все же отметить, что, несмотря на положительные моменты Закона Архангельской области о профориентации, начиная от самого факта его принятия и заканчивая конкретикой предложенных механизмов реализации профориентационной деятельности, недостатком правоприменительной практики является то, что данный закон не объединяет усилия различных ведомств, прежде всего органов образования и молодежной политики, а находится в зоне ответственности только лишь органов по труду и занятости.

Эффективность правового регулирования профориентации молодежи, как и многих других сфер общественных отношений, определяется не только наличием специального закона, но и наличием и проработанностью соответствующих норм в смежном законодательстве.

Представляется, что достаточность номенклатуры законов и содержащихся в них правовых норм должна определяться тем, насколько полно они охватывают заданную область общественных отношений. Так, профориентация находится на стыке различных сфер жизнедеятельности и, соответственно, правового регулирования. Здесь можно выделить базовые субъекты, включающие три сферы: молодежная политика, образование, труд и занятость. Задача данных сфер — содействовать профессиональному самоопределению молодежи. При этом профориентацию следует интерпретировать как процесс, направленный на обеспечение отраслевых субъектов молодыми кадрами. Соответственно, должен соблюдаться баланс интересов и деятельности базовых и отраслевых субъектов (рис. 1).

Исходя из принципа баланса базовых и отраслевых интересов профориентации молодежи, можно выделить два вектора ее правового регулирования на региональном уровне:

с позиции содействия профессиональному самоопределению молодежи — посредством нормативно-правовых и стратегических документов о молодежной политике и об образовании (сфера труда и занятости регулируется преимущественно на федеральном уровне),

¹⁰ Положение о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Республике Саха (Якутия): утв. постановлением правительства Республики Саха (Якутия) от 19.07.1999 № 390.

¹¹ Областной закон «О профессиональной ориентации и содействии трудоустройству молодежи в Архангельской области» от 21.11.2011 № 387-26-ОЗ (в ред. от 26.10.2018 г.).



Рис.1. Профориентация молодежи в системе общественных отношений как предмет нормативно-правового регулирования и стратегического планирования

с позиции обеспечения кадрового воспроизводства экономики и социальной сферы — посредством законов и стратегических документов о развитии промышленности, сельского хозяйства, инфраструктуры экономики, городской и сельской среды, культуры, спорта, управления, гражданского общества и иных сфер жизнедеятельности.

Правовое регулирование профориентации или стратегическое планирование?

В региональной практике зачастую отсутствует понимание специфики регулирования сферы профориентации посредством нормативно-правовых актов и документов стратегического планирования, что приводит к ряду спорных моментов.

1. Следует ли в региональном законе о молодежной политике регламентировать содержание государственных программ в сфере профориентации молодежи — по примеру, в частности, НАО¹²? Мы полагаем, что в отраслевых законах не имеет смысла прописывать специальные правовые нормы, чтобы санкционировать принятие программ — тем более в общем виде, без особенностей. На этот счет в каждом регионе есть положение о разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ.

2. Каким образом следует отражать направления молодежной политики, в том числе профориентацию и

поддержку трудовой деятельности молодежи, в законах и в программах? На наш взгляд, в стратегических документах следует выстраивать систему целей, задач и направлений деятельности, тогда как смысл правового регулирования должен состоять в том, чтобы наделить соответствующие органы необходимыми полномочиями, а также прописать управленческие инструменты (механизмы), чтобы эти направления не остались декларативными.

В целом, поскольку на методологическом уровне не определено «старшинство» закона либо стратегии, следует рассмотреть два варианта рассуждений:

1) закон главнее документов стратегического планирования, так как не имеет ограниченного срока действия и может регламентировать разработку стратегий, программ и т. д., которые утверждаются на определенный срок, а затем актуализируются либо принимаются заново;

2) стратегия — базовый документ, который определяет направления деятельности субъектов, а правовое обеспечение отдельных ее положений является не более чем одним из механизмов ее реализации, наряду с организационными, финансовыми, информационно-технологическими механизмами.

Региональную систему профориентации молодежи целесообразно начать выстраивать со стратегии, поскольку элементами данной системы будут не только органы и организации молодежной политики, образования, труда и занятости, но и независимые субъекты — представители непрофильных ведомств, НКО, работодателей, инвесторов. В данном случае стратегия будет играть роль «общественного договора» между все-

¹² О государственной молодежной политике в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 10.07.2000 № 250-ОЗ.

ми без исключения заинтересованными субъектами, а посредством правовых механизмов можно будет лишь установить субординацию — там, где это уместно — и мотивировать субъектов, внешних по отношению к администрации, к участию в конкурсах, вхождению в координационные советы и т. д.

Стратегический документ без опоры на правовой фундамент может остаться нереализованным. Так, в Концепции молодежной политики в Чукотском автономном округе¹³ предусмотрено создание общедоступной системы профессиональной ориентации, однако по факту данная система до сих пор не создана.

Собственно стратегию профориентации молодежи целесообразно разрабатывать в случае, если у субъекта управления есть намерение упорядочить деятельность разрозненных ведомств и организаций, оптимизировать расходование ресурсов и одновременно — решить социальные проблемы. При этом вопросы профориентации молодежи могут и должны находить отражение и в других стратегических документах: стратегии социально-экономического развития региона, отраслевых стратегиях, как, например, Стратегия управления рынком труда Красноярского края до 2020 года. Важная и многоаспектная проблема — отражение профориентации в государственных программах регионального уровня, однако ее целесообразно рассматривать отдельно, вне особенностей правового регулирования.

Задачи и механизмы профориентации молодежи в законодательстве о молодежной политике

Вопросы профориентации могут быть по-разному представлены в региональном законодательстве о молодежной политике. Анализ соответствующих законов в регионах Арктической зоны РФ обнаруживает пять возможных правовых ситуаций.

1. Региональный закон о молодежи и/или молодежной политике не принят, как, например, в Мурманской области и Чукотском автономном округе, что, однако, не означает отсутствия правового и программно-целевого регулирования профориентации, как будет показано далее.

2. В законе о молодежной политике собственно профориентации не уделяется внимания; предметом регулирования выступает более широкий пласт правоотношений, связанный с трудоустройством молодежи. Так, в Законе Республики Коми лишь декларируется предоставление молодым гражданам гарантированного государством минимума социальных услуг по профессиональной подготовке и трудоустройству¹⁴. В Законе ЯНАО к задачам молодежной политики отнесено содействие предпринимательской деятельности молодых граждан, поддержка молодых специалистов, повышение трудового потенциала молодежи. В числе направлений молодежной политики определена консультационная

поддержка молодых граждан по вопросам трудоустройства и трудового законодательства¹⁵, которая, по существу, является лишь периферийным видом профориентационной деятельности. Итак, смещение акцента на содействие трудоустройству молодежи не позволяет сосредоточить усилия непосредственно на профориентационной работе.

3. В законе о молодежной политике так или иначе затрагиваются вопросы профориентации; обозначены отдельные направления профориентационной работы, однако механизмы их реализации не раскрыты либо раскрыты недостаточно. Так, Закон Республики Карелия в числе направлений поддержки талантливой молодежи определяет: содействие в организации и проведении профессиональных семинаров-презентаций и стажировок с целью трудоустройства, поддержку молодежного предпринимательства, проведение тематических конкурсов, пропаганду народных промыслов и ремесел, популяризацию трудовых династий¹⁶. Ряд обозначенных в данном законе моментов, безусловно, обогащает понимание содержания профориентационной работы, однако закон не выстраивает эти элементы в единую систему и не предлагает конкретных механизмов, включая распределение полномочий между субъектами управления. В Законе Республики Саха (Якутия) в числе основных направлений государственной молодежной политики Республики значится государственная поддержка молодых граждан в сфере образования и профессиональной ориентации; в перечне организаций социального обслуживания, ведущих работу с молодежью, упомянут Центр по профориентации и трудоустройству молодежи; декларируется бесплатность предоставления профориентационных услуг¹⁷. При этом предполагаемые механизмы профориентационной деятельности также не раскрыты.

4. В региональном законе о молодежной политике профориентации посвящена отдельная статья либо раздел. Так, в данном разделе Закона Красноярского края предусматривается, что органы исполнительной власти содействуют общественным объединениям в реализации проектов и мероприятий по трудовому воспитанию обучающихся, создают центры консультирования по вопросам выбора профессии, ведут базу данных о вузах и организациях СПО¹⁸. Как видим, в этом и подобных случаях выделение профориентации в качестве отдельной составляющей молодежной политики позволяет рассматривать не только общие направления, но и механизмы профориентационной деятельности.

5. В региональном законе акцент сделан на правовых механизмах, которые могут быть полезны при реализации политики в области профориентации. Так, Закон Архангельской области устанавливает, что органы власти «реализуют государственные и ведомствен-

¹³ Концепция молодежной политики в Чукотском автономном округе: утв. постановлением губернатора ЧАО от 30.09.1999 № 220.

¹⁴ О молодежной политике в Республике Коми: Закон Республики Коми от 04.10.2010 № 115-ПЗ.

¹⁵ О молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 25.09.2009 № 70-ЗАО.

¹⁶ О государственной молодежной политике в Республике Карелия: Закон Республики Карелия от 18.01.2010 № 1359-ЗРК.

¹⁷ О государственной молодежной политике в Республике Саха (Якутия): Закон РС(Я) от 03.12.1998 № 3 N 49-II.

¹⁸ О государственной молодежной политике Красноярского края: Закон Красноярского края от 08.12.2006 № 20-5445.

ные целевые программы Архангельской области и мероприятия по трудовому воспитанию обучающихся в государственных образовательных организациях, профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования на территории Архангельской области, предусматривающие создание временных и сезонных рабочих мест по профилю обучения (не менее одной тысячи рабочих мест) за счет средств областного бюджета, а также привлечение средств работодателей, средств федерального бюджета и средств местных бюджетов муниципальных образований Архангельской области»¹⁹. Кроме того, Закон предусматривает проведение ежегодного конкурса муниципальных программ молодежной политики с выделением победителям финансирования из областного бюджета, а также конкурса инновационных проектов. Правоприменительная практика показывает, что профориентационная тематика не является основной для конкурсных заявок, однако отдельные проекты и программы по данной теме разрабатываются и получают грантовую поддержку. Так, в 2018 году в числе победителей конкурса стало Архангельское региональное отделение молодежной общероссийской общественной организации «Российские Студенческие Отряды», которое проводит активную работу по профориентации молодежи.

Как видим, разработка либо актуализация регионального закона о молодежной политике может активизировать и упорядочить профориентационную работу в регионе.

Вопросы профориентации могут включаться также в законодательство, посвященное отдельным аспектам молодежной политики. Среди таких аспектов чаще всего фигурируют деятельность студенческих трудовых отрядов и поддержка начинающих предпринимателей.

Законы о стройотрядах, как и акты о молодежной политике в целом, в зависимости от региона различаются степенью представленности тематики профориентации и глубиной проработки ее механизмов. Так, в Законе Республики Коми²⁰ определено, что цель поддержки студенческих отрядов предполагает, среди прочего, профессионально-трудовое воспитание обучающихся, однако при этом конкретные механизмы поддержки студенческих отрядов не представлены. Напротив, в Законе НАО²¹ содержится тезис о разработке государственной программы, направленной на оказание государственной поддержки студенческих отрядов и организаций, привлекающих к своей деятельности студенческие отряды. Помимо этого, данным законом предусмотрено выделение бюджетных средств на развитие деятельности студенческих отрядов, а также создание Координационного совета в сфере деятельности студенческих отрядов в Ненецком автономном округе (на данный момент информация о данном органе в сети Интернет отсутствует).

Заслуживает внимания практика Мурманской области, где специальным постановлением начинающие предприниматели и малые инновационные предприятия стимулируются к разработке проектов в сфере социального предпринимательства, в том числе направленным на профессиональную ориентацию²².

Как видим, законодательство о молодежной политике может играть заметную роль в правовой регламентации целостной системы профориентационной деятельности, если будет достаточным с позиции номенклатуры и содержательно проработанным в части распределения полномочий и предложения конкретных организационно-правовых механизмов. В этом плане рекомендуется совмещать практики, наработанные в различных регионах Арктической зоны РФ.

Вопросы профориентации молодежи в отраслевом законодательстве, посвященном экономике и социальной сфере

Понятие «отраслевое законодательство» в данном контексте имеет достаточно большой объем и включает все сферы жизнедеятельности, в отношении которых ставится задача развития кадрового потенциала. Без учета данного аспекта даже глубокая проработка вопросов профориентации в законодательстве о молодежной политике не будет иметь смысла, поскольку в таком случае система профориентации будет иметь «вход» для молодых людей с их знаниями, способностями и мотивацией, но не будет иметь «выхода» в реальный сектор экономики.

На данный момент ни в одном из изученных регионов правовая регламентация профориентационной деятельности не охватывает даже нескольких сфер жизнедеятельности — и это при том, что гипотетически таких сфер может быть более десятка (рисунок 1).

Тем не менее, следует обратить внимание на отдельные моменты отраслевого регулирования профориентации, чтобы их совмещение позволило составить представление о желательных правовых нормах.

Закон НАО о здравоохранении²³ предписывает органам местного самоуправления муниципальных образований создавать благоприятные условия в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях, в том числе путем проведения работы по профессиональной ориентации среди молодежи.

Закон Республики Коми о кадетском образовании²⁴ в качестве одной из задач кадетского образования определяет «формирование профессиональной ориентации».

¹⁹ О молодежи и молодежной политике в Архангельской области: Областной закон от 20.09.2005 № 83-5-ОЗ.

²⁰ О некоторых вопросах государственной поддержки деятельности студенческих отрядов на территории Республики Коми: Закон Республики Коми от 03.03.2017 № 14-ПЗ.

²¹ О студенческих отрядах в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 12.07.2018 № 418-ОЗ.

²² О государственной поддержке начинающих предпринимателей и малых инновационных компаний: постановление правительства Мурманской области от 31.07.2012 № 392-ПП.

²³ О здравоохранении в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 11.12.2002 № 382-ОЗ.

²⁴ О кадетском образовании в Республике Коми: Закон Республики Коми от 26.06.2015 № 61-ПЗ.

Закон ЯНАО о государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера²⁵ закрепляет за региональными органами власти полномочия в части профориентации представителей общин коренных малочисленных народов Севера (КМНС) и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности. В целом регулирование профориентации молодежи из КМНС должно быть направлено на обеспечение баланса между интересом к традиционным видам деятельности и возможностью участия в процессе индустриального освоения Севера [3].

Закон Республики Саха (Якутия) о развитии сельского хозяйства²⁶ задает направления, по которым осуществляется кадровое обеспечение сельского хозяйства:

1) профориентация учащихся общеобразовательных организаций, в том числе агропрофилированных, а также организация летнего труда и отдыха детей в период сезонных сельскохозяйственных работ;

2) профориентация отдельных категорий населения Республики Саха (Якутия) в части поддержки создания собственного дела многодетными, приемными и молодыми семьями, безработными гражданами в качестве начинающих фермеров.

Обобщая мозаичную картину регулирования вопросов профориентации в отраслевых законах, отметим, что в целях обеспечения кадрового воспроизводства в отраслях экономики в данных законах региональным органам власти могут быть поставлены задачи по созданию благоприятных условий для привлечения молодых специалистов в свою отрасль, подкрепленные конкурсными, организационными, процедурными и иными механизмами. Также рекомендуется установить полномочия региональных органов власти — совместно с базовыми субъектами профориентации, обладающими профильными компетенциями — по инициированию и организации профориентационных мероприятий.

Особенно важно, на наш взгляд, отразить направления и механизмы профориентации молодежи в региональных правовых актах

- об инвестиционной деятельности, что обеспечит заблаговременную подготовку молодых специалистов с учетом потребностей рынка труда будущего,
- о добровольческой (волонтерской) деятельности, что позволит рассматривать волонтерство на базе организаций социальной сферы не только как общественно полезный труд, но и как профессиональную пробу.

Заключение

Как показало настоящее исследование, правовое обеспечение профориентации молодежи на федеральном уровне и в регионах Арктической зоны РФ на данный момент фрагментарно, что не позволяет говорить о реали-

зации системного подхода к профориентации молодежи. При этом потребность в результативной профориентации молодежи в условиях Севера очень высока, с учетом накопившихся кадровых проблем и повышения внимания федерального центра к развитию Российской Арктики.

На данный момент лишь в отдельных регионах Арктической зоны РФ действуют нормативно-правовые акты, непосредственно посвященные профориентации, однако, как показывает пример Архангельской области, они не упорядочивают деятельность базовых субъектов — органов образования, молодежной политики, труда и занятости — и не создают фундамента взаимодействия данных субъектов с работодателями.

В каждом из рассмотренных регионов действует свой набор официальных документов, так или иначе затрагивающих вопросы профориентации — это региональные законы; стратегии, концепции и государственные программы; регламенты межведомственного взаимодействия; планы мероприятий и т. д. Как было показано выше, целесообразно упорядочить набор необходимых нормативных и иных актов. В особенности следует исключить дублирование предмета внимания регионального законодательства, с одной стороны, и стратегических документов, с другой, которые, тем не менее, должны быть направлены на решение общих задач: вовлечение в профориентационную работу широкого круга субъектов, обеспечение ее системности и результативности.

Исследование позволяет сделать вывод о том, что на данный момент правовое регулирование профориентации чаще всего выражается в соответствующих положениях региональных законов о молодежной политике. Совершенствование данных законов предполагает формирование единого подхода к отражению задач и направлений профориентационной работы, а также полномочий органов власти и организационно-правовых механизмов. Такой подход в конечном счете будет способствовать преодолению межрегионального неравенства, обеспечивая более активное участие в профориентационной деятельности, с одной стороны, молодежи, а с другой — работодателей.

Помимо ядра правовой базы — законов о профориентации и молодежной политике, проблематика профориентации с позиции кадрового воспроизводства должна отражаться в отраслевых законах, таких как закон о здравоохранении, сельском хозяйстве, государственной (муниципальной) службе и многих других. Такой подход позволит позиционировать профориентацию не просто как одно из направлений молодежной политики, но и как систему, обеспечивающую кадровые основы социально-экономического развития территории.

Анализ правоприменительной практики показал, что правовая регламентация профориентации — важное, но недостаточное условие для выстраивания деятельности по профориентации молодежи на системной основе. Для этого необходимо еще формирование и совершенствование концептуальных основ профориентационной работы, развитие субъектов — координационных органов, а также исполнительных органов и учреждений, широкое информационное сопровождение деятельности, внедрение современных информационных систем и сервисов.

²⁵ О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 28.12.2005 № 114-ЗАО.

²⁶ О развитии сельского хозяйства в Республике Саха (Якутия): Закон РС (Я) от 26.04.2016 № 1619-3 N 791-V.

В дальнейших исследованиях могут быть расширены географические рамки анализа правового обеспечения профориентации; проведен анализ программно-целевого управления профориентационной деятельностью; больше внимания уделено правовому

обеспечению частных аспектов профориентации, таких как деятельность координационных и исполнительных органов, организация мониторингов, проведение профессиональных проб и других мероприятий. ■

Литература

1. Ягофарова И.Д. Правовое регулирование профориентации современной молодежи: вопросы теории и практики // Наука и школа. 2019. № 4. С. 219—224.
2. Фурсов А.Л. Правовая регламентация системы профориентации населения и ее общественного мониторинга // Гуманитарный научный журнал. 2014. № 1. С. 55—59.
3. Маркин В.В., Силин А.Н., Воронов В.В. Образовательные траектории молодежи коренных малочисленных народов Севера: социально-пространственный дискурс // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 5. С. 141—154. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.9 .
4. Человеческий капитал Арктических регионов: системные проблемы и технологии их решения / Под ред. А.Н. Силина, В.В. Маркина. Тюмень : Изд-во ТИО, 2020. 180 с. ISBN 978-5-9961-2502-9 .
5. Певцова Е.А. Профессионально-юридическая ориентация молодежи: теоретико-правовые аспекты // Государство и право. 2015. № 8. С. 95—101.
6. Яковчик Н., Иванова Т., Жилинская Н. Совершенствование системы управления воспроизводством кадрового потенциала в сельском хозяйстве // Аграрная экономика. 2019. № 6(289). С. 41—47.
7. Кулайкин С.В. Правовое регулирование профориентации обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов в Российской Федерации // Успехи современной науки. 2017. Т. 6. № 4. С. 273—278.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Career guidance and public policy bridging the gap. Paris: OECD, 2004. 173 p.
9. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Working it out: Career guidance and employer engagement (Education Working Papers, No. 175). Paris: OECD, 2018. 92 p.
10. Watts, A.G., Sultana, R.G. & McCarthy, J. The involvement of the European Union in career guidance policy: a brief history // International Journal for Educational and Vocational Guidance. 2010. Vol. 10. P. 89-107. URL: <http://doi.org/10.1007/s10775-010-9177-9> .
11. Roberts K. Career guidance in England today: reform, accidental injury or attempted murder? // British Journal of Guidance & Counselling. 2013. Vol. 41. No. 3. P. 240-253. DOI: 10.1080/03069885.2013.773962 .
12. Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. and Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. 363 p. ISBN 978-90-04-42809-6 .
13. Alexander R., Holm A.-E., Hansen D., Vahl K.M. Career Guidance in Nordic Self Governing Regions: Opportunities and Challenges. // Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 65-80.
14. Jensen S. Guidance in the Danish Educational Sector: The Development of the System Since 2000. // Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 109-126.
15. Vilhjálmssdóttir G. The Making of a Profession: The Development of the Careers Profession in Iceland. // Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 147-162.
16. Bengtsson, A. European career guidance policy: A focus on subtle regulatory mechanisms // Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, Report 38. 2015. P. 241-250. URL: <http://doi.org/10.1007/s40955-015-0035-8> .
17. Темкин В.Л., Сеницын И.М. К вопросу институционального обеспечения государственной молодежной политики и ее нормативно-правового обоснования в России и мире // Власть. 2019. Т. 27. № 5. С. 139—146.

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



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ¹

Полякова Т. А., Бойченко И. С., Троян Н. А.²

Ключевые слова: информационное общество, правовая информация, органы государственной власти, информационные системы, платформенные решения, цифровые технологии, информационный ресурс, облачные платформы, дорожные карты, квантовые технологии, искусственный интеллект.

Аннотация. Статья посвящена необходимости преобразования механизмов электронного взаимодействия в сфере правовой информации в условиях цифровизации общественных отношений путем трансформации существующей информационной инфраструктуры на основе информационных систем в цифровые платформы и суперсервисы, что связано с изменением информационно-правового пространства и обусловлено изменением подхода к электронному взаимодействию в рамках цифровых платформ.

В статье использованы методы диалектики и системного анализа информационно-правовой сферы, позволяющие комплексно и логически последовательно исследовать процессы реализации информационно-правовых норм и перспективы их развития в правовом регулировании развития механизмов электронного взаимодействия на основе цифровых платформ.

Обосновывается вывод, что важной особенностью нынешнего этапа развития механизмов электронного взаимодействия и государственного управления является разработка государственных цифровых платформ на основе единой аппаратно-программной платформы, что обеспечит более глубокую степень интеграции цифровых платформ между собой и, возможно, уменьшит расходы на их создание, а также улучшит структуру и функциональность цифровых платформ по сравнению с классическими информационными системами.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-24-27

В условиях современной реальности и развития информационного общества расширяется информационно-правовое пространство, происходят изменения в таком институте информационного права, как электронное взаимодействие, связанные с процессами цифровой трансформации механизмов (в том числе и правовых) получения личностью, обществом и государством правовой информации и обеспечением информационной безопасности.

Несомненно, важное значение для развития информационно-правовых механизмов электронного взаимодействия и обеспечения информационной безопасности имеют внесенные в 2020 г. поправки к Кон-

ституции Российской Федерации, направленные на обеспечение соответствия Основного Закона уровню развития общества, запросам в социальной, политической и иных сферах жизни российского общества. В этой связи ключевыми задачами являются решение проблем в информационной сфере, установление на конституционном уровне гарантий информационной безопасности. Значительным изменением в системе правового регулирования обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации является закрепление и вступление в силу положения о том, что в ведении Российской Федерации находится «обеспечение безопасности личности, общества и государства при приме-

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания НИР Института государства и права РАН «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности» (№ 0136-2021-0042).

² 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

Бойченко Игнат Сергеевич, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: 79154538848@yandex.ru

Троян Наталья Анатольевна, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: n-troyan66@yandex.ru

нии информационных технологий, обороте цифровых данных»³ (пункт «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

Развитие цифровых технологий оказывает не только воздействие на государственные структуры и институты гражданского общества, все сферы общественной жизни, культуры и образ жизни человека, но и позволяет уже говорить о цифровом императиве современности [1]. Вместе с тем справедливость таких утверждений может подтвердить только успешность процессов цифровой трансформации.

В настоящее время динамично развивается процесс активного формирования информационного и цифрового общества, детерминированное развитием сквозных информационных технологий и созданием на их основе современной информационной среды. В связи с этим основу развития информационного общества составляет информация, информационные ресурсы и информационные продукты, при этом его существование основано на обращении информации. Правовые проблемы обращения информации в настоящее время исследуются на основе модели информационной среды — сферы производства, преобразования и потребления информации. В современном обществе знаний под воздействием внедрения цифровых технологий происходит трансформация не только права, но и правового регулирования. К сожалению, в современных условиях правовое регулирование не отличается системностью, имеются определенные проблемы, связанные с отсутствием четкого, проработанного, методологически обоснованного подхода к нормотворческому процессу.

Правовое регулирование в нынешних условиях мирового кризиса и пандемии COVID-19 требует разработки нового понятийного аппарата, соответствующего уровня юридической техники, что нередко создает проблемы не только согласования проектов в установленном порядке, междисциплинарных подходов, но и формирования правоприменительной практики. Одним из важных вопросов, по нашему мнению, является отсутствие долгосрочного планирования, а также недостаточное внимание к урегулированию прогнозирования и развития законодательства в условиях цифровизации.

В связи с этим справедливой представляется позиция А.В. Минбалева, который отмечает, «что в качестве одной из ключевых проблем формирования цифрового права является отсутствие базовых положений, регулирующих сущность внедрения цифровых технологий, их правовой режим» [2, с.13].

В связи со всеобщей цифровизацией в последнее время в условиях трансформации системы информационного права видоизменяются теоретические и классические подходы к правовому регулированию. Это связано с активными процессами проникновения систем ис-

кусственного интеллекта, робототехники, киберфизических систем во все сферы жизни деятельности человека и общества.

В условиях трансформации цифрового общества и цифровых отношений общественные отношения, связанные с пандемией COVID-19, претерпевают изменения, а также меняют свое представление и вопросы, связанные с информационной безопасностью. Значительно расширились возможности, связанные с цифровыми сервисами, которые легли в основу взаимодействия людей в обществе: появились онлайн-трансляции, всевозможные культурные мероприятия, образование на цифровых платформах, работа в удаленном режиме, телемедицина и т. д. Вместе с тем указанные процессы, в свою очередь, создают определенные угрозы и риски цифровой трансформации общества, в котором присутствует и алармизм, вызванный недостаточной его готовностью к всеобщей цифровизации. В режиме реального времени в период инновационных изменений экономики и государственного управления требуется корректировка стратегического планирования как составляющей правовой политики и правового регулирования во всех сферах жизнеобеспечения.

Сегодня готовится ряд законодательных инициатив, связанных с предоставлением правовой информации, и очень важно, чтобы эта информация была актуальной, достоверной и носила официальный характер. В связи с этим вопрос обеспечения в условиях цифровой трансформации доступа к правовой информации, ее достоверности, юридической значимости имеет межотраслевой характер, приобретает особую актуальность и ценность, что обусловлено не только социально-экономическим значением информации, но и экспоненциальным усилением трансформирующего воздействия цифровых технологий.

В период развития цифровых технологий появилась необходимость в дополнительной разработке правовых норм, регулирующих доступ к информации в цифровом виде, в цифровых платформенных решениях, технических стандартах. При этом исследования показывают, что глобальное информационное общество сегодня вступило в новый этап своего развития и вызовов всему миру в сложных условиях пандемии. Вследствие непростой эпидемиологической ситуации сформировалось дистанционное межличностное общение в цифровом формате во всех сферах жизни общества, обострив проблемы обеспечения доступа к достоверной информации. Бесспорно, тенденция роста значения информации и доступа к ней отмечается практически во всех сферах, в связи с этим возрастает распространение недостоверной, «фейковой» информации, что требует дополнительного регулирования [4].

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», расширяют понятийный аппарат посредством включения в него, например, таких понятий, как идентификация и аутентификация. При этом Единой биометрической системе придается статус государственной информационной системы и устанавливается возможность ее использо-

³ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) с изменениями, принятыми Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

вания для предоставления государственных и муниципальных услуг⁴.

Цифровые технологии становятся важнейшей движущей силой развития новых общественных отношений. Это вызвано не только тем, что появляются новые субъекты и объекты этих отношений, но и тем, что информация приобретает особое стратегическое значение в политической сфере, государственном управлении, правоохранительной и военной сфере, приобретает характер ключевого фактора в образовательной среде, здравоохранении, телемедицине и т. д. В рамках проводимых исследований отмечается, что в условиях бурного развития цифрового общества возрастает значение правовой информации, являющейся, по сути, стратегическим ресурсом, поскольку от ее системности, актуальности, достоверности, а значит, качественного уровня, зависит принятие правильных государственных решений, обеспечение реализации прав и свобод граждан, их осведомленности, а также обеспечения информационной безопасности.

Важной новеллой правового регулирования в правовой сфере является принятие Федерального закона от 8 июня 2020 года № 168 «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»⁵. В настоящее время создана Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО) и уже реализуется восемь пилотных проектов в данной сфере.

Возрастает необходимость определенности нового понятийного аппарата. Современная наука все более обращается к осмыслению процессов, связанных с развитием информационного общества, которое претерпевает значительные масштабные изменения в силу динамичного развития информационно-коммуникационных технологий, цифровизации [6, с. 83]. Между тем исторически сложившаяся на рынке информационно-коммуникационных технологий трактовка понятия «платформа» вошла в общее употребление несколько десятилетий назад и по-прежнему доминирует в массовом сознании в виде «платформ программирования», «аппаратных платформ» и т. п. Вместе с тем преимуществом данного подхода к типизации цифровых платформ является структурированность по уровню обработки информации в платформе и удобство применения для целей реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Так, в частности, данная типизация позволяет рассмотреть развитие цифровых платформ в Российской Федерации во взаимосвязи со сквозными цифровыми технологиями.

Например, представлена «Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Новые производственные технологии», которая предполагает рамочный формат документа для поиска, отбора и целевой поддержки проектов на достижение технических

характеристик, направлена на преодоление технологических барьеров, определенных в дорожной карте, синтез передовых наукоемких технологий и системы интеллектуальных ноу-хау, сформированных на основе результатов фундаментальных и прикладных научных исследований⁶.

Это касается и развития Национальной системы правовой информации, которая в условиях цифровой трансформации в Российской Федерации должна быть основана на базе современных цифровых технологий. Упорядочение электронных информационно-правовых ресурсов для обеспечения достоверности, актуальности и доступности информации в кратчайшие сроки также будет достойным примером электронного взаимодействия нового уровня.

Анализ состояния правового регулирования показывает, что в последнее время приняты такие нормативные правовые акты, как Постановление Правительства РФ от 15.12.2020 № 2113 «Об утверждении положения о государственной автоматизированной системе»⁷, постановление ЦИК России от 30.10.2019 № 231/1727-7 «Об основных направлениях развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года»⁸, распоряжение Правительства РФ от 17.12.2019 № 3074-р «Концепция создания цифровой аналитической платформы», распоряжение Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года»⁹, распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911 «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы»¹⁰ и т. д.

Кроме того, особого внимания заслуживает, на наш взгляд, вопрос о необходимости унификации подходов к информационно-правовым системам органов законодательной власти — Федерального Собрания: Совета Федерации и Государственной Думы, а также формирование единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ на основе ГАС «Правосудие».

Требует решения также вопрос об использовании современных цифровых технологий в обеспечении деятельности по правовому просвещению, способных обеспечить актуальность, достоверность, доступность необходимой правовой информации для населения, в том числе для жителей Крайнего Севера и граждан,

⁴ Федеральный закон от 29.12.2020 № 479-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2020).

⁵ Федеральный закон от 8 июня 2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 24. Ст. 3742.

⁶ СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.03.2021).

⁷ СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.03.2021).

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2021).

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2021).

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911 «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2021).

проживающих в удаленных районах сельской местности [7, с. 113].

Внедрение новых цифровых технологий и 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 общества на развитие информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации в Российской Федерации связан с необходимостью повышения правовой культуры кибербезопасности («кибергигиены») и связанной с этим правовой информированности на основе формирования специальных 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.

Исследование позволило сделать вывод о том, что важной особенностью нынешнего этапа развития механизмов электронного взаимодействия и государственного управления является разработка государственных цифровых платформ на основе единой аппаратно-программной платформы, что обеспечит более глубокую степень интеграции цифровых платформ между собой и, возможно, уменьшит расходы на их создание, а также улучшит структуру и функциональность цифровых платформ по сравнению с классическими информационными системами.

Кроме того, как показал анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), для развития механизмов электронного взаимодействия на основе цифровой платформы необходимо закрепить такие полномочия о развитии определенных цифровых платформ в положениях о Минэкономразвития России, Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Минюсте России, ФНС России и иных ФОИВ, поскольку в настоящее время их полномочия в области создания и развития цифровых платформ определены отдельными актами или поручениями Правительства и Президента Российской Федерации, что создает сложность в выстраивании единого организационного механизма создания цифровых платформ и перевода информационных систем в статус цифровых платформ. ■

Литература

1. Кархция А.А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 8. С. 17–26.
2. Минбалеев А.В. Механизмы и модели регулирования цифровых технологий: монография / под общ. ред. д.ю.н. А.В. Минбалева. М. : Проспект, 2020. 224 с.
3. Петровская О.В. Цифровая трансформация и проблемы обеспечения достоверной информации // Аграрное и земельное право. 2020. № 3(183). С. 130–132.
4. Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30.
5. Наумов В.Д. Модели правового регулирования создания, использования и распространения роботов и систем с искусственным интеллектом : монография / под общ. ред. В.Б. Наумова. СПб. : НП-Принт, 2019. С. 252.
6. Рыбаков О.Ю. Человек, право, цифровые технологии: современные направления исследований—(обзор всероссийской научно-практической онлайн-конференции) // Мониторинг правоприменения. 2020. № 2 (35). С. 83–87.
7. Троян Н.А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4(37). С. 28–32.

Рецензент: *Морозов Андрей Витальевич*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия.

E-mail: av_morozov@list.ru



Условия и порядок применения правозащитных мер в целях защиты детей от информации, поступающей из сети Интернет и причиняющей вред их здоровью и (или) психическому развитию¹

Ситкова О. Ю.²

Ключевые слова: правозащитные меры, информация, вред, Интернет, дети, судебная практика, правоприменение, надзор.

Аннотация.

Целью настоящей работы является определение условий и порядка применения правозащитных мер в случае нарушения права ребенка на доступ к информации. Для этого была изучена и обобщена опубликованная практика судов общей юрисдикции субъектов РФ за период с 2014 г. по 2020 г. по вопросам соблюдения права ребенка на получение информации и правомерности его ограничения государством.

Методы исследования: с использованием базового общенаучного диалектического метода познания, а также метода моделирования, индуктивной и дедуктивной логики выявлено определение правозащитной деятельности и определены ее характеристики. С помощью метода обобщения опыта правоприменения изучены материалы практики судов общей юрисдикции субъектов Российской Федерации по вопросам защиты несовершеннолетних граждан от вредной информации, поступающей из сети Интернет.

Полученные результаты: в результате проведенного исследования было изучено более 400 дел, рассмотренных судами общей юрисдикции 44 субъектов РФ. Установлены категории вредной информации, с заявлениями о блокировке которой обращались в суды органы прокуратуры и Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Установлено, что судебная процедура блокировки сайтов, которые содержат информацию, причиняющую вред психическому и (или) физическому развитию несовершеннолетних, не сильно отличается от внесудебного (административного) порядка. Информация в обоих случаях блокируется практически безусловно. Такая позиция судов может привести к нарушению прав добросовестных предпринимателей, не являясь при этом более эффективной, чем внесудебная процедура.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-28-33

Использование понятия «правозащитные меры» при характеристике мер воздействия, направленных на защиту детей от вредной информации, поступающей из информационно-коммуникационной среды, необходимо для того, чтобы систематизировать и комплексно осмыслить способы государственного воздействия, осуществляемого в случаях нарушения права ребенка на доступ к информации.

В отечественном законодательстве термин «правовая защита» введен в оборот в Конституции РФ с советских времен. В постсоветский период этот термин стал использоваться и в отраслевом законодательстве, при этом содержание данного понятия не раскрывается. В нормативных актах лишь закрепляются полномочия по осуществлению правовой защиты представителями государственной власти или закрепляются определен-

ные гарантии правовой защиты субъектов конкретных отношений³.

Такое положение во многом объясняется относительной новизной института защиты прав человека в России. В настоящее время в науке не сложилось однозначного отношения к правозащитной деятельности. В зависимости от отношения авторов предложенных концепций к процессу взаимодействия государства и

³ См., напр.: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 1 июля 2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 39; Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 1 апреля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900; Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 3 августа 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52, ст. 5880.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-011-00570\20.

² Ситкова Ольга Юрьевна, кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, Российская Федерация.
E-mail: olga.sitkova@mail.ru

личности, можно выделить ряд подходов к данному понятию. Л.Н. Завадская под правовой защитой понимает деятельность определенных органов, направленную на восстановление нарушенных или оспариваемых субъективных прав, охраняемых законом интересов [5, с. 222]. В данном определении акцент сделан на восстановительной функции правозащитной деятельности. Ряд авторов рассматривает правозащитную деятельность в самом широком смысле, относя к ней также самозащиту [2, с. 17; 9, с. 17]. Полагаем, что такое широкое понимание правозащитной деятельности возможно только в контексте защиты гражданских прав, устанавливаемых нормами гражданского законодательства РФ. В таком широком смысле правовая защита может рассматриваться и как правовое поведение [4, с. 41]. Однако, на наш взгляд, правовое поведение является скорее элементом охранительного отношения.

Одним из элементов правовой защиты является и правозащитная деятельность. Так, В. Сырых правозащитной деятельностью государства и его органов называет ответную реакцию на совершенные в обществе нарушения правового порядка, а также на наступившие вредоносные результаты и на лиц, допустивших противоправные деяния [10, с. 38]. В данном определении центральным выступает карательный, наказательный аспект правозащитной деятельности. Правозащитная деятельность, являясь элементом механизма правовой защиты, включается в случае нарушения прав и интересов граждан. Высказывается также мнение о том, что правозащитная деятельность не может исходить от органов государственной власти, т. к. «интересы государства (публичный интерес) представляют собой противоположность интересам личности (частный интерес)»⁴. Полагаем, что с таким подходом сложно согласиться именно потому, что ст. 1 Конституции РФ определяет, что наивысшей ценностью для государства являются права и законные интересы человека и гражданина. Государство гарантирует и охраняет права граждан, помимо прочего, в порядке осуществления правозащитной деятельности через уполномоченные на то органы. В качестве таких органов могут выступать, например, органы прокуратуры в порядке осуществления ими надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ»).

Правозащитная деятельность имеет своей целью защиту прав и свобод, предусмотренных основополагающими международными актами о правах человека и правах ребенка. Международное право, среди прочего, гарантирует ребенку право на получение информации, в частности, в п. 1 ст. 13 Конвенции ООН о правах ребенка указано, что ребенок имеет право свободно выражать свое мнение. Это право «включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка». Осуществление этого права может подвергаться некоторым ограничениям, однако этими ограничениями могут быть только такие,

которые предусмотрены законом и которые необходимы для уважения прав и репутации других лиц или для охраны государственной безопасности или общественного порядка, а также здоровья или нравственности населения (п. 2 ст. 13 Конвенции ООН о правах ребенка). В соответствии со ст. 17 Конвенции ООН о правах ребенка государства-участники обязуются признавать важную роль средств массовой информации и обеспечивать, чтобы ребенок имел доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В настоящее время актуальной является проблема поиска баланса интересов ребенка, родителей и государства при осуществлении защиты ребенка от вредной информации при условии гарантий прав ребенка на доступ к информации, установленных на международном и национальном уровнях. Отмечается, что «создавая условия для реализации права гражданина на доступ к информации, информационные технологии одновременно оказывают влияние на формирование среды, облегчающей нарушение другого его права — права на информационную безопасность» [1, с. 39].

Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵ в ст. 15.1 предусмотрено, что в целях ограничения доступа к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, создается единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено». В реестр включаются:

- ▶ доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в сети Интернет, содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено;
- ▶ сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено»⁶ на принятие решений об ограничении доступа к запрещенной информации уполномочены МВД РФ, Роскомнадзор, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав

⁴ Понятие правозащитной деятельности. URL: https://studwood.ru/1495819/pravo/ponyatie_pravozaschitnoy_deyatelnosti (дата обращения: 15.09.2020).

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I), ст. 3448.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 44, ст. 6044.

потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральное агентство по делам молодежи и др.

Таким образом, отечественное законодательство устанавливает внесудебный порядок блокировки сайтов, содержащей информацию, причиняющую вред физическому и психическому развитию детей.

Особый статус имеют органы прокуратуры, которые не обладают самостоятельными полномочиями для внесения сайтов в реестр, но проводят мониторинг для выявления ресурсов, распространяющих информацию, за которую предусмотрена уголовная или административная ответственность и которая признается запрещенной на территории РФ (п. 6 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149 «Об информации, информационных технологиях и защите информации»).

Для определения эффективного механизма защиты детей от вредной информации необходимо понимать, что из себя представляет опасный контент, каковы критерии опасности, каковы ее последствия. От понимания этих аспектов зависит метод, способ обеспечения информационной безопасности (запрет, ограничение, фильтрация и др.). При этом также важно понимать, на какую информацию эти меры должны быть направлены. В настоящее время однозначного отношения к пониманию этого на практике не сложилось [7, с. 77]. Проблема понимания этого явления состоит в том, что «новая» вредная информация появляется очень быстро. Законодатель не может предусмотреть всех возможных вариантов ее проявления. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁷ (далее — ФЗ № 436-ФЗ) ограничивается формулировкой: «информация, причиняющая вред здоровью» — это информация, распространение которой среди детей запрещено или ограничено в соответствии с настоящим Федеральным законом. Из анализа данного определения можно вывести признаки вредной для детей информации. Это, во-первых, информация, которая причиняет вред здоровью или развитию детей и, во-вторых, та информация, распространение которой ограничено в соответствии с предписаниями данного Закона.

Стоит согласиться с тем, что в процессе правозащитной деятельности недостаточно только защитить или восстановить права человека, необходимо исследовать ситуацию, чтобы определить истинные причины нарушения этих прав и найти наиболее эффективные способы их защиты, при которых возможно отстоять права и предотвратить новые нарушения. Решению данной правовой проблемы способствует осуществление постоянного и системного правового мониторинга [8, с. 352].

С этой целью в процессе проведения исследования нами была изучена и обобщена практика судов общей юрисдикции по делам, связанным с осуществлением правозащитной деятельности в сфере защиты детей от вредной информации, поступающей из информационно-коммуникационной среды, за период с 2014 по 2020 г. Было изучено 410 дел судов 44 субъектов РФ, размещенных на сайте sudact.ru.

Анализ опубликованной практики позволил сделать вывод о том, что основными нормативными актами в сфере защиты детей от вредной информации, на которые ссылаются суды, являются специальные федеральные законы, принятые в период с 1998 г. по 2010 г.

В силу положений п. 1 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» распространение информации в Российской Федерации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных федеральным законодательством, при этом законодатель запрещает распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

Статья 5 ФЗ № 436-ФЗ квалифицирует информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, на: информацию, запрещенную для распространения среди детей, и информацию, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено.

Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁸ устанавливает гарантии защиты ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, наделяя органы государственной власти Российской Федерации полномочиями на принятие мер по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию (п. 1 ст. 14).

Нормы о защите детей от вредной информации содержатся в международных актах, в частности, Конвенции ООН о правах ребенка. Таким образом, с одной стороны, международные стандарты легли в основу формирования национального законодательства, с другой стороны — обеспечивают наднациональное регулирование в эпоху формирования глобального информационного общества.

Как показывает судебная практика, с заявлениями в защиту детей от вредной информации обращаются прокуроры по результатам мониторинга и по обращениям граждан с заявлением о необходимости проверки, а также уполномоченные сотрудники Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Суды, рассматривая административные дела в защиту детей от вредной информации, признают таковую запрещенной к распространению на территории РФ и возлагают на Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций обязанность по включению сведений о доменном имени и (или) указателе страницы сайта в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

Для блокировки указанной информации необходимо решение суда о признании такой информации в качестве запрещенной на территории РФ. Пункт 2 ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ содержит перечень такой информации. Соответственно, основанием для признания информации в качестве запрещенной требуется, чтобы она отвечала одному или нескольким из признаков, указанных в данной норме. Следует также отметить, что этот перечень закрытый, что на наш взгляд, не является правильным, т. к. в настоящее время появление «новой» вредной информации, которая способна, например, напугать ребенка, не ограничивается лишь сценами насилия и убийства, как это указано в ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ. Нельзя исключить, что в скором времени детей можно будет напугать какими-то иными действиями, объектами и пр., не указанными в ФЗ № 436-ФЗ. В связи со сказанным полагаем, что перечень видов вредной информации должен быть открытым.

В научной литературе предлагаются различные классификации вредной информации [6, с. 66—67]. В процессе мониторинга судебной практики было установлено, что судами в качестве информации, причиняющей вред здоровью и (или) психическому развитию, признавалась следующая информация:

- рекламирующая интимные услуги, проституцию;
- порнографического характера;
- призывающая к террористическим действиям;
- рекламирующая возможность получения дипломов об образовании без обучения и прохождения итоговой аттестации;
- о продаже сигарет и алкоголя дистанционно;
- призывающая к суицидальным действиям;
- романтизирующая имидж преступника, пропагандирующая преступную деятельность против сотрудников правоохранительных органов (АУЕ и др.);
- пропагандирующая т. н. зацеперов, паркурщиков, джамперов;
- об изготовлении, использовании, продаже наркотиков;
- призывающая к совершению кражи;
- призывающая к нападению на школу, учителя;
- о продаже боевого оружия;
- о продаже лекарственных препаратов;
- о способах и средствах убийства.

В ряде случаев в суде также ставился вопрос об отсутствии возрастной маркировки на печатной продукции, а также о невыполнении образовательными учреждениями обязанности по обеспечению обучающимся безопасного доступа к сети Интернет.

Как правило, все эти решения выносились по искам районных и городских прокуроров в порядке особого производства в защиту неопределенного круга лиц. С недавних пор суды начали рассматривать подобные иски уже в порядке административного судопроизводства.

При квалификации информации в качестве запрещенной на территории РФ суды устанавливали факт нахождения на заявленном сайте в сети Интернет запрещенной информации. Установление данного обстоятельства является достаточным основанием для признания информации, распространяемой в сети Интернет, запрещенной, т. е. суду необходимо выяснить, является ли информация, размещенная на сайте, запрещенной в соответствии с положениями п. 2 ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ. Со-

трудники прокуратуры, как правило, в подтверждение этого факта предоставляют скриншоты запрашиваемого сайта с необходимой информацией.

Так, в делах о блокировках сайтов, содержащих информацию о криминальной субкультуре АУЕ, в качестве доказательства того, что информация на сайте является вредной, прокуратура характеризовала ее следующим образом: информация оправдывает совершение противоправных действий в повседневной жизни, содержит оскорбления сотрудников правоохранительных органов, призывы к совершению преступлений, размещены фотографии и текстовая информация, в целом создающие положительный имидж преступников и отрицательный — сотрудников правоохранительных органов, а также пропагандирующие воровскую идеологию, что противоречит действующему законодательству⁹. По другому аналогичному делу на сайте был размещен материал, содержащий элементы криминальной психологии, других откровенных антиобщественных тенденций, наносящий вред психическому здоровью несовершеннолетних, пропагандирующий вседозволенность, способствующий формированию установок и личностной направленности к совершению противоправных деяний¹⁰. К вредной информации также была отнесена информация, которая влечет одурманивание несовершеннолетних воровской романтикой, пропаганду и романтизацию криминального образа жизни, воровских понятий и уголовного мировоззрения¹¹. Суды по этой категории вредной информации приходили к выводу о том, что указанная информация подрывает основы конституционного строя, нравственные принципы, способствует разжиганию ненависти по социальному признаку, оправдывает антиобщественное поведение, пропагандирует пренебрежение законной деятельностью правоохранительных органов, призывает к применению насилия и к оскорблению сотрудников полиции. Тем самым данная информация представляет опасность общественным интересам и гражданскому обществу страны, что также нарушает права несовершеннолетних потребителей информационных услуг¹².

В делах, связанных с информацией об изготовлении взрывчатых веществ, суды принимали во внимание, что выявленная при проверке информация о способах изготовления взрывчатых веществ и самодельных взрывных устройств негативно влияет на информационную безопасность детей, а именно на состояние их защищенности, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию¹³. В некоторых случаях разъяснение о том, каким образом данная информация наносит вред физическому, психическому развитию детей, не приводилось,

⁹ См., напр.: Решение Октябрьского районного суда г. Ижевска от 27 февраля 2020 г. по делу № 2А-1652/2020.

¹⁰ См., напр.: Решение Советского районного суда (Кировская область) от 20 февраля 2020 г. по делу № 2А-2/42/2020.

¹¹ См., напр.: Решение Армавирского городского суда (Краснодарский край) от 22 января 2020 г. по делу № 2А-5944/2019.

¹² См., напр.: Решение Советского районного суда г. Владивостока (Приморский край) от 19 ноября 2019 г. по делу № 2А-3246/2019.

¹³ См., напр.: Решение Варгашинского районного суда (Курганская область) от 20 февраля 2020 г. по делу № 2А-81/2020.

однако в обоснование своих требований прокуратуры ссылались в том числе на ст. 5 ФЗ № 436-ФЗ¹⁴.

При обращениях о признании запрещенной на территории РФ информации, содержащей порнографию или сведения об интимных услугах, приводятся в целом единообразные факты. Указывается, что такие сайты содержат натуралистические изображения или описания половых органов человека, а также полового сношения¹⁵, содержатся сведения, фактически пропагандирующие занятия проституцией¹⁶.

Суды в этих случаях делали выводы о том, что обеспечение доступа к информации, направленной на пропаганду проституции, порнографии, подрывает нравственность несовершеннолетних, создает угрозу ухудшения состояния здоровья, нарушает конституционные права несовершеннолетних¹⁷.

Суды, не требуя фактически доказательств у заявителей, определяют, относится ли предоставленная информация к запрещенной на территории РФ. Только в одном случае из изученных дел в качестве доказательства того, что информация причиняет вред здоровью и (или) развитию детей настолько, что ее можно отнести к разряду запрещенной, была проведена экспертиза. Допрошенная в качестве свидетеля доцент кафедры социальной психологии ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева» указанное экспертное заключение поддержала, указав, что на представленном на исследование интернет-сайте размещена информация, носящая порнографический характер, что при свободном посещении и агрессивном характере информации может негативно сказаться на психике и здоровье несовершеннолетних детей¹⁸.

Таким образом, суды, рассматривая административные иски прокуратуры о признании информации запрещенной на территории РФ, принимали во внимание, что Конституция РФ гарантирует каждому свободу мысли и слова. При этом в силу ч. 2 ст. 29 Конституции РФ реализация этих гарантий обуславливается рядом ограничительных мер, не допускающих пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, запрещающих пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Информация, содержащаяся на сайтах, свидетельствует о противоправности действий владельцев

сайтов, т. к. в силу Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» запрещено распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность (п. 1, 6 ст. 10 Закона). Ст. 5 Федерального закона от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» также содержит перечень информации, запрещенной для распространения среди детей.

Во всех случаях суды устанавливали, что посещение вышеуказанных интернет-ресурсов свободно для всех пользователей социальной сети, не требует предварительной регистрации и пароля, ознакомиться с содержанием данного информационного материала и скопировать материалы в электронном варианте может любой пользователь Интернет, в том числе несовершеннолетний.

При этом следует отметить, что по делам данной категории никогда не происходит вызов ответчика (владельца сайта) в суд, как правило, по причине того, что установить владельца «указанного доменного имени не представляется возможным»¹⁹.

Среди нарушений, которые допускаются при рассмотрении дел данной категории, следует отметить следующее: в адрес владельца сайта не направляется предварительное представление об устранении нарушений действующего законодательства в установленные сроки; в процессе рассмотрения иска суд никогда не осматривал сам сайт и не проверял обстоятельства, указанные в иске прокурора, осматривая в лучшем случае скриншоты сайта; решения принимались без привлечения владельца сайта и без направления ему уведомления о дате и времени судебного заседания [3].

Подводя итоги, следует отметить, что судебная процедура блокировки сайтов, которые содержат информацию, причиняющую вред психическому и (или) физическому развитию несовершеннолетних, не сильно отличается от внесудебного (административного) порядка. Информация в обоих случаях блокируется практически безусловно. Суды при решении вопроса о признании информации запрещенной на территории РФ удовлетворяются доводами прокуроров о том, что на сайте содержится информация из перечня, предусмотренного ФЗ № 436-ФЗ, и эта информация находится в свободном доступе, ставя интересы детей в приоритет перед интересами других участников этих отношений и порой не учитывая эти интересы. Установлено, что повсеместно нарушаются процессуальные права ответчиков (владельцев сайтов). Полагаем, что такая позиция судов может привести к нарушению прав добросовестных предпринимателей, не являясь при этом более эффективной, чем внесудебная процедура. ■

¹⁴ См., напр.: Решение Октябрьского районного суда г. Саратова от 2 сентября 2019 г. по делу № 2А-3300/2019.

¹⁵ См., напр.: Решение Ленинского районного суда г. Чебоксары от 23 января 2020 г. по делу № 2А-1173/2020; решение Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону от 26 июня 2019 г. по делу № 2А-3156/2019.

¹⁶ См., напр.: Решение Новочеркасского городского суда (Ростовская область) от 19 января 2020 г. по делу № 2А-698/2020; решение Октябрьского районного суда г. Белгорода от 19 июля 2019 г. по делу № 2А-3930/2019; решение Кыринского районного суда (Забайкальский край) от 15 января 2020 г. по делу № 2А-210/2019; решение Октябрьского районного суда г. Белгорода от 8 августа 2019 г. по делу № 2А-4039/2019; решение Центральный районный суд г. Хабаровска от 12 июля 2019 г. по делу № 2А-5916/2019.

¹⁷ См., напр.: Решение Кыринского районного суда (Забайкальский край) от 15 января 2020 г. по делу № 2А-210/2019.

¹⁸ См., напр.: Решение Заводского районного суда г. Орла от 12 сентября 2019 г. по делу № 2А-2262/2019.

¹⁹ См., напр.: Решение Заводского районного суда г. Орла от 12 сентября 2019 г. по делу № 2А-2262/2019.

Литература

1. Атагимова Э. И. Значимые аспекты обеспечения права на защиту информации в свете правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1 (30). С. 39—43.
2. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М. : Норма, 2008. 447 с.
3. Дарибян С. Верховный суд меняет практику по прокурорским блокировкам веб-сайтов. URL: http://zakon.ru/blog/2018/06/13/verhovnyj_sud_menyaet_praktiku_po_prokurorskim_blokirovkam_veb-sajtov (дата доступа: 22.09.2020).
4. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М. : Наука, 1982. 287 с.
5. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / отв. ред. Лукашева Е.А. М. : Наука, 1983. 264 с.
6. Рыбакова О.С. Безопасность несовершеннолетних в информационном обществе: анализ киберрисков и угроз // Мониторинг правоприменения. 2020. № 2 (35). С. 65—73.
7. Ситкова О.Ю., Шварц Л.В. Современное состояние зарубежных научных исследований о безопасности детей в информационно-коммуникационной среде // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2(79). С. 76—88.
8. Сологуб А.Ю. Понятие «правовая защита» // Теория и практика общественного развития. 2013. № 5. С. 351—354.
9. Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб. : Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2006. 324 с.
10. Сырых В. Теория государства и права: учебник для вузов. М. : Юстицинформ, 2006. 703 с.

Рецензент: Кириленко Виктор Петрович, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного и гуманитарного права СЗИУ РАНХиГС, г. Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: kirilenko-vp@ranepa.ru



ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОБЪЕДИНЕНИЙ: АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ РЕШЕНИЙ

Ткаченко А. А.¹

Ключевые слова: религиозные права, Конституционный Суд Российской Федерации, судебная практика, свобода вероисповедания, права человека и гражданина, религиозная организация, религиозное объединение, свобода объединений, права и свободы граждан, Конституция Российской Федерации, свобода совести.

Аннотация. В статье анализируются дела, которые оказали наибольшее влияние на практику Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты прав граждан на свободу объединений и вероисповедания, деятельности религиозных объединений и осуществления миссионерской деятельности. Подчеркивается прямое влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на правоприменительную практику в сфере государственного регулирования деятельности религиозных организаций и объединений в Российской Федерации. Анализируются также стандарты защиты прав граждан Российской Федерации от религиозных организаций и объединений типа сект, установленные практикой Конституционного Суда Российской Федерации. Проводится обобщение и анализ правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации по отношению к существующим правовым механизмам реализации прав граждан на свободу вероисповедания в национальной правовой системе Российской Федерации.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-34-39

Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) является главным органом конституционного контроля в Российской Федерации, который обеспечивает справедливое, полное и законное применение норм Конституции Российской Федерации, а также иных нормативно-правовых актов, которые должны соответствовать основному закону страны. Мы склонны разделить позицию А.В. Безрукова, что важность осуществления конституционного контроля Конституционным Судом состоит в том, что он своей практикой вырабатывает определенные стандарты трактовки и применения положений Конституции, а также тем, что его решения имеют прямое влияние на правоприменение и развитие системы национального права Российской Федерации [1]. Конституционный контроль подразумевает под собой достаточно обширный круг вопросов, который рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации. Его практика насчитывает огромное количество дел, по которым суд выносит решения в форме постановлений или определений.

В современном мире особое внимание уделено обеспечению и соблюдению прав человека. Международные стандарты и договоры в данной сфере, стороной которых является Российская Федерация, предусматривают позитивную обязанность государства обеспечивать наиболее полную реализацию данных прав, а также

мер их защиты на национальном уровне. Конституционный Суд Российской Федерации выступает главным органом такой защиты и рассматривает в качестве последней инстанции жалобы частных лиц и организаций на противоречия между Конституцией Российской Федерации и определенными нормами, которые, по мнению заявителей, нарушают права человека.

Особо остро стоит вопрос общественных объединений, в частности, религиозных объединений, в контексте статей 13, 14, 28 и 30 Конституции Российской Федерации, которые устанавливают идеологическое многообразие и право свободы создания общественных и религиозных объединений.

Правовое регулирование деятельности религиозных объединений осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»² (далее — Федеральный закон № 125-ФЗ), а также иными актами. В соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях», религиозное объединение — это группа лиц, имеющая целью исповедание религии или следо-

2 Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.01.2021).

1 Ткаченко Артем Андреевич, ведущий консультант отдела Департамента международного права и сотрудничества Министерства юстиции Российской Федерации, советник юстиции 3 класса, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: artyomgg1@gmail.com

вание определенным убеждениям, а также совместное отправление ритуалов, миссионерской деятельности, которая существует в виде религиозной группы или религиозной организации.

Конституционный Суд, рассматривая дела, связанные с религиозными объединениями, осуществляет также надзор за реализацией положений статей 13, 14, 28 и 30 Конституции Российской Федерации и своими решениями обеспечивает развитие демократических принципов и защиту прав граждан в правовой системе России, а также защиту прав человека в рамках международных обязательств Российской Федерации.

Целью данной статьи является правовой анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации по делам, связанным с осуществлением религиозными организациями и объединениями своей деятельности на территории Российской Федерации. Результатом указанного анализа будет выявление основных принципов осуществления правового регулирования в сфере создания и функционирования религиозных организаций и объединений, закрепленных практикой Конституционного Суда, а также анализ влияния его решений на российскую правоприменительную практику в указанной сфере.

Практика Конституционного Суда по рассмотрению дел о деятельности религиозных объединений достаточно обширна. Она затрагивает нормы не только Федерального закона № 125-ФЗ, но и иных актов, таких как Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и другие. В данной статье исследуются дела, связанные непосредственно с регистрацией, формированием, деятельностью и прекращением деятельности религиозных объединений³.

Следует отметить, что Федеральный закон № 125-ФЗ вобрал в себя стандарты защиты прав человека на свободу вероисповедания, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1958 г., а также принципы реализации данного права, выработанные практикой Европейского суда по правам человека. По сравнению с правовым регулированием деятельности религиозных организаций в странах Европы (Латвия, Франция, Эстония, Италия и др.) российское правовое регулирование отличается высоким уровнем юридической техники и достаточно демократическим подходом к созданию и деятельности местных и централизованных религиозных организаций [4].

Для более полного анализа практики Конституционного Суда по указанному вопросу, следует классифицировать на группы рассмотренные Конституционным Судом дела. Всю практику Конституционного Суда по вопросу религиозных организаций можно разделить на 3 основные категории дел, в которых заявители оспаривают определенные положения Федерального закона №

125-ФЗ, а также иных нормативно-правовых актов, связанных с деятельностью религиозных организаций.

Первая группа — это оспаривание документов или условий, необходимых для регистрации объединения; вторая группа — оспаривание норм, касающихся функционирования религиозной организации; третья — оспаривание норм, закрепляющих правила миссионерской и иной деятельности. Составляя данную классификацию, мы принимали во внимание практику Конституционного Суда начиная с 1998 года.

Первая группа дел касается процесса регистрации религиозного объединения. В соответствии с положениями Конституции, объединения граждан равны перед законом (ст. 13); граждане имеют право исповедовать религию индивидуально или совместно (ст. 28); граждане имеют право на объединение (ст. 30), а также гарантируется свобода деятельности объединений. В этой связи важным является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 1993 года № 16-П⁴ по делу о проверке конституционности абзацев 3 и 4 пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами «Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле» (организация ликвидирована и запрещена в Российской Федерации решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238⁵) и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления».

Фабула дела состоит в том, что местные религиозные организации «Религиозное общество Свидетелей Иеговы в городе Ярославле» (организация ликвидирована и запрещена в Российской Федерации решением Верховного суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238) и религиозное объединение «Христианская церковь Прославления» не имели документа о существовании на территории определенного субъекта в течении 15 лет. Соответственно, органы прокуратуры вынесли предупреждение об устранении нарушений этим местным организациям, так как они осуществляли свою деятельность без документа, подтверждающего срок их существования. Но «Религиозное общество Свидетели Иеговы в Ярославле» (организация ликвидирована и запрещена в Российской Федерации решением Верховного суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238) и религиозное объединение «Христианская церковь Прославления» являлись отделениями централизованных религиозных организаций «Общероссийское религиозное объединение «Управленческий центр Свидетелей Иеговы» в России» (организация ликвидирована и запрещена в Российской Федерации решением Верховного суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238) и Ассоциации Христиан веры евангельской «Церковь веры» соответственно. Обе эти централизованные религиоз-

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.11.1999 № 16-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30316.pdf> (дата обращения: 09.01.2021).

⁵ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20042017-n-akpi17-238> (дата обращения: 18.03.2021).

³ Автор не разделяет взгляды религиозных организаций, по жалобам которых выносились анализируемые решения Конституционного Суда Российской Федерации. Целью анализа является отбор правовых позиций Конституционного Суда, оказавших влияние на последующее правоприменение.

ные организации осуществляли свою деятельность в течении 15 лет на территории Российской Федерации и, соответственно, официально были зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации.

Конституционный Суд в своем Постановлении вынес решение о том, что заявленные статьи Федерального закона № 125-ФЗ соответствуют Конституции Российской Федерации, но в отношении местных религиозных организаций, являющихся частью централизованных религиозных организаций, которые осуществляли свою деятельность в течение 15 лет, не действуют нормы в части ежегодной перерегистрации⁶, а также в части ограниченной правоспособности.

В своей аргументации Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что государство вправе предусмотреть определенные ограничения, с тем чтобы не предоставлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно: сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т. п. Соответственно, любые условия регистрации, выдвигаемые для религиозных групп и объединений, должны носить разумный характер в целях защиты прав человека и гражданина, но не должны чинить необоснованных препятствий для регистрации и осуществления деятельности религиозных групп и организаций⁷.

Можно констатировать позитивное влияние таких решений Конституционного Суда, так как в последующем обязательный 15-летний срок деятельности для получения статуса юридического лица был убран из Федерального закона № 125-ФЗ. Согласно положениям Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁸ данный срок распространяется только на использование в названии централизованных религиозных организаций слов «Россия», «российский», «всероссийский» и иных сходных наименований, несущих в себе смысл распространения на всю территорию Российской Федерации (ст. 4).

⁶ В 1999 году ФЗ №125-ФЗ предусматривал необходимость 15-летней деятельности религиозной организации на территории РФ для пользования всеми правами юридического лица, а также предусматривалась ежегодная перерегистрация.

⁷ «Вводимые федеральным законодателем меры, относящиеся к учреждению, созданию и регистрации религиозных организаций, не должны искажать само существо свободы вероисповедания, права на объединение и свободы деятельности общественных объединений, а возможные ограничения, затрагивающие эти и иные конституционные права, должны быть справедливыми и соразмерными конституционно значимым целям». См.: определение Конституционного суда Российской Федерации от 07.02.02 № 7-О.

⁸ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.01.2021).

Особое внимание следует уделить последующему влиянию указанной позиции Конституционного Суда в отношении необходимых ограничений в национальном законодательстве. Такие ограничения нашли свое прямое отражение в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», где закреплены дополнительные инструменты защиты прав граждан Российской Федерации, а также меры государственного администрирования процессов деятельности религиозных организаций и объединений. Как отмечает В.Ю. Бирюков, именно благодаря нормам указанного закона были пресечены многочисленные попытки вовлечения граждан Российской Федерации, в том числе несовершеннолетних, в незаконную деятельность религиозных объединений типа сект [2].

Следующая группа вопросов, рассмотренных Конституционным Судом, — это вопросы функционирования и деятельности религиозного объединения. В данной группе не рассматриваются вопросы миссионерской деятельности, так как это особый вид деятельности, который выделен в отдельный вид практики. Функционирование здесь — это культовая деятельность религиозного объединения, экономическая и любая иная деятельность, которая возникает в процессе существования религиозного объединения.

Культовая деятельность, согласно положениям Федерального закона № 125-ФЗ, выступает одним из основных видов деятельности религиозного объединения, которая предполагает отправление культа посредством ритуалов или иных действий, которые совершаются в специально отведенных для этого местах (ст. 16). По данному вопросу следует проанализировать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года № 30-П⁹ по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации¹⁰.

Фабула дела состояла в том, что гражданин П.Э. Айриян, старейшина местной религиозной организации Свидетелей Иеговы города Казани (организация ликвидирована и запрещена в Российской Федерации решением Верховного суда Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238), был привлечен к административной ответственности как организатор публичных богослужений, которые состоялись в предоставленном по договору аренды помещении, которое не имело основным своим назначением проведение богослужений. Соответственно, данное деяние не подпадает под нормы Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», а регулируется согласно Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, ше-

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.12.2012 № 30-П. URL: <http://doc.kstrf.ru/decision/KSRFDecision117951.pdf> (дата обращения: 09.01.2021).

¹⁰ Закон Республики Татарстан от 14.06.2019 № 42-ЗРТ «О внесении изменений в статью 6 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1600201906200005> (дата обращения: 18.03.2021).

ствиях и пикетированиях», в соответствии с которым гражданин Айриян обязан был уведомить местные органы власти о проводимом собрании. Гражданин Айриян, считая, что данное собрание подпадает под нормы Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», не направил уведомление и был привлечен к административной ответственности.

Пройдя все судебные инстанции, гражданин Айриян обратился с жалобой к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, после чего Уполномоченный направил в Конституционный Суд Российской Федерации жалобу об оспаривании конституционности соответствующих положений Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» во взаимосвязи с нормами Закона Республики Татарстан «О свободе совести и религиозных объединениях». Конституционный Суд в своем постановлении по данному делу обратил внимание на то, что Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 июня 2011 года¹¹ исходил из того, что на публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии распространяется порядок проведения таких публичных мероприятий, как митинги, шествия и демонстрации, который, в отличие от порядка проведения собраний, исключенных из содержания в пункте 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» перечня публичных мероприятий, требует предварительного письменного уведомления.

Конституционный Суд также ссылается на решения Европейского Суда по правам человека, такие как «Коккинакис против Греции»¹², «Джавит Ан против Турции»¹³, «Сергей Кузнецов против России»¹⁴, и замечает, что, по мнению Европейского Суда по правам человека, право на свободу вероисповедания, как оно определено в статье 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, — с точки зрения ее статьи 11, закрепляющей право на свободу собраний, которая касается как закрытых, так и публичных собраний, а равно собраний в определенном месте и публичных шествий, и исходя из того, что религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур, — предполагает, что верующим будет позволено свободно собираться при отсутствии неоправданного государственного вмешательства.

Вместе с тем Конституционный Суд указал, что право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, закрепленное статьей 31 Конституции Российской

Федерации, не является абсолютным и в силу ее статьи 55 (часть 3) может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Из этого можно сделать вывод, что культовая или обрядовая деятельность по своей сути не является публичной и носит характер реализации права на совместное отправление культа, в значении совместных действий с людьми, состоящих в одной религиозной организации или исповедующих схожие религиозные воззрения, и в местах, специально предназначенных для этого (в том числе места на открытом воздухе или в нежилых помещениях). Если же отправлению ритуалов придается публичный характер (в нем участвуют не только лица, состоящие в религиозном объединении; информация о нем доступна широкому кругу лиц; оно осуществляется в местах, не предназначенных для проведения богослужений), то оно регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Данное постановление является очень важным для осуществления деятельности религиозных объединений, так как устанавливает точное определение публичных и непубличных богослужений и, соответственно, какими нормами они регулируются.

Третья группа дел касается миссионерской деятельности религиозного объединения. В современных условиях вопросы миссионерской деятельности стоят очень остро в контексте не только Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», но и Уголовного кодекса Российской Федерации (ст. 280, ст. 282—282.2), Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁵, Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁶ и иных законодательных актов. Данный род деятельности является особым, так как включает в себя особую процедуру уполномочивания лиц на ведение данного рода деятельности; материалы, которые содержат в себе информацию об учении; приглашение иностранных лиц, совершенное в особой форме и в особом порядке, для осуществления миссионерской деятельности.

Конституционный Суд в своем определении от 13 марта 2018 года № 579-О/2018 достаточно глубоко анализирует вопрос миссионерской деятельности, выделяя ее признаки и давая ей определение¹⁷. По мнению Конституционного Суда, миссионерская деятельность — это деятельность,

¹¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2011 г. // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogosuda-rt-ot-24062011> (дата обращения: 18.03.2021).

¹² Kokkinakis v. Greece, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-58323&filename=001-58323.pdf>. (дата обращения: 15.01.2021).

¹³ Djavit An v. Turkey, Judgment of 20 February 2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-III. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"itemid":\["001-60953"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{) (дата обращения: 15.01.2021).

¹⁴ Sergey Kuznetsov v. Russia, Judgment of 23 January 2009, Reports of Judgments and Decisions 2009-II. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-89066&filename=001-89066.pdf>. (дата обращения: 15.01.2021).

¹⁵ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

¹⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

¹⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.03.2018 № 579-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision323481.pdf> (дата обращения: 09.01.2021).

во-первых, осуществляемая особым кругом лиц, во-вторых, направленная на распространение информации о вероучении среди лиц, не являющихся участниками религиозного объединения; в-третьих, цель данной деятельности — это вовлечение названных лиц в состав участников религиозного объединения посредством обращения к их сознанию, воле, чувствам, в том числе путем раскрытия лицом, осуществляющим миссионерскую деятельность, собственных религиозных воззрений и убеждений.

Центральным признаком миссионерской деятельности Конституционный Суд считает именно распространение гражданами и их объединениями информации о конкретном религиозном вероучении среди лиц, которые, не будучи его последователями, вовлекаются в их число, в том числе в качестве участников конкретных религиозных объединений.

Конституционный Суд установил, каким требованиям должны соответствовать ограничения, вводимые законодательством в отношении миссионерской деятельности. Такие законодательные ограничения должны отвечать требованиям справедливости, быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям; обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, они вместе с тем не должны посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его основного содержания.

Сложным является также вопрос осуществления миссионерской деятельности иностранными гражданами на территории Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях» иностранный гражданин имеет право осуществлять миссионерскую деятельность только по приглашению центрального органа религиозной организации или группы и только на территории субъекта, в котором зарегистрировано иностранное лицо.

В своем определении от 28 февраля 2017 года Конституционный Суд¹⁸ подтвердил данные положения федерального закона, заметив, что иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, вправе осуществлять миссионерскую деятельность от имени религиозной группы, если они имеют при себе решение общего собрания религиозной группы о предоставлении им соответствующих полномочий с указанием реквизитов письменного подтверждения получения и регистрации уведомления о создании и начале деятельности указанной религиозной группы, выданного территориальным органом федерального органа государственной регистрации; при этом иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, вправе осуществлять такую деятельность только на территории субъекта Российской Федерации, в котором расположен территориальный орган федерального органа государственной регистрации, выдавший письменное подтверждение получения и

регистрации уведомления о создании и начале деятельности указанной религиозной группы.

Миссионерская деятельность осуществляется посредством распространения материалов, содержащих сведения о религиозном учении. Мы согласны с мнением ученых, что в контексте Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» вопрос о распространении такого рода материалов и признания их содержания экстремистским является важным и достаточно сложным [3]. Практика Конституционного Суда определяет основные ключевые вопросы, относящиеся к этому роду дел.

В определении от 16 июля 2015 года № 1787-О¹⁹ Конституционный Суд указал, что ограничение посредством антиэкстремистского законодательства свободы совести и вероисповедания, свободы слова и права на распространение информации не должно иметь места в отношении какой-либо деятельности или информации на том лишь основании, что они не укладываются в общепринятые представления, не согласуются с устоявшимися традиционными взглядами и мнениями, вступают в противоречие с морально-нравственными и (или) религиозными предпочтениями. В этом же определении Конституционный Суд подтверждает основной признак, на котором суды должны основываться, вынося решение о признании материалов экстремистскими. Обязательным признаком указанной разновидности экстремизма (экстремистских материалов) является явное или завуалированное противоречие соответствующих действий (документов) конституционным запретам возбуждения ненависти и вражды, разжигания розни и пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, наличие которого должно определяться с учетом всех значимых обстоятельств каждого конкретного дела (форма и содержание деятельности или информации, их адресаты и целевая направленность, общественно-политический контекст, наличие реальной угрозы, обусловленной в том числе призывами к противоправным посягательствам на конституционно охраняемые ценности, обоснованием или оправданием их совершения и т. п.).

Практика Конституционного Суда имеет основополагающее значение в оценке деятельности религиозных объединений. Толкование Судом конституционно-правового смысла определяет основные стандарты применения законодательства в данной сфере, раскрывает основные категории, принципы и подходы к пониманию норм законодательства, по поводу которых может возникнуть или возникает правовая неопределенность. Осуществляя свои полномочия в сфере конституционного контроля, Конституционный Суд не только проверяет конституционность той или иной нормы закона, но и разъясняет ее положения.

В рассмотренных и проанализированных решениях Конституционный Суд установил базовые принципы и гарантии законодательного ограничения прав граждан в сфере исповедания религии или иных убеждений для обеспечения всеобъемлющей защиты прав

¹⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2017 № 416-О. URL: <http://doc.ksrfr.ru/decision/KSRFDecision266182.pdf> (дата обращения: 09.01.2021).

¹⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2015 № 1787-О URL: <http://doc.ksrfr.ru/decision/KSRFDecision206905.pdf> (дата обращения: 09.01.2021).

граждан Российской Федерации, определения основных понятий для осуществления деятельности религиозной организации, а также определил основы применения законодательства о противодействии экстремизму. Данный анализ является, на наш взгляд, показательным для определения роли Конституционного Суда в современной правовой реальности. Можно заключить, что

Конституционный Суд Российской Федерации не только остается одной из важнейших судебных инстанций, но и развивает и укрепляет своими решениями национальную правовую доктрину правоприменения в сфере религиозных организаций и объединений для обеспечения реализации и защиты прав российских граждан. ■

Литература

1. Безруков А.В. Роль Конституционного Суда России в обеспечении конституционного правопорядка // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4(100). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-konstitutsionnogo-suda-rossii-v-obespechenii-konstitutsionnogo-pravoporyadka> (дата обращения: 18.03.2021).
2. Бирюков В.Ю. Проблема оценки деструктивности нетрадиционных религиозных организаций // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2007. № 53. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problema-otsenki-destruktivnosti-netraditsionnyh-religioznyh-organizatsiy> (дата обращения: 18.03.2021).
3. Сучков В.В., Филонов В.И. Экстремизм. Юридическая абстракция. Проблемы демаркации свободы выражения мнения // Всероссийский криминологический журнал. 2019. № 4. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ekstremizm-yuridicheskaya-abstraktsiya-problemy-demarkatsii-svobody-vyrazheniya-mneniya> (дата обращения: 18.03.2021).
4. Ткаченко А.А. Европейские стандарты в сфере религиозных объединений: опыт России и Латвии : выпускная квалификационная работа бакалавра по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция», науч. рук. Егорова Е.Н. МГИМО МИД России, Международно-правовой факультет, кафедра европейского права. М., 2019. 91 л.

Рецензент: *Захарцев Сергей Иванович*, доктор юридических наук, академик РАН, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности Российского государственного социологического университета, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru



НАЛОГОВЫЙ МОНИТОРИНГ И ДРУГИЕ ФОРМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Рустамзода Дж. Ю.¹

Ключевые слова: налоговый мониторинг, налоговое законодательство, форма налогового контроля, налогоплательщик, взаимодействие, налоговые органы, рейдовая проверка, хронометражное обследование.

Аннотация. Статья посвящена вопросам налогового мониторинга и другим формам налогового контроля в Республике Таджикистан. Приводится классификация налогового контроля по нескольким основаниям, в частности, по времени проведения, объему проверяемых вопросов, характеру контрольных мероприятий, методу проведения проверки, месту проведения, в зависимости от источников получения информации и периодичности проведения. Дается также понятие института налогового мониторинга, приведена сравнительная характеристика зарубежного опыта применения аналогичных форм налогового контроля. Рассмотрен практический опыт внедрения данного вида мониторинга и перспективы его дальнейшего функционирования в налоговой системе Таджикистана. Сделан вывод о том, что на современном этапе развития налогового права вопросы, касающиеся правового регулирования налогового мониторинга как новой формы налогового контроля, в Таджикистане до сих пор остаются малоизученными. Представляется, что причиной этому является неурегулированность в налоговом законодательстве ряда основных положений налогового контроля. В связи с этим предложены меры по устранению выявленных недостатков.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-40-45

В настоящее время в Республике Таджикистан повышению эффективности контроля правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов и сборов уделяется пристальное внимание. Это в первую очередь связано с тем, что обеспечиваемые налоговые поступления, будучи одной из основных доходных статей бюджета Таджикистана, в существенной степени влияют не только на экономическую, но и на общую национальную безопасность государства. В связи с этим проведение уполномоченными (компетентными) органами государственной власти эффективных контрольных мероприятий, в частности, по установлению эффективного механизма налогового контроля субъектов налоговых отношений будет способствовать систематическому пополнению фондов денежных средств бюджетной системы Республики Таджикистан.

Налоговый мониторинг. В Таджикистане более полное научное представление о формах налогового контроля позволяет совершенствовать налоговое законодательство и законодательное определение нового института налогового контроля — мониторинга, который в качестве нового способа расширенного информационного взаимодействия уполномоченных налоговых органов с налогоплательщиками используется Федеральной налоговой службой Российской Федерации с декабря 2012 г. [5, с. 231].

Налоговый мониторинг является нововведением, он нацелен на совершенствование правового регулирования форм и методов налогового контроля, что делает целесообразным его дальнейшее изучение.

Так, Т.Ю. Курбатов справедливо отмечает, что «во всех цивилизованных демократических странах издавна сложилась и достаточно успешно функционирует система налогового контроля и имеется разветвленная сеть контрольных органов. Причем в каждой отдельной стране на различных исторических этапах налоговый контроль имел свои специфические черты с применением своеобразных методов, в зависимости от существующей формы правления, государственного устройства и политического режима» [5, с. 21].

Л.Л. Арзуманова считает, что «использование такого инструмента, как налоговый мониторинг, представляет, с одной стороны, налогоплательщику возможность устранения допущенных ошибок при исчислении и уплате налогов и подготовке налоговой отчетности путем прохождения предварительного контроля (мониторинга), с другой стороны, для налогового органа это способ наиболее качественного контролирования налогоплательщика на предмет соблюдения им налогового законодательства как в части полного и своевременного исчисления и последующей уплаты налогоплательщиком в бюджет налогов и сборов, так и объективным информированием о полученных доходах в рамках представляемых налоговых деклараций» [5, с. 101—102].

¹ Рустамзода Джумабек Юнус, кандидат юридических наук, доцент кафедры экономического права Таджикского государственного университета коммерции, г. Душанбе, Республика Таджикистан.
E-mail: sirochiddin.rustamov@mail.ru

Налоговый мониторинг — одна из форм налогового контроля, которая осуществляется в виде электронного информационного взаимодействия и применяется одновременно с камеральными и выездными проверками. Предметом налогового мониторинга выступает проверка правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов и сборов [2, с. 31].

Налоговый мониторинг представляет собой новую форму налогового контроля и подразумевает информационное взаимодействие налогоплательщиков с налоговыми органами. Иными словами, организации добровольно предоставляют доступ налоговым органам к данным налогового и бухгалтерского учета, чтобы впоследствии получить мотивированное мнение налоговых экспертов в целях предотвращения налоговых последствий по совершаемым сделкам.

Термин «мониторинг» (англ. *monitoring*, от лат. *monitor* — надзирающий) активно используется в различных отраслях науки, однако в налоговом законодательстве Республики Таджикистан (далее — РТ) отсутствует.

Отличительной особенностью налогового мониторинга является то, что в период его проведения организация обеспечивает налоговому органу доступ к своим документам (информации), выступающим основаниями для исчисления и уплаты налогов, а также раскрывает порядок отражения доходов, расходов и объектов налогообложения в регистрах налогового и бухгалтерского учета. Таким образом, инспекция в режиме реального времени сможет видеть данные бухгалтерского и налогового учета организации, а также отслеживать правильность исчисления и своевременность уплаты налогов и сборов [2, с. 31].

Суть новшества заключается в обеспечении тесного взаимодействия бизнеса и налоговой службы в режиме онлайн для достижения взаимовыгодных результатов. С Федеральной налоговой службой Российской Федерации заключить соглашение о налоговом мониторинге могут только крупные компании, которые платят ежегодно более 300 млн руб. [2, с. 31] (в таджикской валюте — 4 млрд 56 млн сомони) налогов и имеют годовой доход и общую стоимость активов не менее 3 млрд руб. По соглашению о налоговом мониторинге организация обязуется раскрыть для налоговой инспекции в реальном времени данные своего бухгалтерского и налогового учета, информацию по сделкам. Взамен организация получает преимущества в виде прекращения выездных налоговых проверок и возможности принимать налоговые последствия совершения нестандартных сделок. Налоговые органы обязаны давать разъяснения и консультации налогоплательщику по любым спорным вопросам налогообложения, кроме трансфертного ценообразования [2, с. 31].

На наш взгляд, одним из преимуществ внедрения новой формы налогового контроля — мониторинга — является повышение уровня инвестиционной привлекательности объектов наблюдения вследствие повышения степени прозрачности производственно-хозяйственных процессов организации.

Замысел законодателя сводился к тому, чтобы предоставить налогоплательщику возможность еще до момента сдачи налоговой декларации разрешить спорные моменты, связанные с вопросами налогообложения в режиме реального времени, при условии предоставле-

ния налоговым органам доступа к финансовым и налоговым документам с целью их оперативной и качественной проверки [1, с. 100].

Для повышения эффективности системы налогового администрирования в Российской Федерации в 2015 г. был введен налоговый мониторинг Федеральным законом от 04.11.2014 № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»².

На наш взгляд, главное преимущество использования налогового мониторинга заключается прежде всего в возможности оперативнее, предусмотрительнее и эффективнее контролировать соблюдение налогового законодательства, правильность исчисления и своевременность уплаты налогов и сборов, а также оперативности решения спорных налоговых вопросов с налоговыми органами.

Налоговый мониторинг уже несколько лет активно применяется во многих странах. Так, он впервые был апробирован в Нидерландах в 2005 г. Позднее он нашел применение и в других государствах: например, в Белоруссии институт налогового мониторинга был создан для выявления компаний, которые занижают свою налоговую базу. Во Франции принцип налогового мониторинга несколько другой: любое физическое или юридическое лицо вправе обратиться в налоговый орган за пояснениями по предстоящей сделке. В Великобритании экономисты компании обязаны сообщать налоговой службе обо всех изменениях в схемах ведения бизнеса. Несмотря на различия со стороны технического обеспечения связи между организациями и налоговыми органами, сущность процедуры не меняется — взаимодействие происходит по каналам электронной связи в режиме реального времени, чтобы в дальнейшем предотвратить налоговые споры.

В зарубежной практике осуществления налогового контроля большое внимание уделяется услугам и отдельным мероприятиям, направленным на добровольное исполнение налогоплательщиками своих обязанностей по уплате налогов. Это активное информирование через средства массовой информации, использование кол-центров для консультирования и просвещения налогоплательщиков, распространение бесплатных буклетов по составлению налоговых деклараций и т. д.

Налоговые органы некоторых стран, в отличие от Таджикистана, имеют обширный круг полномочий, которые влияют в конечном итоге на эффективность налогового контроля. Так, например, в Германии и Швеции налоговые органы, проводя налоговые проверки, имеют право получить доступ к электронным базам данных бухгалтерского и налогового учета проверяемых налогоплательщиков. В Норвегии разрешено проведение осмотра территорий, помещений, документов и предметов налогоплательщика, а также инвентаризации вне рамок выездных налоговых проверок [8, с. 139].

Таким образом, налоговый мониторинг в системе налогового контроля в большей степени носит превентивный характер. Он направлен на формирование доверительных отношений между налогоплательщиками

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) от 31.07.1998 №146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу 01.01.2015) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2020).

и налоговыми органами. Такой подход к определению контрольных функций налогового контроля, в частности, налогового мониторинга, кардинально меняет концепции налогообложения.

Введение новой формы налогового контроля — мониторинга — в налоговое законодательство Республики Таджикистан позволяет поднять налоговое администрирование на качественно новый уровень, включающий в себя построение доверительных отношений между уполномоченным и налоговыми органами и налогоплательщиками. Таким образом, можно сделать вывод, что при взаимном сотрудничестве налоговых органов и налогоплательщиков налоговый мониторинг в качестве только что появившейся отрасли налогового администрирования даст правительству Таджикистана новые возможности для развития экономики государства как на внутреннем, так и на международном уровне.

Другие формы налогового контроля в Республике Таджикистан. Налоговый контроль в Таджикистане прошел длительный исторический период становления и развития, имеет глубокие исторические корни. С возникновением первых видов налога появляется и налоговый контроль. Исторически этот контроль действовал в рамках финансового контроля и был одной из первых форм государственного контроля. Он сформировался в процессе сбора налогов: контроль за сборщиками, местными казначеями, за доходами и расходами военных и местных правителей. О генезисе налогов и сборов на древней таджикской земле при первом государственном образовании — Каянидах — пишет таджикский ученый Ф.М. Расулов. «При правлении Каянидов существовали два финансовых министерства — Диван Бож (министерство налогов) и Диван Хазина (министерство хранилищ и расходов) — министр по налогам (или, возможно, казны и хранилищ)» [6, с. 17]. Великий Дарий, «осуществляя реформы в административной и военной сферах, провел финансовую, налоговую и денежную реформу в государстве» [6, с. 17]. «Ахемениды были династией, установившей принципы контроля местной власти, за местной властью и ее чиновниками. Для сбора налогов в сатрапии назначались специальные чиновники, которые во взаимодействии с сатрапом и военными были ответственными за своевременный сбор налогов, рассмотрение имущественных споров.» [6, с. 17].

Сегодня налоговый контроль играет ключевую роль в системе государственного контроля, он направлен на проверку соблюдения законодательства о налогах и сборах, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет государства.

Необходимо отметить, что одним из основных условий функционирования налогового контроля является детальная правовая регламентация порядка его осуществления. Так, Налоговый кодекс Республики Таджикистан (далее — НК РТ) «регулирует властные отношения по установлению, изменению, отмене, исчислению и уплате налогов, а также отношения между государством и налогоплательщиком (налоговым агентом), связанные с исполнением налоговых обязательств» (ст. 1).

В соответствии со ст. 4 НК РТ от 17 сентября 2012 г. № 901 налоговая система Республики Таджики-

стан включает в себя «совокупность предусмотренных настоящим Кодексом налоговых отношений с применением мер по обеспечению уплаты налогов, а также организационную структуру налоговых органов и формы их организации, их права и обязанности, формы и методы налогового контроля, ответственность за нарушение налогового законодательства»³.

Налоговые органы на основании п. 2 ст. 90 НК РТ обязаны контролировать правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты налогов в бюджет, полностью и точно соблюдать налоговое законодательство Республики Таджикистан.

Здесь следует остановиться на правовом статусе и структуре налоговых органов в Республике Таджикистан. Так, Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан является основным и центральным исполнительным органом государственной власти в сфере обеспечения государственного контроля за полной и своевременной уплатой налогов, за исключением случаев, когда НК РТ взыскание налогов возложено на другие органы. Основными функциями Налогового комитета являются: «обеспечение исполнения и соблюдения налогового законодательства, выработка механизмов налогового администрирования с целью обеспечения своевременного и полного поступления налогов в соответствующие бюджеты, участие в подготовке проектов законов и других нормативных правовых актов по вопросам налогообложения, в том числе договоров с другими государствами, разъяснение налогоплательщикам их прав и обязанностей и своевременное информирование налогоплательщиков об изменениях налогового законодательства»⁴.

Налоговый комитет осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы во взаимодействии с другими центральными и местными органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их форм собственности и организационно-правовой формы [7, с. 91]. К территориальным налоговым органам относятся: «налоговые управления по Горно-Бадахшанской автономной области, областям, городу Душанбе, налоговые инспекции по городам (районам), налоговая инспекция крупных налогоплательщиков, другие региональные налоговые органы, а также территориальные органы уполномоченного государственного органа по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ст. 84 НК РТ⁵).

Уполномоченный государственный орган и территориальные налоговые органы формируют единую централизованную систему налоговых органов Республики Таджикистан. Уполномоченный государственный орган входит в систему центральных исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан. Территориальные налоговые органы подотчетны и подчиняются непосредственно по вертикали соответствующим

³ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 25.03.2021).

⁴ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 25.03.2021).

⁵ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 25.03.2021).

щему вышестоящему налоговому органу и не относятся к местным исполнительным органам государственной власти (ч. 5 ст. 84 НК РТ).

В соответствии с ч. 8 ст. 28 НК РТ утверждается Инструкция о проведении налоговых проверок уполномоченным государственным органом по согласованию с Министерством финансов Республики Таджикистан. Эта инструкция⁶ принята Налоговым комитетом при Правительстве Республики Таджикистан.

В Разделе I Инструкции отмечается, что она «применяется должностными лицами налоговых органов при проведении всех видов налоговых проверок по исполнению налоговых обязательств юридическими лицами и их обособленными подразделениями, индивидуальными предпринимателями и дехканскими (фермерскими) хозяйствами».

Раздел II Инструкции предусматривает права и обязанности налоговых органов при организации и проведении документальных налоговых проверок.

Раздел III Инструкции определяет задачи налогового органа при проведении рейдовых проверок, а также устанавливает период, срок и объект проверки.

На наш взгляд, принятие Инструкции «О проведении налоговых проверок» Налоговым комитетом при Правительстве РТ является большим достижением.

Следует отметить, что в науке финансового права, в частности, налогового права, приводится классификация налогового контроля по нескольким основаниям. Так, в юридической литературе рассматриваются виды классификации налогового контроля: по времени проведения, объему проверяемых вопросов, характеру контрольных мероприятий, методу проведения проверки, месту проведения, в зависимости от источников получения информации и периодичности проведения [10, с. 310].

По времени (стадии) проведения налоговый контроль подразделяется на предварительный, текущий (оперативный) и последующий налоговый контроль.

Т.Ю. Курбатов отмечает, что в практике работы налоговых органов предварительный контроль носит вспомогательный характер. Его использование ограничено стадией планирования проведения налоговой проверки для принятия оптимальных решений [5, с. 38].

Текущий (оперативный) контроль ежедневно осуществляется в целях предотвращения нарушений финансовой дисциплины в процессе выполнения организациями обязательств перед бюджетом [7, с. 88]. В сфере налогообложения такой контроль является частью регулярной работы налоговых органов и представляет собой проверку, проводимую в отчетном периоде для оценки правильности отражения различных операций и достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности, представляемых плательщиками. Примером может служить «контроль за объемами производства и реализации этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукции, за ее экспортными и импортными поставками с целью недопущения занижения налогооблагаемой базы и уклонения от уплаты налогов, который осуществляется, в частности, межрегиональной

налоговой инспекцией по крупнейшим налогоплательщикам» [5, с. 38].

Что касается последующего налогового контроля, то он сводится к проверке финансовых и хозяйственных операций за истекший период на основе анализа отчетов и балансов, а также путем проверок и ревизий непосредственно на месте: на предприятиях, в учреждениях и организациях. Последующий контроль отличается углубленным изучением всех сторон финансовой и хозяйственной деятельности, что позволяет вскрыть недостатки предварительного и текущего контроля [11, с. 63—64].

Принимая во внимание цикличность налогообложения, самым распространенным следует признать именно последующий налоговый контроль, который проводится по окончании определенного отчетного периода. Этот контроль осуществляется прежде всего методом документальной проверки, который характеризуется углубленным изучением финансовой и хозяйственной деятельности налогоплательщика и позволяет вскрыть имеющиеся недостатки [7, с. 88].

По объему проверяемых вопросов — это комплексный и тематический налоговый контроль. Комплексной является проверка, которая охватывает вопросы правильности исчисления, удержания, уплаты и перечисления всех видов налогов, в отношении которых у налогоплательщика имеются соответствующие обязанности [11, с. 63—64].

В соответствии с ч. 6 ст. 28 НК РТ «комплексные налоговые проверки по письменным обращениям правоохранительных органов осуществляются налоговыми органами исключительно по тем налогоплательщикам, в отношении которых получено письменное подтверждение о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений, связанных с налогообложением»⁷.

Тематическая проверка, как правило, рассматривает вопросы правильности исчисления, удержания, уплаты и перечисления отдельных видов налогов⁸.

По характеру или графику проведения контрольных мероприятий налоговый контроль подразделяется на плановый и внеплановый (внезапный). В первом случае контроль подчинен определенному планированию, а во втором — осуществляется при внезапно возникшей необходимости. В статье 29 НК РТ раскрывается понятие «плановые проверки», в соответствии с которым «плановые — комплексные документальные налоговые проверки, осуществляемые согласно плану налоговых проверок, утверждаемому уполномоченным государственным органом. План налоговых проверок составляется на основе оценки рисков нарушения налогового законодательства, анализа представленной налогоплательщиком налоговой отчетности, сведений уполномоченных органов, а также других документов и сведений

⁶ Инструкция Налогового комитета при Правительстве Республики Таджикистан от 1 февраля 2013 г. № 3-Ф «О проведении налоговых проверок» // URL: <http://www.andoz.tj> (дата обращения 20.03.2021).

⁷ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸ Тематические проверки могут при необходимости проводиться: в случае необходимости проведения встречных проверок; на основании решения руководителя уполномоченного государственного органа; на основании запросов налоговых служб других государств; в отношении лиц, признанных безответственными налогоплательщиками; в случае прекращения деятельности индивидуального предпринимателя, функционирующего на основе свидетельства; по обращению самого налогоплательщика. (ч. 9 ст. 28 НК РТ).

о деятельности налогоплательщика; внеплановые — комплексные документальные налоговые проверки, не предусмотренные в абзаце первом настоящей части»⁹.

В зависимости от используемых методов и приемов проведения проверки документов налоговый контроль подразделяется на сплошной и выборочный. Сплошной вид налогового контроля основывается на проверке всех документов, связанных с уплатой налогов и сборов.

Выборочный вид налогового контроля направлен на проверку части первичных документов в каждом месяце проверяемого периода или за несколько месяцев.

По месту проведения налоговый контроль подразделяется на камеральный и выездной. Отличие этих видов в месте проведения проверок. Камеральный и выездной налоговый контроль достаточно четко определен в налоговом законодательстве. Так, согласно ст. 88 и по смыслу ст. 89 НК РФ камеральными именуется проверки, проводимые по месту нахождения налогового органа, а выездными — проверки с выездом к месту нахождения налогоплательщика. Учитывая статистику налоговых органов, выездные проверки являются более эффективными, так как позволяют налоговому органу использовать разнообразные методы контрольной деятельности и, соответственно, получить больше информации о финансовой и хозяйственной деятельности налогоплательщика. Проверки непосредственно на предприятиях способствуют повышению уровня организации бухгалтерского учета и платежной дисциплины плательщиков налогов.

Целью проведения камерального контроля является в основном предотвращение налоговых правонарушений в деятельности налогоплательщика и предоставление возможности налогоплательщику до начала комплексной налоговой проверки устранить имеющиеся недостатки и предупредить применение административных штрафов в отношении налогоплательщика.

В зависимости от источников получения информации (сведений) предлагается классифицировать налоговый контроль на документальный и фактический. Документальный вид контроля основан на изучении данных о проверяемом объекте, содержащихся в первичных документах, т. е. изучении соответствующих документов.

Фактический контроль направлен на изучение фактического состояния объектов налогообложения. Например, приведение инвентаризации имущества, экспертиз, обследование помещений.

Налоговый контроль подразделяется также на обязательный и необязательный (инициативный), первоначальный и повторный.

Итак, в статье 28 главы 5 НК РТ закреплена норма о налоговой проверке и других формах налогового контроля. Основной формой налоговой проверки является проверка, в соответствии с которой «осуществляется налоговыми органами проверка исполнения налогового законодательства, а также иного законодательства Республики Таджикистан в этой сфере. Однако при наличии достаточных оснований в соответствии с письменным запросом органа государственного бюджетного

контроля и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ налоговая проверка осуществляется налоговыми органами совместно с названными органами»¹⁰.

По своей эффективности и значимости именно налоговые проверки занимают ведущее положение среди контрольных мероприятий налогового контроля. Налоговые проверки в соответствии с таджикским законодательством подразделяются на документальные и рейдовые и регламентируются ст. 28 «Общие положения» НК РТ.

В свою очередь, **документальные проверки** подразделяются на следующие виды:

- 1) комплексная проверка;
- 2) тематическая проверка;
- 3) встречная проверка.

Помимо этого НК РТ (ст. 29) закрепляет два типа документальных налоговых проверок: плановые — «комплексные документальные налоговые проверки» и «внеплановые — комплексные документальные налоговые проверки, о которых уже было сказано выше»¹¹.

Важной формой налогового контроля является **камеральный контроль**. Эта форма налогового контроля предусмотрена в ст. 37 НК РТ, в соответствии с которой «камеральный контроль представляет собой форму налогового контроля, осуществляемого налоговым органом на основе изучения и анализа представленной налогоплательщиком налоговой отчетности, сведений уполномоченных органов и других документов»¹². В п. 2 этой же статьи указывается, что «камеральный контроль проводится по месту нахождения налогового органа уполномоченными сотрудниками налогового органа в соответствии с их служебными обязанностями без какого-либо специального разрешения (предписания) руководителя налогового органа».

Хронометражное обследование как форма налогового контроля предусмотрено ст. 40 НК РТ. В соответствии с нормой этой статьи «хронометражное обследование проводится налоговыми органами с целью установить фактический доход налогоплательщика и фактические затраты, связанные с деятельностью, направленной на получение дохода, за период, в течение которого проводится обследование».

Примеры отчетов налоговой инспекции по хронометражному обследованию и другим формам налогового контроля. Так, налоговой инспекцией в районе Сино г. Душанбе в целях определения действительной налогооблагаемой базы были подвергнуты за 5 месяцев 2018 г. хронометражному обследованию 27 налогоплательщиков. До начала хронометражного обследования все 27 налогоплательщиков указали налогооблагаемую базу самостоятельно в среднем за один месяц в 755167 млн сомони и уплатили установленные налоги. Результаты хронометражного обследования деятельности этих налогоплательщиков показали, что их валовой доход в

⁹ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹ НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 22.03.2021).

¹² НК РТ // Национальный центр законодательства при Президенте РТ. URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 22.03.2021).

среднем составляет 1253743 млн сомони, это ежемесячная разница в 498576 млн сомони [9, с. 12].

В ходе хронометражного обследования было установлено, что 14 наемных работников привлекались к работе без заключения трудового договора. В отношении этих налогоплательщиков составлены административные протоколы за нарушение налогового законодательства на сумму 51 тыс. сомони [9, с. 12].

Некоторые неблагоприятные обстоятельства обязывают налоговые органы проводить хронометражное и иное налоговое обследование в целях установления физических источников налогообложения. Поэтому налогоплательщики всегда должны соблюдать налоговое законодательство и приложить все усилия для своевременной уплаты налогов.

Еще примеры. Предприниматель А.С. показал свою месячную прибыль в размере 2667 сомони, подав ложные отчеты в налоговые органы. При проведении хронометражного обследования выяснилось, что реальный ежемесячный доход налогоплательщика составляет 7380 сомони, а за отчетный период — 4713 сомони. Сотрудники налоговой инспекции наложили штраф на сумму 1250 сомони по ст. 601 Кодекса РТ об административных правонарушениях [9, с. 12].

Другой предприниматель г. Куляб М.Я. показал свой валовой доход на расчетном счете налоговой инспекции на сумму в 4000 сомони в месяц. При проведении хронометражного обследования общая сумма доходов налогоплательщика составила 10 920 сомони, что превышает на 6920 сомони отчетность, представленную предпринимателем. Работники налоговой инспекции согласно ст. 615 Кодекса РТ об административных правонарушениях составили протокол на сумму в 4000 сомони [9, с. 12].

Таким образом, можно зафиксировать следующие цифры: до хронометражного обследования в отчетах предпринимателей стояло 246 404 сомони. Хронометражное обследование составило 481 817 сомони, что на 235 413 сомони больше. Результат хронометражного обследования показал, что оборот товаров составляет 481 800 сомони в месяц, что в отношении налогооблагаемой базы налогоплательщиков равно 235 200 сомони [9, с. 13].

Здесь автором настоящей статьи были приведены отчеты по некоторым виды и формы налогового контроля в Таджикистане. Однако хотелось бы отметить, что в Таджикистане подробный отчет о налоговом контроле, к сожалению, отсутствует.

Заключение

Итак, в заключение можно сделать вывод о том, что на современном этапе развития науки налогового права вопросы, касающиеся налогового мониторинга и других форм налогового контроля, в Таджикистане до сих пор остаются малоизученными. Представляется, что причиной этому является неурегулированность в налоговом законодательстве ряда основных положений налогового контроля. В частности, в налоговом законодательстве и Инструкции «О проведении налоговых проверок» отсутствуют такие понятия, как форма и методы налогового контроля, не закреплен законодательно их перечень. Отсутствие однозначного подхода к указанным понятиям, постоянные изменения в налоговом законодательстве создают трудности в правоприменительной практике. В связи с этим необходимо разграничить эти понятия и законодательно их закрепить.

Литература

1. Арзуманова Л.Л. Налоговый мониторинг как новая форма налогового контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6. С. 100—110.
2. Воронов А.М. Налоговый контроль в форме налогового мониторинга как элемент организационно-правового механизма государственного администрирования в области налогов и сборов // Вопросы экономики и права. 2015. № 5. С. 29—34.
3. Крохина Ю.А. Налоговое право : Учебник для вузов / Ю.А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт-издат, 2009. 429 с.
4. Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник для вузов / Ю.А. Крохина. 4-е изд. М. : Норма, 2011. 720 с.
5. Курбатов Т.Ю. Правовые формы и методы налогового контроля : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 231 с.
6. Расулов Ф.М. Развитие законодательства о финансово-контрольной деятельности в Таджикистане (1917—2014) : дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2015. 189 с.
7. Рустамзода Д.Ю. Государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан: организационно-правовые основы : монография / под. ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2021. 235 с.
8. Савин Д.А. Зарубежный опыт организации служб налогового контроля // Сервис в России и за рубежом. 2012. № 7(34). С. 138—144.
9. Табарзода М., Нуров Н. Результаты хронометражного обследования // Бочу хироч / Издательство Налогового комитета при Правительстве Республики Таджикистан. 2018. № 23. С. 1—16.
10. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М. : Проспект, 2019. 648 с.
11. Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юрист, 1996. С. 63—64.

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

E-mail: zpmoscow@mail.ru



СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В БОЕВЫХ УСЛОВИЯХ

Барановский М. В.¹

Ключевые слова: военная социология, вооруженные конфликты, экстремальные факторы, программа социологического исследования, качественные и количественные методы исследования, социологический мониторинг, психологическое состояние военнослужащих, престиж.

Аннотация. Целью статьи выступает описание методических, организационных и процедурных аспектов социологического сопровождения деятельности военной организации в условиях ведения боевых действий.

В качестве основного метода исследования использован анализ профессиональных практик российских военных социологов, выполнявших боевые и специальные задачи. Предложена также типологизация направлений проведения социологических исследований в условиях войн и вооруженных конфликтов.

В статье проанализирован опыт организации социологического сопровождения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях ведения боевых действий за пределами страны. Выделены и описаны основные способы и приемы проведения социологических исследований в войсках, участвующих в современных войнах и вооруженных конфликтах. Особый акцент сделан на специфике применения методики и процедур реализации социологического сопровождения в условиях военных действий, а также при выполнении военнослужащими специальных задач. Обозначены темы конкретных прикладных мониторинговых военно-социологических исследований, осуществляемых в российской армии. В заключении делается вывод о значимости социологической информации для принятия эффективных управленческих решений в боевой обстановке, а также о возможностях использования результатов исследований в военно-патриотической и информационной работе с военнослужащими.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-46-50

Введение

Участие Вооруженных Сил в современных войнах и военных конфликтах за пределами РФ позволило различным армейским специалистам получить бесценный боевой опыт. В их числе — военные социологи, осуществляющие научно-исследовательское сопровождение деятельности армии непосредственно в условиях боевой обстановки.

Специфика деятельности военнослужащих в условиях ведения боевых действий за пределами РФ предполагает разработку особых социологических методик исследования социальных отношений, управленческих взаимодействий, а также социальных последствий воздействия экстремальных факторов на личный состав.

Опыт, полученный военными социологами, можно учесть при планировании дальнейшей военно-политической работы в российской армии и организации образовательного процесса в военных вузах.

Следует отметить, что современные научные труды по военной социологии, как правило, посвящены вопросам решения актуальных социальных проблем военной организации [1; 4; 14], анализа процесса институционализации социологических структур в России и

за рубежом [5; 7], а также интерпретации результатов данных социологических и статистических исследований, проведенных в российской армии на различных исторических этапах ее строительства [6; 15].

Работы, в которых рассмотрены аспекты методики военно-социологического исследования и его организационная специфика, в отечественной литературе встречаются реже и поэтому имеют особенную прикладную ценность [2; 3; 9]. Социологическое осмысление проблем военной организации было бы невозможным также без публикации результатов мониторинговых и других исследований, проводимых в российской армии в различные периоды ее исторического развития [8; 10; 13].

Направления организации социологического сопровождения деятельности вооруженных сил в боевой обстановке

В настоящее время социологическое сопровождение деятельности военной организации организуется

¹ Барановский Максим Витальевич, кандидат социологических наук, докторант Военного университета Министерства обороны Российской Федерации, доцент департамента социологии, истории и философии Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: m.baranovskj@gmail.com

в целях изучения и оценки морально-политического и психологического состояния военнослужащих, их готовности к выполнению боевых и специальных задач, общественного мнения и настроений в воинских коллективах.

Социологические мониторинговые исследования в условиях ведения боевых действий за пределами РФ имеют своей целью объективный анализ социальных факторов, оказывающих влияние на боевой потенциал войск (сил), непосредственно принимающих участие в войнах и военных конфликтах.

Целесообразно выделить три основных направления проведения исследований в рамках социологического сопровождения деятельности военной организации в условиях ведения боевых действий за пределами России:

1. Социологические опросы местного населения в районах дислокации группировок войск (сил) ВС РФ. Подобные опросы имеют большое значение для принятия решений по организации охраны и обороны военных объектов, налаживания взаимодействия между командованием воинских частей (подразделений) и руководителями населенных пунктов и муниципальных образований, на территории которых дислоцируются военные объекты.

2. Оценка морально-психологической готовности военнослужащих вооруженных сил союзных государств, принимающих участие в боевых действиях. Практика участия российской армии в современных войнах и военных конфликтах показывает, что именно Вооруженные Силы РФ выступают в качестве интеллектуального центра при разработке планов военных и специальных операций. Таким образом, для принятия наиболее эффективных управленческих решений командирам и штабам необходима объективная информация обо всех военнослужащих, принимающих участие в боевых действиях. Применение апробированных в Вооруженных Силах РФ методик социологической диагностики представляется наиболее релевантным, так как результаты исследований выступают важной частью информационно-аналитического сопровождения алгоритмов принятия командирами и штабами управленческих решений.

3. Оценка морально-политического и психологического состояния военнослужащих Вооруженных Сил РФ, выполняющих боевые и специальные задачи за пределами России, изучение общественного мнения и настроений в воинских коллективах.

Опыт социологического сопровождения деятельности группировок войск в условиях боевых действий показал, что реализация первого и второго направления требует сложной процедуры согласования и решения вопросов международного сотрудничества на самом высоком уровне. В этой статье мы ставим своей целью раскрытие механизмов осуществления третьего направления социологического сопровождения боевых действий, которое, на наш взгляд, является наиболее важным для обеспечения успешного решения военнослужащими боевых и специальных задач.

В рамках третьего направления целесообразно выделить конкретные области социологических исследований. К ним относятся:

- оценка морально-политического и психологического состояния различных категорий военнослужащих Вооруженных Сил РФ;

- изучение информационных потребностей военнослужащих, а также оценка эффективности проводимых мероприятий информационно-пропагандистской работы;
- анализ культурных потребностей военнослужащих и оценка эффективности проводимых мероприятий культурно-досуговой работы;
- изучение состояния межличностных отношений в воинских коллективах и оценка уровня авторитетности командиров (начальников);
- анализ социально-экономического и правового положения военнослужащих и состояния социальной защищенности военнослужащих — участников боевых действий;
- оценка уровня удовлетворенности военнослужащих различными аспектами военной службы в условиях ведения боевых действий, изучение запросов и желаний военнослужащих;
- профилактика негативного проявления девиантного поведения военнослужащих;
- проведение других социологических исследований по актуальным проблемам (по указанию командования).

Опыт организации социологических исследований в условиях боевой обстановки: методические и процедурные особенности

С целью качественного осуществления социологического сопровождения создаются мобильные группы военных социологов. В их состав, как правило, могут входить военнослужащие из числа сотрудников Научно-исследовательского центра (социологического, ВС РФ) и военных специалистов социологических отделений военно-политических управлений военных округов. Мобильная группа социологов осуществляет тесное взаимодействие с другими силами морально-психологического обеспечения с целью создания комплексной системы военно-политической работы.

Практика показывает, что наиболее эффективным способом работы с личным составом в местах непосредственного расположения частей и подразделений является создание комплексной группы военных специалистов морально-психологического обеспечения. Такая группа может включать в себя специалиста-социолога, военного психолога, корреспондента военного СМИ. Там, где это необходимо, к группе может также присоединиться специалист по работе с верующими военнослужащими.

Создание комплексной группы позволяет во всей полноте и наиболее эффективно оценить ситуацию в частях и подразделениях, минимизировать отрыв личного состава от выполнения боевых и специальных задач, а также упростить передвижения специалистов в боевых порядках.

Рабочее место специалиста-социолога, в зависимости от условий обстановки, может оборудоваться на пункте управления морально-психологического обеспечения, в комнате психологической разгрузки, комнате информирования и досуга. Обязательным элементом рабочего места является ЭВМ с установленным программным обеспечением, позволяющим осуществлять

обработку и анализ социологической информации (Microsoft Excel, SPSS Statistics). В то же время возрастание современных угроз информационной безопасности требует от специалистов-социологов особой бдительности при обработке и анализе данных при помощи современных электронных средств [12].

В ходе осуществления социологического мониторинга военной организации за пределами Российской Федерации целесообразно подготовить инструментарий (анкеты, бланки интервью и т. п.) в пункте постоянной дислокации до отправки в боевые порядки. Для размножения социологического инструментария часто задействуются также ресурсы полевых типографий.

Основными требованиями к организации социологических исследований в условиях ведения боевых действий выступает их оперативность и актуальность. Изменяющиеся экстремальные условия не позволяют исследователю уделять много времени теоретическому осмыслению изучаемых социальных явлений, а решаемые задачи требуют разработки не столько научных, сколько прикладных управленческих рекомендаций.

В то же время методология и методика проведения социологических исследований должна гарантировать максимальную объективность результатов, так как они будут применяться при планировании реальных боевых и специальных операций.

Таким образом, теоретико-методологическая составляющая исследования требует разработки, но ее объем и содержание должны соответствовать конкретным прикладным управленческим целям и задачам, а все определения должны быть выражены доступным языком.

Если исследование мониторинговое либо было уже неоднократно апробировано в различной обстановке, представляется целесообразным воспользоваться уже разработанной и утвержденной программной документацией. Если же исследование либо опрос общественного мнения проводится по оперативным и актуальным вопросам деятельности воинских формирований, то разработку программы исследования следует осуществлять в сокращенном формате, необходимом для решения конкретных исследовательских задач.

Немаловажное значение имеет качественная разработка программы военно-социологического исследования — документа, представляющего собой всестороннее теоретическое обоснование методологических подходов, методических приемов и организационных действий. В соответствии с предназначением программа выполняет три основных функции: методологическую, методическую, организационную.

Общепринятым считается, что программа должна включать два обязательных раздела: теоретико-методологический и организационно-методический (процедурный). В условиях ведения боевых действий особое внимание при разработке программы следует обратить на операционализацию понятий, а также на конкретные процедуры проведения исследования в различной обстановке. Четкое и детальное составление процедурного раздела, а особенно рабочего плана исследования позволяет в значительной степени минимизировать риски для исследователя и респондентов.

Программа социологического исследования должна отвечать следующим требованиям:

- › методологическая обоснованность изучения объекта;
- › разработка всех структурных компонентов программы;
- › логичность и последовательность исследовательской деятельности;
- › гибкость, четкость и ясность.

При разработке программы исследования в условиях ведения боевых действий наиболее актуальными структурными элементами выступают:

1. Теоретико-методологический раздел:
 - › объект и предмет исследования;
 - › формулирование цели и задач исследования (не более 3-х задач);
 - › разработка гипотезы исследования;
 - › системный анализ объекта исследования (разработка концептуальной модели объекта исследования);
 - › операциональное определение основных понятий, создание шкал измерения (вопросов анкеты и т. п.).
2. Процедурный раздел:
 - › обоснование выборочной совокупности;
 - › определение релевантного метода сбора информации;
 - › рабочий план исследования с указанием места, времени проведения исследования, формы одежды и экипировки военного социолога, способ передвижения в боевых порядках и др.

В условиях ведения боевых действий выбор методов может корректироваться в ходе проведения исследования. Военному социологу важно помнить о возможности получения не только количественной и качественной информации с использованием метода наблюдения. Социолог должен проявить гибкость и при опросе респондентов, например, быть готовым провести вместо анкетирования неформализованное интервью и т. п. Для оценки морально-психологического состояния военнослужащих в условиях ведения военных действий применяется метод экспертного опроса.

Разработка логической структуры инструментария требует четкого понимания проблем исследования. По своему месту в исследовании она, с одной стороны, представляет собой документально оформленный результат интерпретации и операционализации понятий, с другой — выступает в роли принципиальной схемы инструментария, его каркаса. Таким образом, логическая структура инструментария:

- › во-первых, содержит в себе все операциональные понятия (показатели), которые были получены в результате структурной и факторной операционализации;
- › во-вторых, определяет индикаторы, т. е. подлежащие измерению количественные и качественные характеристики операциональных понятий;
- › в-третьих, показывает, каким образом (с помощью каких «приспособлений») можно измерить качественные и количественные характеристики операциональных понятий, тем самым обосновывая типы измерительных шкал;
- › в-четвертых, в соответствии с замыслом, целью, задачами и гипотезами исследования определяет место каждого источника информации, последовательность вопросов анкеты или получения необходимых сведений [11, с. 33—34].

Разработка инструментария детерминирована выбранным методом исследования. Например, инструментарием для анкетного опроса является социологическая анкета, для интервью — бланк интервью, для наблюдения — карточка или бланк наблюдения.

Одним из самых распространенных методов исследования в боевых условиях в настоящее время остается анкетный опрос. Однако разработка и подготовка инструментария для анкетного опроса в условиях боевых действий имеет некоторые специфические особенности:

- небольшое количество вопросов в анкете;
- по возможности шкалы должны ограничиваться тремя вариантами ответов, отсутствием варианта «затрудняюсь ответить»;
- обязательное наличие открытого вопроса, т. е. предоставление военнослужащим возможности выразить свои предложения и пожелания в свободной форме.

Статистический анализ и обработка социологической информации в соответствии с поставленными задачами осуществляется с использованием пакета прикладных программ IBM SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) Statistics 22 — компьютерной программы для статистической обработки данных, предназначенной для проведения прикладных исследований в социальных науках, либо с использованием программы Microsoft Excel. Чтобы осуществить подготовку социологических данных, необходимо осуществить проверку анкет, их кодирование и создание базы данных. Завершив эти действия, можно переходить к анализу социологической информации.

Условия обстановки могут требовать ручной обработки социологического инструментария, при этом при обработке анкет необходимо обращать внимание на шкалы, которые наиболее соответствуют основной цели исследования, а также на открытые вопросы анкеты, в которых респонденты в свободной форме высказывают свое мнение по теме исследования.

Заключение

Социологическое сопровождение деятельности Вооруженных Сил играет важную роль при принятии управленческих решений в ходе планирования боевых и специальных операций. Эта информация позволяет командующим (командирам) делать выводы о готовности объединений, соединений, воинских частей и подразделений к выполнению боевых задач.

Помимо этого, социологические опросы позволяют решать ряд прикладных проблем морально-психологического обеспечения. Практический опыт НИЦ (социологического, ВС РФ) позволяет привести темы мониторинговых исследований проводимых в условиях ведения боевых действий:

- оценка состояния межличностных отношений в многонациональных коллективах;
- составление рейтинга наиболее авторитетных командиров (начальников) воинских формирований;

- осуществление своевременной ротации военнослужащих в соединениях и частях, выполняющих боевые задачи;
- контроль за соблюдением финансовых и социальных гарантий военнослужащих — участников боевых действий;
- оценка удовлетворенности различными видами обеспечения, изучение потребностей военнослужащих (например, продовольственных);
- изучение информационных потребностей военнослужащих, выявление наиболее эффективных форм информационно-пропагандистской работы;
- изучение культурных потребностей военнослужащих, составление культурно-досуговых программ и приглашение артистов, исходя из пожеланий военнослужащих, и др.

Весьма эффективным механизмом определения проблемных вопросов в организации работы с личным составом выступает также экспертный опрос командиров, результаты которого позволяют оценить эффективность конкретных мероприятий военно-политической работы.

Экспертами в исследовании выступают офицеры-командиры различных степеней, добившиеся наиболее высоких результатов в работе с личным составом. Им предлагается оценить по пятибалльной шкале два показателя эффективности форм военно-политической работы:

- частоту проведения мероприятий в объединении (соединении, части, подразделении);
- удовлетворенность организацией мероприятий.

Результаты этого исследования позволяют заместителям командиров по военно-политической работе наращивать усилия в реализации конкретных направлений деятельности.

Положительные результаты исследований зачастую используются в качестве материалов боевого и оперативного информирования. Например, информация о том, что большинство военнослужащих готовы к участию в боевых действиях, высоко оценивают степень боевой слаженности подразделений и уверены в своих сослуживцах, оказывает позитивное влияние на моральный дух войск.

В то же время информация о том, что командиры и высшее военное руководство осведомлены о мнениях военнослужащих, их настроениях и пожеланиях посредством социологических опросов позволяет участникам боевых действиях ощутить уверенность в том, что их проблемы будут разрешены.

Публикация материалов о социологических опросах, проводимых в Вооруженных Силах, в том числе в войсках (силах), выполняющих боевые и специальные задачи, способствует также повышению престижа армии в российском обществе.

Важно отметить, что организация социологического сопровождения и непосредственно проведение опросов (насколько бы их результаты ни были важны для командования) ни при каких обстоятельствах не должны вести к потерям среди личного состава, отвлекать военнослужащих от выполнения боевых задач, ослаблять боевую готовность воинских частей и подразделений. ■

Литература

1. Абрамов А.П. Об эффективности военного образования // Социологические исследования. 2015. № 6. С. 140—144.
2. Беляев А.М. Генезис метода военной социологии на рубеже XIX-XX веков. М. : Военный университет, 2002.
3. Бондаренко В.Ф. и др. Военная социология: история, теория и практика исследования. М. : Военный университет, 2018.
4. Веремчук В.И., Крутилин Д.С. Религиозная ситуация в вооруженных силах // Социологические исследования. 2016. № 4. С. 79—88.
5. Карлова Е.Н. Исторический опыт американской военной социологии // Социологические исследования. 2014. № 4. С. 89—96.
6. Макарова Л.В. Великая Отечественная война: что остается в личной памяти? // Социологические исследования. 2015. № 11. С. 107—114.
7. Образцов И.В. Процесс институционализации военной социологии в России // Социологические исследования. 2014. № 7. С. 134—145.
8. Образцов И.В. Российская военная социология сегодня // Социологические исследования. 2019. № 7. С. 168—173. DOI: 10.31857/S013216250005806-9 .
9. Образцов И.В. Социологическое обеспечение деятельности высших органов управления Вооруженными Силами: исторический опыт, современное состояние и перспективы. М. : ВАГШ, 1999.
10. Певень Л.В. и др. Военно-социологические исследования: современные подходы и концепции. М. : Военный университет, 2017.
11. Примаков В.Л., Половнёв А.В. Исследование этноконфессиональных отношений в России: теория, методология, методика. М. : ИПК МГЛУ «Рема», 2011.
12. Ромашкина Н.П. Глобальные военно-политические проблемы международной информационной безопасности: тенденции, угрозы, перспективы // Вопросы кибербезопасности. 2019. № 1 (29). С. 2—9. DOI: 10.21681/2311-3456-2019-1-2-9 .
13. Соловьев С.С., Образцов И.В. Российская армия от Афганистана до Чечни: Социологический анализ. М. : Национальный Институт имени Екатерины Великой, 1997.
14. Суркова И.Ю. «Фасад» и «закулисье» военной профессии: социокультурный анализ // Социологические исследования. 2015. № 6. С. 133—139.
15. Суций С.Я. Потери российской армии в ходе контртеррористической операции на Северном Кавказе (1999—2012): социально-демографический анализ // Социологические исследования. № 4. 2019. С. 27—42. DOI: 10.31857/S013216250004584-5 .

Рецензент: Мальшев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: anpi_2006@mail.ru



ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВОЗВРАЩЕНИЯ СМЕРТНОЙ КАЗНИ КАК НАКАЗАНИЯ ЗА УБИЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гвай А. М., Захарцев С. И.¹

Ключевые слова: уголовное право, убийство, уголовная ответственность, смертная казнь.

Аннотация. В статье исследуется история назначения наказания в виде смертной казни за совершение преступлений против жизни в России. Обосновывается необходимость возвращения смертной казни в качестве наказания за убийство. Показывается, что возвращение смертной казни соответствует целям наказания в уголовном праве, а именно восстановлению социальной справедливости и предупреждению совершения нового преступления данным лицом и другими лицами. Приводится опыт зарубежных стран, в которых смертная казнь сохранена.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-51-54

В статье, опубликованной в журнале «Мониторинг правоприменения» (№ 1(34) за 2020 г.), В.И. Радченко выразил мнение о необходимости возвращения в уголовное судопроизводство народных заседателей, деятельность которых была регламентирована УПК СССР и РСФСР. Мы согласны с данным мнением, поскольку народные заседатели являлись народным контролем за деятельностью судов. Кроме того, народные заседатели по окончании своей деятельности несли в широкие массы сведения об устройстве судов и особенностях их работы. Тем самым увеличивалось доверие к данному органу власти, он становился более «открытым» и понятным для народа.

В продолжение этой темы хотелось бы также обратить внимание на то, что в уголовном законодательстве СССР и РСФСР были и другие нормы, возвращение которых может способствовать правосудию и восстановлению социальной справедливости. Именно таким институтом является смертная казнь. Следует обратиться к действующему законодательству Российской Федерации, так как в соответствии с ч. 2 ст. 43 УК РФ наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. С учетом предназначения нашей статьи повышенного внимания заслуживают первая и третья цели. Право, закон и справедливость всегда шествовали совместно и рядом в мировой истории. Во всяком случае, для общества всегда было крайне важно: справедлив ли закон и какова реакция государства на его нарушение — справедлива ли? Мыслители также постоянно обращают

внимание на проблему соотношения права и справедливости.

В этой статье хотелось бы поговорить об истории создания и развития данного института как наказания за убийство в России, изучить зарубежную практику, чтобы попытаться понять значимость смертной казни как вида наказания, вспомнить, что на протяжении всей истории российского государства такая казнь за убийство была неотъемлемой частью уголовного законодательства. Именно этот вид наказания способствовал предотвращению совершения новых преступлений, ведь люди знали о возможности его применения и боялись совершать убийства и иные особо тяжкие преступления. Именно страх перед строгим законом всегда был и остается важнейшим сдерживающим фактором.

Прообразом смертной казни в древних государствах являлась кровная месть. Она возникла как обычай задолго до появления первых государств и была распространена повсеместно. Кровная месть представляла собой наиболее эффективное средство защиты личности. Она основывалась на принципе справедливости и неотвратимости наказания. В обычном праве принцип справедливости был основополагающим: наказание должно быть соразмерным совершенному преступлению. С развитием государства оно взяло на себя функции применения смертной казни, а потом и отправления правосудия [12]. Например, в документах Древней Руси, в тексте договора с Византией, датированным 911 годом, было сказано буквально следующее: «Если русин убьет христианина или христианин убьет русина, он умрет на месте, где совершил убийство. Если же убийца скроется и

¹ Гвай Анна Максимовна, соискатель, следователь Следственного отдела Отдела МВД России по району Южное Тушино, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: gvayanna88@gmail.com

Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, академик РАЕН, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности Российского государственного социологического университета, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru

у него окажется имущество, то ближайший родственник убитого получит часть этого имущества. Если же скрывшийся убийца не имеет имущества, он остается под судом, а после розыска подлежит смерти» [1]. В 944 году положения названного договора были уточнены, в том числе в части ответственности за совершение убийства. Теперь наказанием за убийство была кровная месть. Таким образом, данным договором было установлено, что только кровные родственники убитого могли исполнить наказание за совершение данного преступления. Дальнейшее развитие законодательства об ответственности за совершение убийства связано с «Русской правдой», согласно которой основным наказанием за это преступление была кровная месть. Только в случае отсутствия лиц, которые могли бы отомстить за убитого, с виновного лица полагалось взыскать денежный штраф. Позднее «Русская правда» Ярославичей запретила кровную месть в качестве наказания и предусматривала наказание в виде различных денежных взысканий. Самый большой размер штрафа — 80 гривен — был установлен за убийство человека из княжеской свиты. За убийство горожан и купцов была установлена штраф (вира) в 40 гривен. Смерть холопа или смерда оценивалась всего в 5 гривен. В данном случае можно заметить, что наказание зависело от социального статуса убитого лица.

В соответствии с Судебником 1497 года² убийство называлось «душегубством». За его совершение виновное лицо могло быть казнено или с него мог быть взыскан денежный штраф. Текст Судебника 1550 года в основном повторял предшествующий ему документ. Особо выделяет данный источник квалифицированные виды исследуемого преступления, такие как убийство своего господина и разбойное убийство. Особенностью Судебника 1550 года в рассматриваемой части является установление ответственности за совершение убийства преимущественно в виде смертной казни. Имущественные санкции за подобного рода преступления стали носить второстепенный характер. Таким образом, можно говорить о том, что законодатель пришел к выводу, что нет наказания более эффективного с точки зрения восстановления социальной справедливости, а что еще более важно, предотвращения совершения новых убийств, чем смертная казнь.

С 1649 года, когда было принято Соборное Уложение³, стало наказываться так называемое «случайное убийство», то есть причинение смерти по неосторожности. Кроме того, уложение детально рассмотрело отдельные составы убийств и наказание за них. Более подробно в Уложении были закреплены квалифицирующие признаки убийства. Наиболее распространенным видом наказания являлась смертная казнь, второстепенно предусматривалось применение телесных наказаний, штрафов. Обратим внимание, что именно смертная казнь продолжает оставаться основным видом наказания за убийства, поскольку опять же нет более эффективного способа предупредить совершение новых преступлений. В Уложении также впервые было предусмотрено

понятие необходимой обороны. Кроме того, Соборное уложение 1649 года выделяло такую форму соучастия в совершении убийства, как подстрекательство. В данном случае оба лица наказывались смертной казнью. Действие Соборного уложения 1649 года распространялось и на период правления Петра I, в некоторых случаях на граждан также распространялись положения Артикула воинского и Морского устава. В соответствии с воинским Артикулом за совершение простого убийства виновное лицо подвергалось смертной казни посредством отсечения головы. За совершение квалифицированного убийства виновное лицо колесовали. Убийствами с отягчающими обстоятельствами были убийства по найму, из корыстных побуждений. Впервые было установлено наказание в виде смертной казни за причинение смерти в ходе дуэли.

На начальном этапе советской власти ответственность за совершение преступлений против жизни была противоречива. Первый уголовный кодекс РСФСР был принят в 1922 году⁴. Этот документ стал своего рода моделью для аналогичных документов правового характера в будущем. Нормы о преступлениях против жизни были сосредоточены в гл. 5 УК РСФСР 1922 года. Указанные нормы были разделены на пять групп, каждая из которых имела соответствующий подзаголовок. Убийствам была посвящена первая группа. В состав статей данной группы входили нормы, устанавливающие ответственность за следующие виды убийств:

- квалифицированное убийство;
- простое убийство;
- убийство, совершенное под влиянием сильного душевного волнения.

В УК РСФСР 1922 года были предусмотрены следующие отягчающие ответственность за убийство обстоятельства:

- убийство, совершенное способом, опасным для жизни большого количества людей;
- совершение убийства особо мучительным для потерпевшего способом;
- убийство, совершенное с использованием беспомощного положения потерпевшего;
- убийство из корыстных побуждений;
- убийство из ревности и других низменных побуждений;
- убийство, совершенное для облегчения или сокрытия другого тяжкого преступления;
- убийство, совершенное лицом, которое было обязано заботиться о потерпевшем.

Особенностью УК РСФСР 1922 года была мягкость санкций. Например, за совершение простого убийства виновное лицо могло получить наказание в виде лишения свободы на срок от трех лет со строгой изоляцией. За совершение квалифицированного убийства минимальный срок наказания составлял восемь лет лишения свободы. При этом предельный срок лишения свободы составлял всего десять лет. Смертной казни за убийство вообще не было.

² Судебник 1497 года. URL: <http://scicenter.online/istoriya-gosudarstva-scicenter/tekst-sudebnika-1497-99970.html>.

³ Соборное уложение 1649 года. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/57791500/paragraph/5:0>.

⁴ Постановление ВЦИК от 01.06.1922 года «О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР» (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР») // СУ РСФСР, 1922, № 15, ст. 153.

Второй уголовный закон советского периода, Уголовный кодекс РСФСР 1926 года⁵, почти полностью сохранил систему и признаки составов преступлений против жизни. Но при этом имелись некоторые особенности, касающиеся внутренней структуры документа. Так, глава о преступлениях против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности теперь не была разделена на группы. Была также установлена уголовная ответственность за доведение до самоубийства. Кроме того, произошло снижение размера санкций за совершение всех преступлений против жизни. Например, за совершение квалифицированного убийства могло быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок от одного года до десяти лет.

Президиум Верховного Совета СССР Указом от 30.04.1954 года «Об усилении уголовной ответственности за умышленное убийство»⁶ допустил применение смертной казни к лицам, совершившим умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах, при этом не конкретизируя, какие именно виды отягчающих обстоятельств дают основания для применения смертной казни. Данные обстоятельства были перечислены в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 21.05.1954 года [13]:

- убийство в целях завладения имуществом потерпевшего;
- убийство из хулиганских побуждений;
- убийство на почве мести за служебную деятельность потерпевшего;
- особая жестокость при совершении убийства;
- убийство, сопряженное с изнасилованием;
- повторное убийство;
- убийство двух или более лиц.

Таким образом, мы видим, что смертная казнь за убийства была восстановлена, поскольку стала очевидна ее необходимость.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 года система составов преступлений против жизни изменилась незначительно. Статья 102 УК РСФСР 1960 года устанавливала ответственность за совершение квалифицированного убийства. Новыми обстоятельствами, ужесточающими ответственность, были названы убийство женщины, которая находится в беспомощном состоянии, убийство двух или более лиц, убийство, совершенное особо опасным рецидивистом. В качестве умышленного убийства законодатель стал рассматривать содействие или подговор на совершение самоубийства в отношении несовершеннолетнего, а равно лица, которое заведомо не могло отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими.

В современной России применение казни было сокращено: с 1991 по 1996 г. приведены в исполнение 163 приговора. 16 мая 1996 г. Президент России Борис Ельцин издал Указ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Со-

вет Европы». Последний смертный приговор в России был приведен в исполнение 2 августа 1996 г. Казнен был Головкин — убийца, каннибал и педофил, который совершал поражающие своей жестокостью преступления на протяжении 6 лет, то есть с 1986 по 1992 гг. За это время его жертвами стало 11 мальчиков на территории Московской области. И с августа 1996 г. в России не был казнен ни один человек [14].

Таким образом, мы видим, что смертная казнь была в российском государстве всегда. В 1997 года Россия подписала, однако не ратифицировала 6-й протокол Европейской конвенции, который отменяет смертную казнь. В 1999 году Конституционный суд России ввел мораторий на применение смертной казни, который все еще действует.

Что в итоге?

Когда государство отменило высшую меру наказания, оно сохранило жизнь самым опасным преступникам. Но при таком подходе оно как бы становится союзником самых оголтелых злодеев, поскольку тем самым не обеспечивает остальным гражданам страны безопасность, не гарантирует им право на жизнь [4]. Число опасных преступников с каждым годом увеличивается. Как справедливо подчеркивается в литературе, современная преступность характеризуется не только ростом числа совершаемых в стране преступлений, но и жестоким, зверским отношением к потерпевшим, особенно по делам об убийствах, изнасилованиях, грабежах [11]. Кроме того, следует обратить внимание, что такие опасные преступники подрывают своими действиями устойчивость общества и государства, заставляют граждан жить в страхе за свою жизнь и безопасность. Смертная казнь всегда была высшей мерой наказания, применялась только за самые опасные и страшные злодеяния. Если мы снова обратимся к целям уголовного наказания, то вспомним, что одной из его задач является исправление виновного лица. Однако о каком исправлении таких личностей, как Головкин, о котором мы написали выше, может идти речь? Неужели подобный человек сможет вдруг все переосмыслить, искренне раскаяться в своих преступлениях и принести пользу обществу? По нашему мнению, ответ на этот вопрос очевиден. Так чьи же жизни сохраняет государство, отказавшись от смертной казни?

Кроме того, вспомним такую важную цель наказания, как предупреждение совершения нового преступления данным лицом и другими лицами. Всегда существовала категория людей, которых наличие в уголовном законе смертной казни сдерживало от совершения убийств. Ведь стоит помнить, что многие не совершают преступления не из-за своих внутренних принципов и убеждений, а из-за страха наказания. Поэтому отнюдь не случайно, что в 1998 г., когда приговоры к высшей мере наказания еще выносились и исполнялись, прирост убийств составил всего 0,9%, а в 1999 г., когда данное наказание было заблокировано, возрос почти в 5 раз и достиг 4,4% [10]. Достаточно наивно говорить, что фактор устрашения не является сдерживающим. И.И. Карпец правильно подчеркивал, что исключить из содержания наказания фактор устрашения — «значит идеалистически смотреть на сущность вещей. Если преступника не будет устрашать наказание, зачем тогда оно нужно? Чем

⁵ Постановление ВЦИК от 22.11.1926 года «О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР редакции 1926 года» (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР») // СУ РСФСР, 1926, № 80, ст. 600.

⁶ Указ Президиума ВС СССР от 30.04.1954 года «Об усилении уголовной ответственности за умышленное убийство» // Ведомости ВС СССР, 1954, № 11, ст. 221.

тогда объяснить, что мы не только пользуемся им, но и устанавливаем за различные деяния разные по тяжести наказания? Это и есть своеобразная дозировка устрашения» [5].

Следует также обратить внимание на удачный опыт применения смертной казни в других государствах. Например, в Республике Беларусь смертная казнь применяется. В УК РБ, принятом в 1999 г., она предусмотрена в виде расстрела как исключительная мера наказания лишь за совершение наиболее тяжких преступлений, сопряженных с умышленным лишением человека жизни при отягчающих обстоятельствах. Кроме того, свыше 60 стран по всему миру до сих пор применяют смертную казнь за различные категории преступлений. К их числу относятся многие бывшие республики Советского Союза, Куба, ряд азиатских стран (Афганистан, Бангладеш, Вьетнам, Индия, Индонезия, Китай, КНДР, Республика Корея, Сингапур, Пакистан, Япония и др.), целая группа африканских государств (Судан, Уганда, Нигерия и др.), практически все арабские государства (Египет, Ливия, Иордания, Иран, Ирак, Сирия и др.). В США наказание в виде смертной казни действует в 39 штатах, а также в федеральном законодательстве США и в системе военной юстиции. В некоторых государствах смертная казнь используется особенно часто, к ним

относятся Ирак, Иран, Китай, КНДР, Судан, Нигерия, Саудовская Аравия, США. Хотелось бы отметить, что в США ежегодно приговариваются к смертной казни в среднем 243 человека, за последние 35 лет было вынесено 7500 смертных приговоров. Что касается частоты применения, в последние 10 лет в среднем 76% всех зафиксированных в мире казней и 70% всех смертных приговоров приходились на долю Китая [9].

Таким образом, применение смертной казни обусловлено необходимостью бескомпромиссной борьбы с наиболее опасными преступлениями, а умышленное лишение другого человека жизни является именно таким. Смертная казнь не является актом возмездия за совершенное преступление, а преследует цель предупреждения совершения новых убийств. Эта мера наказания, безусловно, является сдерживающим фактором для других, ведь не стоит забывать, что именно страх наказания сдерживает значительную часть людей (если не большинство!) от совершения преступлений. Кроме того, любое наказание ставит своей главной целью защиту общества и его членов от особо опасных преступников: именно смертная казнь убийц будет являться гарантией безопасности населения. Поэтому мы считаем возможным и необходимым отменить мораторий на назначение и применение смертной казни. ■

Литература

1. Борисов А.В. Генезис понятия «убийство» в отечественном законодательстве // Военное право. 2019. № 2. С. 235—239.
2. Гернет М. Н. Смертная казнь. М., 1913. С. 14.
3. История государства и права России : учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибиряева. М. : Былина, 1998. С. 528.
4. Ищенко Е.П. Смертная казнь как фактор обуздания преступности и очищения общества // Вестник института. 2014. № 9. С. 75—76.
5. Карпец И.И. Высшая мера: за и против // Сов. государство и право. 1991. № 7.
6. Кашанина Т.В. Снижение жесткости санкций как тенденция развития законодательства // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2018. № 4. С. 156.
7. Квашиш В. Е. Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М., 2008. С. 22.
8. Кистяковский А. Ф. Исследование о смертной казни (1867). Тула, 2000. С. 62.
9. Кобелев А.И. Смертная казнь: целесообразность сохранения // Дискуссионная Трибуна. 2016. № 7(116). С. 195—196.
10. Милюков С.Ф. Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа. СПб., 2000.
11. Романов В.В., Топорикова О.О. Защита прав жертв преступлений в уголовном процессе по делам о тяжких и особо тяжких насильственных, корыстно-насильственных и корыстных преступлениях с учетом положений современной криминальной виктимологии // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы: сб. науч. трудов. Минск, 2005.
12. Томсинов В.А. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М. : Зерцало, 2000.
13. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник для вузов / Н.Н. Белокобыльский, Г.И. Богущ, Г.Н. Борзенков и др.; под ред. В.С. Комиссарова, Н.Е. Крыловой, И.М. Тяжковой. М. : Статут, 2012. 879 с.
14. Шестакова А.С. Процесс развития и применения смертной казни в России // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2014. № 3 (11). С. 171—176.

Рецензент: Сальников Виктор Петрович, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Почетный сотрудник МВД России, академик РАН, главный редактор журнала «Юридическая наука: история и современность», г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: fonduniver@bk.ru



БЮРОКРАТИЗМ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Глухов Е. А.¹

Ключевые слова: петиция, прокуратура, обращение, бюрократизм, административная ответственность, усмотрение, восстановление нарушенных прав, власть и общество.

Аннотация.

Цель настоящей статьи — выявление типовых бюрократических дефектов рассмотрения обращений в органах прокуратуры Российской Федерации, описание их влияния на взаимоотношения личности и государства, а также формулировка предложений по устранению их причин и минимизации негативного воздействия.

Метод исследования. Системно-структурный метод обеспечил познание механизма возникновения бюрократических отношений в сфере рассмотрения обращений граждан государственными органами, дал возможность выявить его основные причины, а также продемонстрировать высокую степень безнаказанности должностных лиц при формальном выполнении своих обязанностей при рассмотрении обращений. Методы формальной логики — сравнение, описание, классификация, анализ, синтез и др. — позволили охарактеризовать существующую правовую базу о петициях граждан с позиции ее конкретного нормативного содержания.

Полученные результаты. Автор пытается выявить те критерии, которые позволяют пересылать обращения из органов прокуратуры в иные органы власти и должностным лицам для принятия решений по обращениям. Делается вывод о наличии коррупциогенных факторов при принятии такого рода решений и о нарушении тем самым прав заявителей. Анализируется судебная практика об оспаривании пересылки обращений и возможность привлечения правонарушителей к административной ответственности по инициативе прокурора. Вносятся предложения о введении прозрачных и четких критериев для возможности перенаправления обращений и повышения качества прокурорского надзора.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-55-60

В настоящей статье автор предлагает вынести на обсуждение порядок рассмотрения обращений органами прокуратуры, а также некоторые бюрократические проявления в указанной сфере деятельности, встречающиеся на практике довольно часто.

Прежде всего следует дать раскрыть понятие «обращение». По нашему мнению, довольно точно его формулирует Савоськин А.В.: обращение гражданина — это подлежащее обязательному рассмотрению волеизъявление индивида (группы индивидов или их объединения), соответствующее по форме нормативно-установленным правилам, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации своих прав, свобод и законных интересов, обращенное к органу государственной власти, органу местного самоуправления или организации, реализующей публично значимую функцию, а также к их должностным лицам [8, с. 85—99].

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Стоит отметить, что через органы власти происходит взаимодействие управляющего и управляемого субъектов в социальной организации. В юридической литературе высказывалась мысль, что каждый гражданин вправе

оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности, сообщать о выявленных дефектах [6, с. 62—70]. Обращения граждан способствуют усилению контроля народа над деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, борьбе с бюрократизмом, волокитой и другими недостатками в их работе [7, с. 191].

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, возможность вступать в диалог с органами публичной власти в целях отстаивания как частного, так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и правопорядка (обусловленная правом гражданина участвовать в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы), является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания взаимоотношений личности с обществом и государством, а также элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами. Право граждан на обращение в органы власти позволяет им выразить свое отношение к ее деятельности, свои потребности, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно способом оптимизации деятельности органов публичной власти через выявление конкретных проблем

¹ Глухов Евгений Александрович, кандидат юридических наук, доцент, докторант Военного университета Минобороны России, полковник юстиции, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: evgenijgluhov@yandex.ru

и возможных путей их решения (постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П).

Поддача петиций здесь является своего рода обратной связью от управляемого субъекта (населения) к управляющему (органам власти): на основе полученной информации должны устраняться нарушения установленных правил поведения в обществе, приниматься решения о необходимости изменения данных правил и корреляции управляющего воздействия.

Таким образом, поддача обращений с описанием нарушений законодательства выгодно и государству, которое имеет возможность таким образом выявить сферы социальной напряженности, и гражданину, который путем подачи обращения может решить возникшие проблемы.

Порядку подачи и рассмотрения обращений граждан посвящен специальный правовой акт — Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон об обращениях граждан). Комментируемый закон выделяет три вида обращений: предложение, заявление и жалоба. Они могут быть направлены для рассмотрения в орган публичной власти (должностному лицу) как в виде письменного документа, так и в электронной форме, а также заявлены устно (п. 1 ст. 4).

Статья 2 указанного Закона несколько расширяет категорию лиц, которым граждане вправе направлять обращения, по сравнению с нормой ст. 33 Конституции РФ. Кроме органов публичной власти и их должностных лиц, адресатами обращений могут также быть иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностные лица.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Закона об обращениях граждан автор обращения имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, а адресат (орган власти или должностное лицо) обязан дать таковой письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (п. 4 ст. 10 упомянутого закона).

Анализ конституционных положений, определяющих статус Прокуратуры РФ (ст. 129), позволяет рассматривать прокуратуру как федеральный орган, обладающий государственно-властными полномочиями. В органах прокуратуры также разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, о чем прямо указано в п. 1 ст. 10 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Однако в данной статье имеется оговорка, что разрешаются прокурорами не все обращения, а лишь те из них, которые содержат сведения о нарушении законов.

Проблема в том, что законов в нашей стране великое множество, они регулируют самые разнообразные сферы деятельности, а штат прокуратур весьма ограничен, служебная нагрузка прокурорских сотрудников велика [9, с. 9—11].

Приведем данные статистики о рассмотрении обращений в органах прокуратуры.

В 2019 г. в органы прокуратуры Российской Федерации поступило 5 млн 15 тыс. 154 обращения². Учи-

тывая, что общая штатная численность органов прокуратуры Российской Федерации с декабря 2019 г. установлена в количестве 51263 единиц³ (до декабря 2019 года она была еще меньше), получается, что в среднем каждый прокурорский работник рассмотрел почти 100 обращений в год. А ведь, кроме рассмотрения обращений граждан, в функции органов прокуратуры входит и множество других задач: поддержание государственного обвинения в суде, надзор за исполнением законов органами публичной власти, координация деятельности правоохранительных органов, антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, надзор за ходом предварительного следствия и дознания, участие в рассмотрении судами гражданских дел и т. п. Естественно, что с такой нагрузкой качественно рассмотреть и разрешить своими силами все поступившие обращения, тем более лишь в служебное время, сотрудники прокуратуры просто не в состоянии.

Поэтому довольно-таки большая часть поступивших в органы прокуратуры обращений пересылается оттуда в другие органы для рассмотрения по существу. Из официальных данных следует, что за 2019 год из прокуратуры для рассмотрения в другие ведомства по компетенции направлено 1 445 525 обращений, из которых основная часть — в органы государственного контроля (надзора), а также в органы следствия и дознания⁴.

Законодательство РФ позволяет пересылать обращения граждан из одного органа власти в другой, но лишь в четко определенных случаях. В соответствии с п. 3 ст. 8 Закона об обращениях граждан письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. О переадресации обращения уведомляется и заявитель.

Полагаю, что акцент в вышеприведенной норме закона необходимо сделать на обязательном условии, при котором обращение перенаправляется — если оно содержит вопросы, не входящие в компетенцию первоначального адресата обращения (в данном случае — органов прокуратуры). Но какие же вопросы не входят в компетенцию прокуратуры?

Если в обращении заявитель указывает на нарушения своих прав, то, как правило, существует и норма права, которая, по субъективному мнению заявителя, в отношении него нарушена. А выявление нарушений законодательства и принятие мер к восстановлению нарушенных прав граждан входит в компетенцию органов прокуратуры.

Однако на подзаконном уровне сама же Генеральная прокуратура РФ трактует вопрос о возможности пересылке обращений в другие органы более широко. Так, согласно п. 3.2 Инструкции о порядке рассмотрения

² Итоги работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры в 2019 году // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1810962/>.

³ Указ Президента РФ от 28.10.2019 № 528 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 44. Ст. 6185.

⁴ Итоги работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры в 2019 году // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1810962/>.

обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации⁵ (далее — Инструкция о рассмотрении обращений) по результатам предварительного рассмотрения обращения в органах прокуратуры должно быть принято одно из следующих решений:

- › о принятии к разрешению;
- › об оставлении без разрешения;
- › о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры;
- › **о направлении в другие органы;**
- › о прекращении рассмотрения обращения;
- › о приобщении к ранее поступившему обращению;
- › о возврате заявителю.

В соответствии с п. 3.5 упомянутой Инструкции обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения.

Из текста приведенных выше норм Инструкции непонятно, на каком основании принимается решение о том, что обращение подлежит разрешению другими органами, а не органами прокуратуры, куда оно было направлено изначально заявителем. По-видимому, данный вопрос целиком и полностью отдан на усмотрение прокурора той прокуратуры, куда поступило обращение. А поскольку критерии принятия такого рода решения не установлены, то прокурор принимает решение по судьбе обращения (переслать в другой орган или рассматривать самостоятельно) практически произвольно, никак его не обосновывая.

Сложившаяся к настоящему времени система органов исполнительной власти, контрольных и надзорных органов позволяет вести речь о том, что в каждой сфере общественной жизни существует орган, созданный для проверки и контроля законодательства в указанной отрасли (таких органов может быть несколько). Например, нарушения в сфере общественного порядка призваны рассматривать органы МВД России, в сфере торговли — Роспотребнадзор, в сфере пожарной безопасности — МЧС России, трудовой инспекции подведомственны споры в сфере трудового законодательства и т. п. Словом, прокурору практически всегда можно отыскать тот орган власти, который хотя бы косвенно связан с описанным в обращении нарушением и куда можно переслать обращение гражданина на проверку.

Но ведь гражданин, обращаясь именно в прокуратуру, рассчитывал, что его обращение будет рассмотрено сотрудником прокуратуры, а не кем-то другим. Иначе мы приходим к выводу, что гражданин хоть и обращается к прокурору, но ему все равно, кто реально будет рассматривать его обращение. Полагаю, что такое предположение не соответствует действительности.

Если бы податель обращения хотел, чтоб его жалобу рассмотрел тот орган, куда эту жалобу переслал прокурор, то, скорее всего, он и сам бы туда написал, не теряя время на пересылку через прокуратуру. А поскольку гражданин пишет жалобу именно прокурору, то презумируется, что именно от прокурора он ждет

надлежащей реакции, т. е. рассмотрения его жалобы по существу.

Здесь вызывает недоумение тот факт, что при перенаправлении обращений в другую инстанцию прокурор никак не связан с мнением и желанием на то самого заявителя. Хочет или не хочет заявитель, чтобы его жалоба была перенаправлена из прокуратуры в другой орган — данный фактор никоим образом не влияет на решение прокурора переслать его обращение. Прокурор в данном случае поступает как представитель недееспособного: сам принимает за него решение о том, кто должен рассматривать его обращение. Не интересуется в этом ракурсе прокурора и возможность огласки описанной в обращении проблемы (заявитель доверил ее именно прокуратуре и, вполне возможно, не хотел раскрывать иным органам и должностным лицам).

Но такой подход, во-первых, влечет увеличение срока рассмотрения перенаправленного обращения ввиду переноса установленного законом тридцатидневного срока рассмотрения документа на более позднюю дату в новом органе власти. Соответственно, даже при благоприятном для заявителя исходе и принятия мер по его обращению, момент восстановления нарушенных прав отдалается.

Во-вторых, далеко не все органы власти, куда прокурор перешлет обращение заявителя, обладают таким набором средств выявления нарушений закона и принуждения по отношению к правонарушителю, как прокуратура. Так, по обращению заявителя в ходе проведения проверки прокурор имеет возможность привлекать к участию в ней представителей других государственных органов. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность (п. 1 и 3 ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Статьей 17.7 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора, что мотивирует должностных лиц более ответственно относиться к требованиям прокурора и проводимых прокурорскими работниками мероприятиям.

В-третьих, принятие прокурором решения о том, кто должен рассматривать обращение заявителя даже без учета мнения последнего, нивелирует само право гражданина на подачу обращения в органы прокуратуры. Это право в реальности не подкрепляется обязанностью прокурора рассматривать поступившие к нему обращения и давать ответ по существу обращения.

Но еще большую опасность и негативные последствия влечет перенаправление обращений заявителей в те органы, на которые эти заявители и жалуются. Пункт 6 статьи 8 Закона об обращениях граждан вводит прямой запрет на перенаправление жалоб в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Тот же запрет продублирован и в пункте 3.7 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ.

⁵ Введена в действие приказом Генерального Прокурора России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.07.2020) // Законность. 2013. № 4.

Однако и здесь есть лазейка — можно переслать поступившее обращение не тому чиновнику, чьи действия обжалуются, а вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган публичной власти. Формально закон в данном случае не нарушен, ведь это де-юре разные органы⁶. Однако, по мнению автора, объективность рассмотрения такой пересланной жалобы наверняка будет утрачена. Поясним, почему.

Не секрет, что в среде чиновничества, кроме формального законодательства, существуют и неписанные правила поведения, корпоративизм, естественное нежелание прокурорского сотрудника увеличивать объем и интенсивность своей работы. Жалобы граждан на работников государственных структур (далее — чиновников) своего же ведомства, на их волокиту, бездушие и даже причиненный по их вине вред рассматривают такие же чиновники, только вышестоящего органа власти. Указанные сослуживцы ввиду корпоративной морали не заинтересованы в наказании своего коллеги и даже в предании огласке допущенных в ведомстве нарушений. Старшему руководителю гораздо выгоднее «прикрыть» своего подчиненного, в спорных ситуациях написать в ответ на жалобу, что нарушений не выявлено, хотя реально нарушения имели место. Подобный подход обусловлен тем, что нарушения в подчиненном (нижестоящем) органе власти бросают тень и на старшего руководителя — ведь это он, начальник, плохо контролировал работу подчиненного, не выявил самостоятельно его нарушений, следовательно, сам некачественно исполнял свои обязанности по руководству и контролю.

Поэтому бюрократическая система вырабатывает некий специальный стиль работы, защищающий корпоративную честь мундира и направленный на экономию своего рабочего времени [2, с. 84—91]. Бюрократы различных учреждений защищают в первую очередь ведомственные интересы, а уже потом интересы личности и государства, хотя сами они это могут категорически отрицать [4, с. 5—21].

К сожалению, и обжаловать в суде перенаправление обращений граждан в другие органы весьма проблематично. Поскольку итоговое решение по обращению заявителя не принято, суды не видят в самой пересылке нарушений. Так, один из заявителей оспорил в суде ответ прокурора, с которым был не согласен. Суд в решении указал, что «оценка действий (бездействия) прокурора по осуществлению его права на применение либо неприменение мер прокурорского реагирования не входит в компетенцию суда. В противном случае это означало бы лишение органов прокуратуры самостоятельности в решении подведомственных им вопросов»⁷.

В другом деле тот же суд указал: «Требования заявителя о признании ответа Управления ... отпиской не основаны на законе, так как действующее законодательство не содержит в себе такого правового понятия»⁸.

По мнению другого суда, «действующее законодательство не предусматривает возможность обжалования содержания ответов на обращения граждан в случае их несогласия с ними. Пункт 4 ст. 5 Закона об обращениях предусматривает право граждан обжаловать только принятое по обращению решение или действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения, но не содержание ответа»⁹.

Совсем недавно Верховный Суд Российской Федерации фактически дал карт-бланш органам прокуратуры на пересылку обращений граждан в другие органы власти. Рассматривая иск гражданки Васильевой Т.К. к прокурору края о признании его действий, связанных с нерассмотрением ее обращения и пересылкой его в другой орган (руководителю подразделения судебных приставов-исполнителей), на одного из которых она и жаловалась в прокуратуру¹⁰, Верховный Суд РФ указал следующее:

«При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки (здесь и далее курсив автора — Е.Г.)».

Далее высшая судебная инстанция пришла к выводу о том, что положения законодательства допускают направление обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов... Сама по себе просьба о принятии меры прокурорского реагирования в отношении руководителя подразделения УФССП России без указания на допущенное им конкретное нарушение закона, повлекшее нарушение прав и свобод заявителя, не препятствовала направлению обращения для проведения соответствующей проверки правомерности действий судебных приставов-исполнителей в порядке подчиненности¹¹.

Из приведенной выдержки Определения Верховного Суда РФ следуют два важных вывода:

1. Прокурор сам, по своему усмотрению решает, проводить ли проверку доводов поступившей жалобы силами подчиненных сотрудников прокуратуры или перенаправить жалобу в другие органы, чья компетенция также относится к изложенным в жалобе вопросам.

Но в этом случае в пункте 3.5 Инструкции о рассмотрении обращений содержится коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. В частности, широта дискреционных

⁶ Указанную реакцию прокуратуры автор испытал на себе, полгода пытаясь «заставить» органы городской прокуратуры рассмотреть жалобу на сотрудников Роспотребнадзора. А прокуратура переправляла жалобы автора в МВД России и в вышестоящий орган Роспотребнадзора, причем несколько раз.

⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 18.05.2017 № 33а-859/2017.

⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 03.04.2012 по делу № 11-230.

⁹ Определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17.05.2012 по делу № 33-5632.

¹⁰ Читая данное судебное постановление, понимаешь, что судебный пристав-исполнитель действительно допустил нарушения в своей работе и тем самым нарушил права заявительницы. Однако все инстанции, куда она на него жаловалась, ей отписались, что никаких нарушений они не выявили.

¹¹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2020 № 60-КАД20-1-К9 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1908342 (дата обращения: 22.11.2020).

полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения прокурором о пересылке обращения в другие органы власти, а также определение компетенции прокурора по формуле «вправе» (пп. «а» и «б» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹²).

Усмотрительный подход в данном вопросе вполне может привести к несправедливости. Право здесь направлено на установление объективной истины и в то же время допускает и несправедливость [5, с. 1—5].

2. Перенаправление жалоб в другие ведомства законно лишь в случае, когда в этих жалобах не указаны конкретные нарушения закона, допущенные в отношении граждан. То есть для того, чтобы привлечь к своей проблеме прокуратуру, заявитель уже до обращения в прокуратуру должен сам разобраться в хитросплетениях законодательства и сам изложить в жалобе конкретные нарушения в отношении него нормы законов.

Представляется необоснованным возложение на гражданина такой обязанности — самому выявлять и указывать в обращении к прокурору все нарушенные нормы закона для того, чтобы его жалоба была все же рассмотрена тем органом, в который он ее сам направил (прокуратурой).

Отдельно следует остановиться на обжаловании гражданами т. н. «отписок», полученных в ответ на ранее направленные обращения в другие органы [3, с. 534—544]. Речь идет о тех жалобах, в которых заявители просят прокурора привлечь должностное лицо органа власти к административной ответственности за ненадлежащую реакцию на их предыдущую петицию.

Так, например, должностные лица какого-либо органа власти не реагируют на обращения заявителя или не отвечают по существу (занимаются отписками). Заявитель жалуется на вышеуказанного чиновника прокурору и просит привлечь чиновника к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ (за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан предусмотрен административный штраф от 5000 до 10000 рублей). Дела об административных правонарушениях по вышеуказанной ст. 5.59 КоАП РФ согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ возбуждаются исключительно прокурором. Без этапа возбуждения административного дела прокурором нерадивый чиновник даже при условии доказательства его вины в нарушении порядка рассмотрения обращений граждан не будет привлечен к административной ответственности. Но если сам прокурор будет пересылать такие жалобы в другие органы, то административного наказания чиновника-правонарушителя не произойдет, несмотря на нарушение им соответствующей нормы закона (ст. 5.59 КоАП РФ) и просьбу об этом заявителя. Поэтому полагаю, что обращения с такого рода просьбами не должны пересылаться из органов прокуратуры в иные органы власти.

Косвенным подтверждением мнения автора является и позиция Конституционного Суда РФ, который

указал, что статья 5.59 КоАП РФ не освобождает должностных лиц прокуратуры и судей от обязанности проверить в ходе рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении выполнение должностным лицом *всех* требований законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан¹³.

Подводя итог настоящей статье, хотелось бы сделать следующие **выводы**.

В современной России на первый план выходит проблема не изложения заявителем своих мыслей и донесения их чиновнику, а ненадлежащая реакция чиновника на такие обращения. Косвенно данный факт подтверждают и социологические данные. Так, 83,5% респондентов заявили, что проблема, с которой они обращались к власти имущим, очень долго теми решалась, «заматывалась» [1, с. 11—13], 66% опрошенных считают, что власти не учитывают мнение населения в своей работе¹⁴.

Экс-президент России Д. Медведев так охарактеризовал это явление: «В принципе шансы достучаться до любого уровня власти есть у всех. Вопрос как раз совсем в другом — в том, что люди-то как раз пишут, дают информацию, а эффективность этих обращений ничтожна. Вот это реальная проблема»¹⁵.

Генеральный Прокурор РФ в своем приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹⁶ предписал подчиненным прокурорам проводить проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (в т. ч. обращений граждан), требующих использования прокурорских полномочий (п. 6). Генеральный прокурор РФ потребовал оценивать деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности (п. 21).

Назначенный в январе 2020 года Генеральным прокурором РФ Игорь Краснов, обращаясь к своим подчиненным, заявил: «Чрезмерная бюрократия создает преграду между обществом и государством, которая должна быть преодолена. В этом я вижу роль прокуратуры как органа надведомственного надзора»¹⁷. По его справедливому мнению, «крайне важно добиваться, чтобы любое надзорное мероприятие, каждая ситуация, с которой к вам пришли люди, имели конечный результат в виде реального восстановления нарушенного права»¹⁸.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1467-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision408712.pdf>.

¹⁴ URL: <http://www.9111.ru/questions/7777777913422/>.

¹⁵ Дмитрий Медведев встретился с представителями общественного комитета // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/13112>.

¹⁶ Законность. 2008. № 3.

¹⁷ Интервью Генерального прокурора Российской Федерации И. Краснова газете «Коммерсант». 10 сентября 2020.

¹⁸ Выступление Генерального Прокурора РФ Игоря Краснова на коллегии Генеральной Прокуратуры по итогам работы за первое полугодие 2020 г. // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1884166/>.

¹² Утверждена Постановлением Правительства России от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета, 5 марта 2010 г.

Возможность требования ответа от того органа государства, в который обратился заявитель, предусмотрена и на уровне международно-правовых источников. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята 9 декабря 1998 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 53/144) предусматривает, что каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее своевременное рассмотрение этим органом (п. 2 ст. 9).

То есть, по общему правилу, рассматривать обращение гражданина должен именно тот орган, в который гражданин это обращение направил. И лишь при невозможности данным органом принять решение по обращению оно может быть переправлено в другой орган по компетенции.

Учитывая изложенное, является целесообразным установить на уровне приказа Генерального прокурора Российской Федерации четкий критерий (перечень случаев), когда поступившее в органы прокуратуры обращение должно быть рассмотрено именно в органах прокуратуры, а когда оно может быть перенаправлено в другие органы для рассмотрения. ■

Литература

1. Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и мнения экспертов. Аналитический доклад, подготовленный специалистами Института социологии РАН. Под общ. ред. М.К. Горшкова. М., 2005. 124 с.
2. Глухов Е.А. Влияние бюрократических процедур на управленческие решения // Военное право. 2018. № 3. С. 84—91.
3. Глухов Е.А. «Отписка» как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 4. С. 534—544.
4. Гобозов И.А. Управление и бюрократия // Философия и общество. 2009. № 4. С. 5—21.
5. Захарцев С.И., Сальников В.П. Что есть компрехендная теория права // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 1—5.
6. Козлов Н. Социальные основы обжалования действий (бездействия) и решений органов государственной власти и их должностных лиц // Административное право. 2011. № 4. С. 62—70.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2009.
8. Савоськин А.В. Обращения граждан как правовая категория // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2017. Т. 17. № 3. С. 85—99.
9. Харитонов С.С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 9—11.

Рецензент: *Захарцев Сергей Иванович*, доктор юридических наук, академик РАЕН, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности Российского государственного социологического университета, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru



СПЕКУЛЯТИВНАЯ МЕТАФИЗИКА ПРАВА И ТВОРЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

Рецензия на монографию С.И. Захарцева, Д.В. Масленникова, В.П. Сальникова «Логос права: Парменид – Гегель – Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права». М. : Юрлитинформ, 2019. 376 с

Клименко А. И., Лебедев С. П.¹

Ключевые слова: философия, свобода, методология, право, Гегель, Достоевский.

Аннотация. В статье дается отзыв на монографию С.И. Захарцева, Д.В. Масленникова и В.П. Сальникова «Логос права: Парменид – Гегель – Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права», изданную в 2019 году в издательстве «Юрлитинформ» (Москва). Показана актуальность и новизна исследования, широкий охват теоретически важных проблем теории права, детальность проработки методологической базы философско-правовой теории, реализующей гуманистический потенциал философии Ф.М. Достоевского.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-61-64

Рецензируемая работа представляет собой опыт разработки теоретико-методологических оснований современной философии права. Поскольку основание всегда лежит за пределами обосновываемого, постольку в данной монографии еще не излагается собственно философия права. Авторы стремятся лишь к тому, чтобы представить читателю свое понимание метода и предмета этой науки, ее отношения к теории права и «чистой» философии, которую они вслед за Аристотелем называют «первой философией». Затем, опираясь на творческий потенциал классической философии, они пытаются определить точки роста философии права.

Поскольку в своих предшествующих работах С.И. Захарцев и В.П. Сальников уже проанализировали имеющиеся в отечественной литературе трактовки предмета философии права [1, с. 7–9; 16, с. 64–90], то в рецензируемой монографии оказалось возможным сразу сформулировать его авторское понимание: «Философия права, если она хочет быть философией, должна показать, как всеобщее единство раскрывает в себе определенность права и правового сознания. Она, далее, должна суметь спроецировать заключенные во всеобщей гармонии бытия начала права в исторические формы развития человека, общества и государства. Таким образом, содержание философии права включает в себя дискурс перехода от *philosophia prima* (первой философии), изучающей всеобщие начала, к позитивной теории права» [17, с. 4].

Чтобы не давать повода к путанице и не вступать в дискуссии относительно предмета философии права,

авторы предлагают называть «спекулятивной метафизикой права» [17, с. 4] философскую науку, сосредоточенную на диалектике опосредования всеобщего единства мышления и бытия (предмет «первой философии») и того предметного поля, которое обычно как раз и связывают с философией права (основополагающие вопросы правового бытия, сущности права, методологии познания права, ценностей права, осознания права, логики права, места человека в правовых отношениях) [1, с. 10].

Это нашло отражение и в подзаголовке монографии: «К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права». Термин «метафизика» здесь рассматривается как традиционный синоним лексемы «философия», а не как противоположность диалектики и диалектического метода. В последнем значении он применялся преимущественно в советской философии диалектического материализма. Первое значение более распространено как в истории философии (в эпоху Нового времени понятие «метафизики» почти полностью вытеснило понятие философии), так и в современной (преимущественно западной) науке, когда говорят о сосредоточенности философии на познании всеобщего единства мышления и бытия. Говоря о логических основаниях метафизики права, авторы имеют в виду не формальную логику, а диалектическую логику, воплощенную в «Науке логики» Гегеля и в работах позднего Фихте. Чтобы зафиксировать это различие, авторы используют термин «спекулятивное», который применял

¹ Клименко Алексей Иванович, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: klimenko_law@mail.ru

Лебедев Сергей Павлович, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры философии, религиоведения и педагогики Русской христианской гуманитарной академии, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: lebedevsrg@rambler.ru

в этих случаях Гегель. Понятие «спекулятивно-логического» авторами раскрывается в тексте монографии через различие исторической и логической формы философии [17, с. 21—35]. Это различие вообще составляет центральный пункт всей авторской концепции.

Будучи по понятию «философией», философия права (или спекулятивная метафизика права, как предпочитают говорить авторы монографии) должна исходить из метафизического анализа процесса отношения мышления и бытия. Именно отношение всеобщего мышления и всеобщего бытия, понятое как процесс, как развитие, авторы рассматривают как предмет «чистой» философии (или «первой философии», в классической терминологии). В теориях, в которых не выражено это отношение, отсутствует и философский интерес.

Поскольку мышление и бытие являются предельными категориями, последними родовыми сущностями, постольку и всеобщее единство мира, его гармония (или дисгармония) описываются только через диалектику отношения мышления и бытия. Тем самым философия может ответить на смыслообразующий для человека и общества вопрос: есть ли единство в нашем мире, включает ли это единство в себе гармонию или, наоборот, чревато расколами и распадом бытия, кризисом мышления? К последнему варианту ответа, начиная с середины XX столетия, все более склоняется современная философия. Обоснование первого варианта — учение о всеобщем единстве мышления и бытия как гармонии мироздания — авторы находят в историческом развитии классической философии от Парменида до Гегеля.

Авторская интерпретация процесса этого развития дается через призму диалектики исторического и логического, временного и вечного, непосредственного и опосредствованного, анализа и синтеза, мышления и рефлексии, природного и духовного, добра и зла, свободы и насилия, социальной справедливости и абсолютного Добра. Все эти многообразные проблемы авторам удастся рассмотреть в их взаимосвязи, в различных, часто совершенно неожиданных, но вместе с тем всегда обоснованных с историко-философской точки зрения смысловых комбинациях. При этом в ходе тщательного анализа логической философии немецких классиков, особенно Гегеля, авторами монографии раскрываются особенности методологии понимания и выражения этого единства.

Предельный результат становления философии всеобщего единства как всеобщей гармонии бытия авторы находят на заключительных ступенях развития философии — в немецкой классике рубежа XVIII—XIX вв. Особенно значительное внимание уделяется «Науке логики» Гегеля. В ней авторы видят развернутое изложение идеи абсолютного Добра, воплощением которой они вслед за классиками как раз и полагают право, что также созвучно результатам современной историко-правовой науки [24, с. 287; 25, с. 178—180; 26]. Следующей по степени внимания авторов монографии оказывается гегелевская «Философия религии», обращаясь к которой они обсуждают проблему перехода от всеобщей диалектики абсолютного Добра к ее особым формам, данным в диалектике свободы как основании права.

Однако и этот результат авторами проблематизируется, когда они поднимают вопрос о значении все-

общего единства для отдельной личности, о том, какой смысл всеобщее единство включает в себе для бытия человека. Эти вопросы ставились и глубоко исследовались Ф.М. Достоевским, непосредственно опиравшимся на результаты немецкой классики и стремившимся осмыслить их, исходя из общенациональных ценностей России [21, с. 12—14], применительно к идеологии раннего евразийства [19, с. 17—23]. Авторы так оценивают задачу, которую ставил Достоевский: «Для него было очевидно, что все вопросы, которые ставит пред человеком жизнь и которые он задает себе сам, должны иметь какое-то одно простое разрешение. «Простое» не в смысле одностороннего и плоского ответа, а скорее в том смысле, о котором говорил Аристотель, указывая, что есть простое по природе и простое для нас и что простое по природе есть самое сложное, что только может понять человек. Или в том смысле, в котором Гегель говорил о «простоте» понятия. Возможность этого одного «простого» ответа очевидна, если есть смысл во всеобщем едином бытии, тогда имеют смысл и все его многообразия. И, наоборот, если смысла единого бытия нет или его нельзя помыслить, то все «смыслы» многообразия явлений природы и форм жизни человека разом обесмысливаются. Или же «уходят» в бесконечный регресс вопрошания о смыслах их сущностей, о смыслах сущностей сущностей и так далее до бесконечности. Но это — лишь видимость бесконечного регресса: без смысла всеобщего бытия единичное бытие обесмысливается «автоматически». Дело в том, что для ответа на вопрос о необходимости помыслить всеобщее основание сущности бытия необходимо рефлектирующее действие мышление — вопрос же о смысле бытия уже включает в себе рефлексию. Здесь уже не требуется деятельности мышления: самосознанию достаточно зафиксировать эту рефлексию и тогда необходимость всеобщего смысла единичных вещей, действий и событий сама собой высветится для него!» [17, с. 91—92].

Решая тончайшую проблему свободы личности, самоопределяющейся к личностному смыслу всеобщего единства, Достоевский формирует смысловое пространство, исключительно близкое философско-правовому дискурсу немецких классиков, прежде всего — философии права Гегеля. Речь идет о системе понятий, описывающих проблематику формирования личности как субъекта права в процессе исторического развития религии и государства [17, с. 231—247], проблематику традиций народа и его духовного самоопределения, проблематику духовной и правовой свободы [17, с. 90—105; 18, с. 157—170].

Авторы неоднократно обращают внимание на слова П.И. Новгородцева о том, что именно Достоевский был действительным основоположником русской философии права [17, с. 15, 90, 294—296]. Положение, которое само по себе может показаться парадоксальным, но которое совсем не выглядит таковым в устах крупнейшего дореволюционного правоведа! Авторы рецензируемой монографии впервые раскрывают содержание этого высказывания на понятийном уровне. В их интерпретации Достоевский, проникший в самую глубь философской метафизики, раскрывающей сущность всеобщего и личностного, ориентирует нас на правильное понимание классической философии права,

следующей за этой метафизикой. Мысль Достоевского позволяет расставить в философии права те акценты, которые созвучны духовному миру человека российской, евразийской, традиции.

Решить именно эти задачи, опираясь на философию Достоевского, вполне небезуспешно пытаются С.И. Захарцев, Д.В. Масленников и В.П. Сальников. Результаты этого опыта, прежде чем лечь в основу фундаментального исследования, были апробированы ими в других изданиях. Так, можно указать на ряд их статей последних лет: «Право как форма бытия: опыт прочтения Достоевского» [21], «Философия права Ф.М. Достоевского как источник развития теории российского государства и права» [22], «Институты права и идея абсолютного Добра» [23], «Теоретико-методологические основания философии права Ф.М. Достоевского как идеолога «предъевразийства»» [19], «Бытие и рефлексия: онтологические основания права в философии Ф.М. Достоевского» [18].

Отталкиваясь от этих результатов, которые лежат на пересечении смысловых полей, открывающихся в ходе анализа истории классической философии от Парменида до Гегеля и в творчестве Достоевского, авторы рецензируемой монографии снова обращаются к истории мысли. Но теперь уже не к истории «чистой» философии, как это было в предшествующих главах, где авторы только еще шли к своим результатам, а к истории философии права. Теперь, когда получены точки анализа, создающие предпосылки критического рассмотрения истории философии права, авторы смогут перейти к ее теоретическому («спекулятивно-логическому», в терминологии авторов) конструированию.

Но это, как нам видится, будет задача уже следующего этапа их научной работы. Ее решение, если судить по логике творческого движения авторов, будет

сопряжено с результатами разработки комплексной теории права, которая до сих пор шла параллельно с их философскими и философско-правовыми изысканиями [2—12; 27]. Чисто методологически такое направление научного поиска кажется нам не просто оправданным, но и единственно возможным.

Другое дело, что в рецензируемой монографии представлен отнюдь не окончательный результат философско-правового синтеза, а вынесенный на обсуждение научной общественности исследовательский опыт. Авторы, по сути, только готовят плацдармы для творческого прорыва. Так, в главе, посвященной истории философии права, дается не развернутый анализ этой истории, а пока только эскизный набросок по ключевой теме отношения права и морали, преимущественно на материале учений Канта, Фихте и Гегеля [17, с. 248—301].

Нужно ожидать, что в дальнейшем авторы продолжат свои историко-правовые исследования по этой проблематике, столь необходимые для формирования авторской философии права. То, что наши надежды не будут обмануты, подтверждает выход в свет уже в 2020 году книги «Идея свободы. Право. Мораль (классическая и постклассическая философия права)» [20]. В ней научный коллектив, сформированный В.П. Сальниковым, представляет результаты научных изысканий в сфере того смыслового содержания, которое возникает из взаимодействия понятий свободы, морали и права в историческом пространстве от Платона и Аристотеля до ведущих правоведов начала XXI века.

Поэтому можно надеяться на то, что работа в области истории права, философии и теории права, которая осуществляется научной школой В.П. Сальникова, продолжается и будет продолжаться. Пожелаем авторам новых успехов на этом пути. ■

Литература

1. Захарцев С.И. Некоторые проблемы теории и философии права : монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М. : Норма, 2014. 208 с.
2. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия. Философия права. Юридическая наука. М. : Юрлитинформ, 2015. 264 с.
3. Захарцев С.И., Сальников В.П. Истина как проблема философии: классика или постмодернизм // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2(7). С. 96—100.
4. Захарцев С.И., Сальников В.П. Как познать право? Мы предлагаем комплексный подход // Правовое поле современной экономики. 2015. № 9. С. 17—30.
5. Захарцев С.И., Сальников В.П. Комплексная теория познания права // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 8. С. 11—26.
6. Захарцев С.И., Сальников В.П. Комплексная теория права: ответы на вопросы // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 9. С. 19—24.
7. Захарцев С.И., Сальников В.П. О заблуждениях в понимании права и важности комплексного подхода для его познания // Правовое поле современной экономики. 2016. № 5. С. 83—88.
8. Захарцев С.И., Сальников В.П. О противоречивости права в контексте комплексной теории // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 10. С. 31—34.
9. Захарцев С.И., Сальников В.П. Об интегративном правопонимании в контексте комплексной теории права // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 2. С. 39—47.
10. Захарцев С.И., Сальников В.П. Об обосновании комплексного подхода для познания права // Теория государства и права. 2016. № 2. С. 39—58.
11. Захарцев С.И., Сальников В.П. Предлагаем Вашему вниманию комплексную теорию познания права // Мир политики и социологии. 2016. № 3. С. 170—183.
12. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философы и проблемы права: внимание явно недостаточное (некоторые размышления) // Мир политики и социологии. 2015. № 12. С. 11—27.

13. Захарцев С.И., Сальников В.П. Размышляем о сущности права: комплексный подход // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 1(47). С. 13—30.
14. Захарцев С.И., Сальников В.П. Об обосновании комплексного подхода для познания права // Теория государства и права. 2016. № 2. С. 39—58.
15. Захарцев С.И., Сальников В.П. Что есть комплексная теория права? // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 5—9.
16. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия и юридическая наука : монография. М. : Юрлитинформ, 2019. 424 с.
17. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Логос права: Парменид — Гегель — Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права : монография. М. : Юрлитинформ, 2019. 376 с.
18. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Бытие и рефлексия: онтологические основания права в философии Ф.М. Достоевского // Мир политики и социологии. 2018. № 12. С. 157—171.
19. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Теоретико-методологические основания философии права Ф.М. Достоевского как идеолога «предевразийства» // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 2 (56) С. 17—24.
20. Идея свободы. Право. Мораль (классическая и постклассическая философия права) : монография / Под ред. д. ю. н. С.И. Захарцева; И.А. Ананских, И.Н. Грибов, С.И. Захарцев, Н.В. Зорина, И.Р. Исмагилов, О.А. Клименко, О.Ю. Лежнева, С.Ф. Мазурин, Б.В. Маков, Д.В. Масленников, А.К. Мирзоев, П.А. Петров, Е.А. Поливко, К.Г. Прокофьев, О.В. Пылева, В.П. Сальников, М.В. Сальников, Ф.О. Чудин-Курган. М. : Юрлитинформ, 2020. 288 с.
21. Сальников В.П., Масленников Д.В. Право как форма бытия: опыт прочтения Достоевского. Вступительная статья // Исмагилов Р.Ф. Философское наследие Ф.М. Достоевского и его влияние на развитие философии права: Курс лекций / Вступ. статья д. ю. н., проф., Засл. деятеля науки РФ В.П. Сальникова и докт. философ. наук, проф. Д.В. Масленникова. СПб. : Фонд «Университет», 2017. С. 10—17. 352 с. (Серия: «Наука и общество»).
22. Сальников В.П., Масленников Д.В. Философия права Ф.М. Достоевского как источник развития теории российского государства и права // Проблемы статуса современной России: историко-правовой аспект: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Уфа, 5—6 апреля 2018 г.) / Отв. ред. Ф.Х. Галиев. В 2-х ч. Ч. 1. Уфа : РИЦ БашГУ, 2018. С. 72—79.
23. Сальников В.П., Масленников Д.В. Институты права и идея абсолютного Добра // Государственно-правовые институты современного общества: сборник статей к Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан (г. Уфа, 14 декабря 2018 г.). Отв. ред. Ф.М. Раянов. Уфа : Башгу, 2018. С. 32—40.
24. Berges A. Der freie Wille als Rechtsprinzip. Untersuchungen zur Grundlegung des Rechts bei Hobbes und Hegel. Hamburg: Felix Meiner Verlag, 2012.
25. Petersen J. Die Eule der Minerva in Hegels Rechtsphilosophie. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 2010.
26. Steinberger P. J. Logic and politics: Hegel's Philosophy of right. New Haven; London: Yale University Press, 1988.
27. Zakhartsev S.I., Salnikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018. 270 pp.



ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

THEORY OF LAW AND STATE

MANDATORY REQUIREMENTS AND LEGAL MEANS FOR THEIR ASSESSMENT IN THE REGULATORY POLICY MECHANISM

A. Didikin

Anton Didikin, Dr.Sc. (Philosophy), Ph.D. (Law), Professor at the Higher School of Economics
National Research University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: abdidikin@bk.ru

Keywords: legal means, legal regulation, mandatory requirements, legal norm, regulatory impact assessment, actual impact assessment, regulatory policy.

Abstract.

The purpose of this paper is analysing ways for assessing mandatory requirements in the system of legal means of regulatory policy. The study is based on the interpretation of the regulatory requirements laid down in the Federal Law "On Mandatory Requirements" and their impact on the implementation of the "regulatory guillotine" mechanism.

The methodology of the study is based on the combination of formal legal and comparative legal methods of cognition of legal phenomena with methods of social cognition, and adaptation of statistical information to studying legal processes.

The author comes to the conclusion that due to ongoing reforms of laws in the field of economy and implementation of the "regulatory guillotine" there appears a need for a scientific understanding of the principles and legal means of assessing mandatory requirements from the standpoint of rule-making practice. Mandatory requirements are a key parameter in designing legal regulations, and the economic and legal justification for the introduction of new types of mandatory requirements under new conditions is based on high-quality public consultations and dialogue with experts.

References

1. Tikhomirov Iu.A. Pravo: kak otsenit' ego deistvie? Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika : monografiia. Otv. red. Iu.A. Tikhomirov, V.P. Emel'iantsev. M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M, 2015, 336 pp., pp. 17-22.
2. Isakov V.B. Problemy sistemizatsii i razvitiia normativno-politicheskikh, normativno-pravovykh i normativno-tekhnicheskikh osnovanii gosudarstvennogo upravleniia. Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie, 2009, t. 2, No. 1, pp. 110-116.
3. Arzamasov Iu.G. Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia i riski v prave: opyt Rossii i kontinental'noi Evropy. Pravo: Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki, 2019, No. 5, pp. 4-31.
4. Golodnikova A. E., Efremov A. A., Sobol' D. V., Tsygankov D. B., Shkliaruk M. S. Regulatornaia politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego. Pod red. M.O. Komina. M. : NIU VShE, 2018, 192 pp.
5. Pravovye akty: otsenka posledstviia. Otv. red. Iu.A. Tikhomirov. M. : Iurisprudentsiia, 2011, 224 pp.
6. Didikin A. B. Monitoring fakticheskogo vozdeistviia v sisteme pravovykh sredstv uluchsheniia regulatornoi sredy. Monitoring pravoprimeniia, 2019, No. 3, pp. 16-20.
7. Churakov V. D. Analiz kachestva sostavleniia Svodnykh otchetov ob otsenke reguliruiushchego vozdeistviia (ORV). Pravo i ekonomika, 2016, No. 8, pp. 55-71.
8. Liubimov Iu., Novak D., Tsygankov D., Nesterenko A., Varvarin A., Ibragimov R., Zharkova O., Moskvitin O., Maslova N., Verle E. Regulatornaia gil'otina. Zakon, 2019, No. 2, pp. 20-36.

TENDENCIES IN THE EVOLUTION OF LEGAL INSTITUTIONS UNDER THE IMPACT OF THE PANDEMIC: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

A. Kartskhiia

Aleksandr Kartskhiia, Dr.Sc. (Law), Professor at the Department of Civil Law Disciplines of the Gubkin Russian State University of Oil and Gas, Moscow, Russian Federation.

E-mail: arhz50@mail.ru

Keywords: *new normal, data protection, biosecurity, biotechnology, bioeconomy, personal data.*

Abstract. *New factors impacting prospects for the evolution of legal institutions under the influence of the pandemic are identified in the paper based on comparative legal analysis of Russian and foreign laws and practical research. The pandemic opened up new challenges to be addressed by both the laws and law enforcement practice based on the principles of comprehensive protection of the rights and legitimate interests of the individual, maintaining a high level of readiness of public healthcare, efficient cyber protection of biometric and genetic data, and results of research in these fields.*

References

1. Mokhov A.A. Kontsepsiia trekh "BIO" (biotekhnologiya, biobezopasnost', bioekonomika) i ee pravovoe obespechenie. *Iurist*, 2020, No. 4, pp. 9-15.
2. Kartskhiia A.A. Pravovoe regulirovanie o vozmozhnosti sovremennykh biotekhnologii. *IS. Promyshlennaya sobstvennost'*, 2020, No. 8, pp. 33-46.
3. Agafonov V.B., Zhavoronkova N.G. Teoretiko-pravovye problemy obespecheniya biologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2020, No. 4, pp. 187-194.
4. Zashchita dannykh: nauchno-prakticheskii kommentarii k sudebnoi praktike. E.V. Alimov, D.R. Alimova, Kh.I. Gadzhiev i dr.; otv. red. V.V. Lazarev, Kh.I. Gadzhiev. M. : IZiSP, KONTRAKT, 2020, 176 pp.
5. Ellen Wright Clayton, Barbara J. Evans, James W. Hazel, Mark A. Rothstein, The law of genetic privacy: applications, implications, and limitations. *Journal of Law and the Biosciences*, 1-36, 2019, May. URL: <http://academic.oup.com/jlb/article/6/1/1/5489401> (data obrashcheniya: 21.11.2020).
6. Rassolov I.M., Chubukova S.G., Mikurova I.V. Biometriia v kontekste personal'nykh dannykh i geneticheskoi informatsii: pravovye problemy. *Lex russica*, 2019, No. 1, pp. 108-118.
7. Sara A. Arrow, Peter A. Nelson, COVID-19 Cybersecurity Threats Spiral as Businesses Implement Prophylactic Security Measures. URL: <http://www.pbwt.com/data-security-law-blog/covid-19-cybersecurity-threats-spiral-as-businesses-implement-prophylactic-security-measures/>.

LEGAL REGULATION OF CAREER GUIDANCE FOR YOUNG PEOPLE IN REGIONS OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION: ON THE WAY TO EVENING -OUT INTER-REGIONAL INEQUALITIES

K. Kharchenko

Konstantin Kharchenko, Ph.D. (Sociology), Associate Professor, Leading Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: geszak@mail.ru

Keywords: *career guidance, young people, employers, Arctic Zone of the Russian Federation, legal support, regional laws, industry-specific regulation, strategic planning, government programs, human resource reproduction, staffing support, inter-regional inequality.*

Abstract.

Purpose of the work: putting forward recommendations for improving the efficiency of legal regulation of career guidance for young people based on the nomenclature and content of regional laws of the Arctic Zone of the Russian Federation (Russia's Arctic Zone) as well as law enforcement practice.

Methods used: system analysis of career guidance for young people as a subject of legal regulation, comparative and logical structure analysis of provisions of regional laws on career guidance for young people, analysis of practice of law enforcement of basic legal regulations.

Conclusions: the current features of legal support for career guidance for young people in regions of Russia's Arctic Zone are, on the one hand, its fragmentary nature and insufficiently worked-out legal provisions, and the diversity of approaches to solving career guidance problems, on the other. Legal support for career guidance includes regional laws on career guidance itself and youth policy in the first place, industry-specific laws as regards human resource reproduction as well as strategies, government programmes and plans of measures to be taken. Bringing together approaches implemented in different regions and working out the missing pieces using theoretical modelling and analysis of foreign experience can ensure the systematicity of legal regulation of career guidance which should consider a balance between the interests of young people and employers in behalf of sustainable development of the arctic territories.

References

1. Iagofarova I.D. Pravovoe regulirovanie proforientatsii sovremennoi molodezhi: voprosy teorii i praktiki. Nauka i shkola, 2019, No. 4, pp. 219-224.
2. Fursov A.L. Pravovaia reglamentatsiia sistemy proforientatsii naseleniia i ee obshchestvennogo monitoringa. Gumanitarnyi nauchnyi zhurnal, 2014, No. 1, pp. 55-59.
3. Markin V.V., Silin A.N., Voronov V.V. Obrazovatel'nye traektorii molodezhi korennykh malochislennykh narodov Severa: sotsial'no-prostranstvennyi diskurs. Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz, 2019, t. 12, No. 5, pp. 141-154. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.9 .
4. Chelovecheskii kapital Arkticheskikh regionov: sistemnye problemy i tekhnologii ikh resheniia. Pod red. A.N. Silina, V.V. Markina. Tiumen' : Izd-vo TIO, 2020, 180 pp. ISBN 978-5-9961-2502-9 .
5. Pevtsova E.A. Professional'no-iuridicheskaiia orientatsiia molodezhi: teoretiko-pravovye aspekty. Gosudarstvo i pravo, 2015, No. 8, pp. 95-101.
6. Iakovchik N., Ivanova T., Zhilinskaia N. Sovershenstvovanie sistemy upravleniia vosproizvodstvom kadrovogo potentsiala v sel'skom khoziaistve. Agrarnaia ekonomika, 2019, No. 6(289), pp. 41-47.
7. Kulaikin S.V. Pravovoe regulirovanie proforientatsii obuchaiushchikhsia s ogranichennymi vozmozhnostiami zdorov'ia i invalidov v Rossiiskoi Federatsii. Uspekhi sovremennoi nauki, 2017, t. 6, No. 4, pp. 273-278.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Career guidance and public policy bridging the gap. Paris: OECD, 2004. 173 p.
9. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Working it out: Career guidance and employer engagement (Education Working Papers, No. 175). Paris: OECD, 2018. 92 p.
10. Watts, A.G., Sultana, R.G. & McCarthy, J. The involvement of the European Union in career guidance policy: a brief history. International Journal for Educational and Vocational Guidance, 2010. Vol. 10. P. 89-107. URL: <http://doi.org/10.1007/s10775-010-9177-9> .
11. Roberts K. Career guidance in England today: reform, accidental injury or attempted murder?. British Journal of Guidance & Counselling, 2013. Vol. 41. No. 3. P. 240-253. DOI: 10.1080/03069885.2013.773962 .
12. Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. and Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. 363 p. ISBN 978-90-04-42809-6 .
13. Alexander R., Holm A.-E., Hansen D., Vahl K.M. Career Guidance in Nordic Self Governing Regions: Opportunities and Challenges. Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 65-80.
14. Jensen S. Guidance in the Danish Educational Sector: The Development of the System Since 2000. Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 109-126.
15. Vilhjálmssdóttir G. The Making of a Profession: The Development of the Careers Profession in Iceland. Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 147-162.
16. Bengtsson, A. European career guidance policy: A focus on subtle regulatory mechanisms. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, Report 38, 2015. P. 241-250. URL: <http://doi.org/10.1007/s40955-015-0035-8> .
17. Temkin V.L., Sinitsyn I.M. K voprosu institutsional'nogo obespecheniia gosudarstvennoi molodezhnoi politiki i ee normativno-pravovogo obosnovaniia v Rossii i mire. Vlast', 2019, t. 27, No. 5, pp. 139-146.

**INFORMATION AND LEGAL MECHANISMS OF ELECTRONIC INTERACTION
IN THE FIELD OF LEGAL INFORMATION UNDER THE CONDITIONS OF DIGITALISATION**

T. Poliakova, I. Boichenko, N. Troian

Tat'iana Poliakova, Dr.Sc. (Law), Professor, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: polyakova_ta@mail.ru

Ignat Boichenko, Ph.D. (Law), Researcher at the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: 79154538848@yandex.ru

Natal'ia Troian, Researcher at the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: n-troian66@yandex.ru

Keywords: *information society, legal information, public authorities, information systems, platform solutions, digital technologies, information resource, cloud platforms, roadmaps, quantum technologies, artificial intelligence.*

Abstract. *The paper is devoted to the need for reforming the electronic interaction mechanisms in the field of legal information under the conditions of digitalisation of social relations by transforming the existing information infrastructure based on information systems into digital platforms and super services which is related to changes in the information technology law space and is caused by changes in the approach to electronic interaction within digital platforms.*

Methods of dialectics and system analysis of the information and legal sphere are used in the paper, which allows to study the processes of implementing information technology law provisions and prospects for their evolution in the legal regulation of the development of electronic interaction mechanisms based on digital platforms in a multifaceted and logically consistent way.

The conclusion is justified that an important feature of the modern stage of development of electronic interaction mechanisms and public administration is the development of government digital platforms based on a single hard- and software platform which would secure a deeper integration between the digital platforms and possibly reduce the expenses for their setting up as well as improve the structure and functionality of digital platforms when compared with classic information systems.

References

1. Karkhtsiia A.A. Tsifrovoy imperativ: novye tekhnologii sozdaiut novuiu real'nost'. Intellektual'naia sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava, 2017, No. 8, pp. 17-26.
2. Minbaleev A.V. Mekhanizmy i modeli regulirovaniia tsifrovoykh tekhnologii: monografiia. Pod obshch. red. d.iu.n. A.V. Minbaleeva. M. : Prospekt, 2020, 224 pp.
3. Petrovskaia O.V. Tsifrovaia transformatsiia i problemy obespecheniia dostovernoi informatsii. Agrarnoe i zemel'noe pravo, 2020, No. 3(183), pp. 130-132.
4. 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.
5. Naumov V.D. Modeli pravovogo regulirovaniia sozdaniia, ispol'zovaniia i rasprostraneniia robotov i sistem s iskusstvennym intellektom : monografiia. Pod obshch. red. V.B. Naumova. SPb. : NP-Print, 2019, p. 252.
6. Rybakova O.S. Tsifrovye resheniia organizatsii pravovogo prosveshcheniia grazhdan na territorii Rossiiskoi Federatsii. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoy real'nosti: sbornik statei. Kol. avtorov; pod red. Rybakova O.Iu. M. : RUSAINS, 2020, 254 pp.
7. Troian N.A. Informatsionno-pravovoe obespechenie razvitiia natsional'noi sistemy pravovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii v usloviakh tsifrovoy transformatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 4(37), pp. 28-32.

**THE CONDITIONS AND PROCEDURE FOR USING RIGHTS PROTECTION MEASURES
FOR PROTECTING CHILDREN FROM INFORMATION COMING FROM THE INTERNET
AND CAUSING HARM TO THEIR HEALTH AND/OR MENTAL DEVELOPMENT**

O. Sitkova

Ol'ga Sitkova, Ph.D. (Law), Professor at the Department of International Law of the Saratov State Academy of Law, Saratov, Russian Federation.

E-mail: olga.sitkova@mail.ru

Keywords: *rights protection measures, information, harm, Internet, children, judicial practice, law enforcement, oversight.*

Abstract.

The purpose of this work is determining the conditions and procedure for using rights protection measures when children's rights to access to information are violated. To this end, the published practice of general jurisdiction courts of the subjects of the Russian Federation over the period from 2014 to 2020 concerning the observance of children's rights to get information and the lawfulness of restricting them by the government was examined and summarised.

Methods of study: using the basic general scientific dialectical method of cognition as well as the modelling method, inductive and deductive logic, a definition for rights protection activity was worded and its characteristics were determined. Using the method of generalising the law enforcement experience, materials of general jurisdiction courts practice of the subjects of the Russian Federation concerning the protection of minors from harmful information coming from the Internet have been examined.

Results obtained: as a result of the study carried out, more than 400 cases considered by general jurisdiction courts of 44 subjects of the Russian Federation were studied. Categories of harmful information against which applications were lodged with courts by prosecution bodies and directorates of the Federal Service for Oversight of Communications, Information Technologies and Mass Media were identified. It was found that the judicial procedure for blocking websites containing information harmful to the mental and/or physical development of minors does not differ much from the extrajudicial (administrative) procedure. In both cases, the information is blocked almost unconditionally. Such a stance of the courts can lead to violations of rights of bona fide businessmen, the said procedure being at the same time not more efficient than the extrajudicial one.

References

1. Atagimova E. I. Znachimye aspekty obespecheniia prava na zashchitu informatsii v svete pravovykh pozitsii Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii. *Monitoring pravoprimereniia*, 2019, No. 1 (30), pp. 39-43.
2. Vitruk N.V. *Obshchaia teoriia pravovogo polozheniia lichnosti*. M. : Norma, 2008, 447 pp.
3. Daribian S. Verkhovnyi sud meniaet praktiku po prokurorskim blokirovkam veb-saitov. URL: http://zakon.ru/blog/2018/06/13/verhovnyj_sud_menyaet_praktiku_po_prokurorskim_blokirovkam_veb-sajtov (data dostupa: 22.09.2020).
4. Kudriavtsev V.N. *Pravovoe povedenie: norma i patologii*. M. : Nauka, 1982, 287 pp.
5. *Realizatsiia prav grazhdan v usloviakh razvitogo sotsializma*. Otv. red. Lukasheva E.A. M. : Nauka, 1983, 264 pp.
6. Rybakova O.S. Bezopasnost' nesovershennoletnikh v informatsionnom obshchestve: analiz kiberriskov i ugroz. *Monitoring pravoprimereniia*, 2020, No. 2 (35), pp. 65-73.
7. Sitkova O.Iu., Shvarts L.V. Sovremennoe sostoianie zarubezhnykh nauchnykh issledovaniy o bezopasnosti detei v informatsionno-kommunikatsionnoi srede. *Pravovaia politika i pravovaia zhizn'*, 2020, No. 2(79), pp. 76-88.
8. Sologub A.Iu. Poniatie "pravovaia zashchita". *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia*, 2013, No. 5, pp. 351-354.
9. Stremoukhov A.V. *Pravovaia zashchita cheloveka*. SPb. : Izd-vo LGU im. A.S. Pushkina, 2006, 324 pp.
10. Syrykh V. *Teoriia gosudarstva i prava: uchebnik dlia vuzov*. M. : Iustitsinform, 2006, 703 pp.

**PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN CASES OF RELIGIOUS ORGANISATIONS AND ASSOCIATIONS: ANALYSIS
OF THE MAIN DECISIONS**

A. Tkachenko

Artem Tkachenko, Leading Consultant at the International Law and Cooperation Department of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Councillor of Justice, 3rd class, Moscow, Russian Federation.

E-mail: artyomgg1@gmail.com

Keywords: *religious rights, Constitutional Court of the Russian Federation, judicial practice, freedom of religion, rights of man and of the citizen, religious organisation, religious association, freedom of association, rights and freedoms of citizens, Constitution of the Russian Federation, freedom of conscience.*

Abstract. *The paper presents an analysis of cases that had the most impact on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation in the field of protecting the rights of citizens to freedom of association and religion, activities of religious associations and carrying out missionary activities. A direct impact of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on law enforcement practice in the field of government regulation of activities of religious organisations and associations in the Russian Federation is emphasised. Standards for the protection of rights of citizens of the Russian Federation from religious organisations and associations such as sects established by the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation are also analysed. A generalisation and analysis of the Constitutional Court's legal position regarding the existing legal mechanisms for realising the rights of citizens to freedom of religion in the national legal system of the Russian Federation are carried out.*

References

1. Bezrukov A.V. Rol' Konstitutsionnogo Suda Rossii v obespechenii konstitutsionnogo pravoporiadka. Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka, 2017, No. 4(100). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-konstitutsionnogo-suda-rossii-v-obespechenii-konstitutsionnogo-pravoporyadka> (data obrashcheniia: 18.03.2021).
2. Biriukov V.Iu. Problema otsenki destruktivnosti netraditsionnykh religioznykh organizatsii. Izvestiia RGPU im. A. I. Gertsena, 2007, No. 53. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problema-otsenki-destruktivnosti-netraditsionnykh-religioznykh-organizatsiy> (data obrashcheniia: 18.03.2021).
3. Suchkov V.V., Filonov V.I. Ekstremizm. Iuridicheskaiia abstraktsiia. Problemy demarkatsii svobody vyrazheniia mneniia. Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal, 2019, No. 4. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ekstremizm-yuridicheskaya-abstraktsiya-problemy-demarkatsii-svobody-vyrazheniya-mneniya> (data obrashcheniia: 18.03.2021).
4. Tkachenko A.A. Evropeiskie standarty v sfere religioznykh ob"edinenii: opyt Rossii i Latvii: vypusknaiia kvalifikatsionnaia rabota bakalavra po napravleniiu podgotovki 40.03.01 "Iurisprudentsiia", nauch. ruk. Egorova E.N. MGIMO MID Rossii, Mezhdunarodno-pravovoi fakul'tet, kafedra evropeiskogo prava. M., 2019. 91 l.

TAX LAW

**TAX MONITORING AND OTHER FORMS OF TAX CONTROL IN THE REPUBLIC
OF TAJIKISTAN**

J. Rustamzoda

Jumabek Yunus Rustamzoda, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Economic Law of the Tajik State University of Commerce, Dushanbe, Republic of Tajikistan.

E-mail: sirochiddin.rustamov@mail.ru

Keywords: *tax monitoring, tax laws, form of tax control, tax payer, interaction, tax authorities, on-site tax audit, cash audit.*

Abstract. *The paper is devoted to tax monitoring issues and other forms of tax control in the Republic of Tajikistan. A classification of tax control by several grounds, in particular, by time of carrying out, scope of issues checked, nature of control measures, method of carrying out, place of carrying out, depending on the sources of information and periodicity of carrying out, is presented. A definition is also given for the concept of institution of tax monitoring, and a comparative description of foreign experience in using similar forms of tax control is set out. Practical experience of introducing this type of monitoring and prospects for its further functioning in Tajikistan's tax system are considered. A conclusion is made that at the present stage of development of tax law, issues related to legal regulation of tax monitoring as a new form of tax control so far remain poorly studied in Tajikistan. It appears that the reason for this is a lack of regulation of certain basic tax control provisions by tax laws. In this regard, measures for removing the identified drawbacks are proposed.*

References

1. Arzumanova L.L. Nalogovyi monitoring kak novaia forma nalogovogo kontroliia. Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGIuA), 2016, No. 6, pp. 100-110.
2. Voronov A.M. Nalogovyi kontrol' v forme nalogovogo monitoringa kak element organizatsionno-pravovogo mekhanizma gosudarstvennogo administrirovaniia v oblasti nalogov i sborov. Voprosy ekonomiki i prava, 2015, No. 5, pp. 29-34.
3. Krokhnina Iu.A. Nalogovoe pravo : Uchebnik dlia vuzov / Iu.A. Krokhnina. 3-e izd., pererab. i dop. M. : Iurait-izdat, 2009, 429 pp.
4. Krokhnina Iu.A. Finansovoe pravo Rossii : uchebnik dlia vuzov / Iu.A. Krokhnina. 4-e izd. M. : Norma, 2011, 720 pp.
5. Kurbatov T.Iu. Pravovye formy i metody nalogovogo kontroliia : dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2015, 231 pp.
6. Rasulov F.M. Razvitie zakonodatel'stva o finansovo-kontrol'noi deiatel'nosti v Tadzhhikistane (1917-2014) : dis. ... kand. iurid. nauk. Dushanbe, 2015, 189 pp.
7. Rustamzoda D.Iu. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' v sfere biudzhethnykh otnoshenii Respubliki Tadzhhikistan: organizatsionno-pravovye osnovy : monografiia. Pod. red. E. Iu. Grachevoi. M. : Prospekt, 2021, 235 pp.
8. Savin D.A. Zarubezhnyi opyt organizatsii sluzhb nalogovogo kontroliia. Servis v Rossii i za rubezhom, 2012, No. 7(34), pp. 138-144.
9. Tabarzoda M., Nurov N. Rezul'taty khronometrazhnogo obsledovaniia. Boju hiroj, Izdatel'stvo Nalogovogo komiteta pri Pravitel'stve Respubliki Tadzhhikistan, 2018, No. 23, pp. 1-16.
10. Finansovoe pravo : uchebnik dlia bakalavrov. Otv. red. E.Iu. Gracheva. M. : Prospekt, 2019, 648 pp.
11. Finansovoe pravo. Pod red. O. N. Gorbunovoi. M. : Iurist', 1996, pp. 63-64

SOCIOLOGY

SOCIOLOGICAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF A MILITARY ORGANISATION UNDER COMBAT CONDITIONS

M. Baranovskii

Maksim Baranovskii, Ph.D. (Sociology), postdoctoral student at the Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation, Associate Professor at the Department of Sociology, History and Philosophy of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: m.baranovskij@gmail.com

Keywords: *military sociology, armed conflicts, extreme factors, sociological research program, qualitative and quantitative research methods, sociological monitoring, psychological state of the military personnel, prestige.*

Abstract.

The purpose of the paper is describing the methodological, organisational and procedural aspects of sociological support for the activities of a military organisation under the conditions of combat operations.

The main method of research is analysing the professional practices of Russian military sociologists who carried out combat and special tasks. Also proposed is a typology of lines for carrying out sociological research under the conditions of wars and armed conflicts.

An analysis of the experience of organising sociological support for the activities of the Armed Forces of the Russian Federation under the conditions of conducting combat operations outside the country is presented in the paper. The main methods and techniques for carrying out sociological research in the troops taking part in modern wars and armed conflicts are identified and described. Special emphasis is placed on the specific features of using the methods and procedures of sociological support under the conditions of combat operations as well as in carrying out special missions by military personnel.

Topics of specific applied monitoring studies in military sociology carried out in the Russian Armed Forces are identified. A conclusion is made concerning the significance of sociological information for making efficient managerial decisions in combat environment as well as the possibilities of using the results of research in military patriotic and information work with military personnel.

References

12. Abramov A.P. Ob effektivnosti voennogo obrazovaniia. Sotsiologicheskie issledovaniia, 2015, No. 6, pp. 140-144.
13. Beliaev A.M. Genezis metoda voennoi sotsiologii na rubezhe XIX-XX vekov. M. : Voennyi universitet, 2002.
14. Bondarenko V.F. i dr. Voennaia sotsiologiia: istoriia, teoriia i praktika issledovaniia. M. : Voennyi universitet, 2018.
15. Veremchuk V.I., Krutilin D.S. Religioznaia situatsiia v vooruzhennykh silakh. Sotsiologicheskie issledovaniia, 2016, No. 4, pp. 79-88.
16. Karlova E.N. Istoricheskii opyt amerikanskoi voennoi sotsiologii. Sotsiologicheskie issledovaniia, 2014, No. 4, pp. 89-96.
17. Makarova L.V. Velikaia Otechestvennaia voina: chto ostaetsia v lichnoi pamiati? Sotsiologicheskie issledovaniia, 2015, No. 11, pp. 107-114.
18. Obratsov I.V. Protsess institutsionalizatsii voennoi sotsiologii v Rossii. Sotsiologicheskie issledovaniia, 2014, No. 7, pp. 134-145.
19. Obratsov I.V. Rossiiskaia voennaia sotsiologiia segodnia. Sotsiologicheskie issledovaniia, 2019, No. 7, pp. 168-173. DOI: 10.31857/S013216250005806-9 .
20. Obratsov I.V. Sotsiologicheskoe obespechenie deiatel'nosti vysshikh organov upravleniia Vooruzhennymi Silami: istoricheskii opyt, sovremennoe sostoianie i perspektivy. M. : VAGSh, 1999.
21. Peven' L.V. i dr. Voенно-sotsiologicheskie issledovaniia: sovremennye podkhody i kontseptsii. M. : Voennyi universitet, 2017.
22. Primakov V.L., Polovnev A.V. Issledovanie etnokonfessional'nykh otnoshenii v Rossii: teoriia, metodologiia, metodika. M. : IPK MGLU "Rema", 2011.
23. Romashkina N.P. Global'nye voенно-politicheskie problemy mezhdunarodnoi informatsionnoi bezopasnosti: tendentsii, ugrozy, perspektivy. Voprosy kiberbezopasnosti, 2019, No. 1 (29), pp. 2-9. DOI: 10.21681/2311-3456-2019-1-2-9 .
24. Solov'ev S.S., Obratsov I.V. Rossiiskaia armiiia ot Afganistana do Chechni: Sotsiologicheskii analiz. M. : Natsional'nyi Institut imeni Ekateriny Velikoi, 1997.
25. Surkova I.Iu. "Fasad" i "zakulis'e" voennoi professii: sotsiokul'turnyi analiz. Sotsiologicheskie issledovaniia, 2015, No. 6, pp. 133-139.
26. Sushchii S.Ia. Poteri rossiiskoi armii v khode kontrterroristicheskoi operatsii na Severnom Kavkaze (1999-2012): sotsial'no-demograficheskii analiz. Sotsiologicheskie issledovaniia, No. 4, 2019, pp. 27-42. DOI: 10.31857/S013216250004584-5 .

DISCUSSION FORUM

THE ADVISABILITY OF REINTRODUCING CAPITAL PUNISHMENT AS A PENALTY FOR MURDER IN THE RUSSIAN FEDERATION

A. Gvai, S. Zakhartsev

Anna Gvai, external Ph.D. student, investigator of the Investigation Unit of the Yuzhnoe Tushino District Investigation Division of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Gvayanna88@gmail.com

Sergei Zakhartsev, Dr.Sc. (Law), Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Head of the Department of the Bar and Law Enforcement Activities of the Russian State Sociological University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Sergeiyv@yandex.ru

Keywords: *criminal law, murder, criminal liability, capital punishment.*

Abstract.

The history of imposing capital punishment for committing crimes against life in Russia is studied in the paper. A justification is given for the need to reintroduce capital punishment as a penalty for murder. It is demonstrated that reintroducing death penalty serves the purposes of punishment in criminal law, that is, restoration of social justice and preventing the commission of a new offence this person and others. The experience of foreign countries where death penalty is retained, is cited.

References

1. Borisov A.V. Genezis poniatia "ubiistvo" v otechestvennom zakonodatel'stve. *Voennoe pravo*, 2019, No. 2, pp. 235-239.
2. Gernet M. N. *Smertnaia kazn'*. M., 1913, p. 14.
3. *Istoriia gosudarstva i prava Rossii* : uchebnik dlia vuzov/G75. Pod red. S.A. Chibiriaeva. M. : Bylina, 1998, p. 528.
4. Ishchenko E.P. *Smertnaia kazn' kak faktor obuzdaniia prestupnosti i ochishcheniia obshchestva*. *Vestnik instituta*, 2014, No. 9, pp. 75-76.
5. Karpets I.I. *Vysshaia mera: za i protiv*. *Sov. gosudarstvo i pravo*, 1991, No. 7.
6. Kashanina T.V. *Snizhenie zhestkosti sanktsii kak tendentsiia razvitiia zakonodatel'stva*. *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina*, 2018, No. 4, p. 156.
7. Kvashis V. E. *Smertnaia kazn'*. *Mirovye tendentsii, problemy i perspektivy*. M., 2008, p. 22.
8. Kistiakovskii A. F. *Issledovanie o smertnoi kazni (1867)*. Tula, 2000, p. 62.
9. Kobelev A.I. *Smertnaia kazn': tselesoobraznost' sokhraneniia*. *Diskussionnaia Tribuna*, 2016, No. 7(116), pp. 195-196.
10. Miliukov S.F. *Rossiiskoe ugovnoe zakonodatel'stvo: opyt kriticheskogo analiza*. SPb., 2000.
11. Romanov V.V., Toporikova O.O. *Zashchita prav zhertv prestuplenii v ugovnom protsesse po delam o tiazhkikh i osobo tiazhkikh nasil'stvennykh, korystno-nasil'stvennykh i korystnykh prestupleniakh s uchetom polozenii sovremennoi kriminal'noi viktologii*. *Voprosy kriminologii, kriminalistiki i sudebnoi ekspertizy: sb. nauch. trudov*. Minsk, 2005.
12. Tomsinov V.A. *Khrestomatiia po istorii gosudarstva i prava zarubezhnykh stran (Drevnost' i Srednie veka)*. M. : Zertsalo, 2000.
13. *Ugovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaia chast'* : uchebnik dlia vuzov. N.N. Belokobyl'skii, G.I. Bogush, G.N. Borzenkov i dr.; pod red. V.S. Komissarova, N.E. Krylovoi, I.M. Tiazhkovoi. M. : Statut, 2012, 879 p.
14. Shestakova A.S. *Protsess razvitiia i primeneniia smertnoi kazni v Rossii. Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve*, 2014, No. 3 (11). C. 171-176.

DISCUSSION FORUM

BUREAUCRACY IN CONSIDERING APPLICATIONS SUBMITTED TO THE PROSECUTION AUTHORITIES

E. Glukhov

Evgenii Glukhov, Ph.D. (Law), Associate Professor, postdoctoral student at the Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation, Colonel of Justice, Moscow, Russian Federation. E-mail: evgenijgluhov@yandex.ru

Keywords: *petition, prosecution bodies, application, bureaucracy, administrative liability, discretion, restoration of violated rights, authority and society.*

Abstract.

Purpose of the paper: identifying typical bureaucratic deficiencies in considering applications by prosecution bodies of the Russian Federation, describing their impact on the relations between the individual and the state as well as wording proposals for removing the causes of the deficiencies and minimising their negative impact.

Method of study. The system structure method provided the knowledge of the mechanism of emergence of bureaucratic relations in the sphere of considering applications of the citizens by public authorities and made it possible to identify its main causes as well as to demonstrate a high degree of impunity of officials in their formal performance of duties in considering applications. Methods of formal logic: comparison, description, classification, analysis, synthesis, &c., allowed to assess the existing legal framework concerning petitions of the citizens from the standpoint of its specific regulatory content.

Results obtained. The author tries to identify criteria allowing to forward applications from prosecution bodies to other public authorities and to officials for making decisions concerning the applications. A conclusion is made that there exist corruption-generating factors in making such decisions whereby the rights of applicants are violated. Judicial practice on challenging the forwarding of applications and the possibility of bringing offenders to administrative liability upon the initiative of the prosecutor is analysed. Proposals to introduce transparent and clear criteria for the possibility of redirecting applications and improving the quality of prosecutorial oversight are put forward.

References

1. *Biurokratiia i vlast' v novoi Rossii: pozitsii naseleniia i mnieniia ekspertov*. Analiticheskii doklad, podgotovlennii spetsialistami Instituta sotsiologii RAN, pod obshch. red. M.K. Gorshkova. M., 2005, 124 pp.
2. Glukhov E.A. *Vliianie biurokraticheskikh protsedur na upravlencheskie resheniia*. *Voennoe pravo*, 2018, No. 3, pp. 84-91.

3. Glukhov E.A. "Otpiska" kak narushenie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o poriadke rassmotreniia obrashchenii grazhdan: postanovka problemy. Sibirskoe iuridicheskoe obozrenie, 2020. T. 17, No. 4, pp. 534-544.
4. Gobozov I.A. Upravlenie i biurokратиia. Filosofii i obshchestvo, 2009, No. 4, pp. 5-21.
5. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Chto est' komprekhendnaia teoriia prava. Iuridicheskaiа nauka, 2016, No. 3, pp. 1-5.
6. Kozlov N. Sotsial'nye osnovy obzhalovaniia deistvii (bezdeistviia) i reshenii organov gosudarstvennoi vlasti i ikh dolzhnostnykh lits. Administrativnoe pravo, 2011, No. 4, pp. 62-70.
7. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Pod obshch. red. L.V. Lazareva. M., 2009.
8. Savos'kin A.V. Obrashcheniia grazhdan kak pravovaia kategoriia. Nauchnyi ezhegodnik instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk, 2017, t. 17, No. 3, pp. 85-99.
9. Kharitonov S.S. Organizatsiia nadzora za ispolneniem zakonov v sfere zashchity prav i svobod voennosluzhashchikh, chlenov ikh semei i inykh grazhdan kak odno iz uslovii obespecheniia zakonnosti v voiskakh. Pravo v Vooruzhennykh Silakh, 2011, No. 10, pp. 9-11.

REVIEWS

SPECULATIVE METAPHYSICS OF LAW AND THE CREATIVE HERITAGE OF DOSTOEVSKY

A. Klimenko, S. Lebedev

Aleksei Klimenko, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Theory of Law and State of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: klimenko_law@mail.ru

Sergei Lebedev, Dr.Sc. (Philosophy), Professor at the Department of Philosophy, Religious Studies and Paedagogics of the Russian Christian Humanitarian Academy, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: lebedevsrg@rambler.ru

Keywords: *philosophy, freedom, methodology, law, Hegel, Dostoevsky.*

Abstract. *A review of the monograph "The Logos of Law: Parmenides — Hegel — Dostoevsky. On the question of speculative and logical foundations of the metaphysics of law" by S. Zakhartsev, D. Maslennikov and V. Sa'nikov published in 2019 by the Yurlitinform publishing house, Moscow, is presented in the paper. The topicality and novelty of the study, a broad coverage of theoretically important problems of the theory of law, and a detailed development of the methodological basis of the philosophical and legal theory implementing the humanistic potential of F. Dostoevsky's philosophy are shown.*

References

1. Zakhartsev S.I. Nekotorye problemy teorii i filosofii prava : monografiia. Pod obshch. red. V.P. Sa'nikova. M. : Norma, 2014, 208 pp.
2. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Filosofii. Filosofii prava. Iuridicheskaiа nauka. M. : Iurlitinform, 2015, 264 pp.
3. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Istina kak problema filosofii: klassika ili postmodernizm. Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovani, 2016, No. 2(7), pp. 96-100.
4. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Kak poznat' pravo? My predlagaem komprekhendnyi podkhod. Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2015, No. 9, pp. 17-30.
5. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Komprekhendnaia teoriia poznaniia prava. Iuridicheskaiа nauka: istoriia i sovremennost', 2015, No. 8, pp. 11-26.
6. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Komprekhendnaia teoriia prava: otvety na voprosy. Iuridicheskaiа nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 9, pp. 19-24.
7. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. O zabluzhdeniakh v ponimanii prava i vazhnosti komprekhendnogo podkhoda dlia ego poznaniia. Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2016, No. 5, pp. 83-88.
8. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. O protivorechivosti prava v kontekste komprekhendnoi teorii. Iuridicheskaiа nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 10, pp. 31-34.
9. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Ob integrativnom pravoponimanii v kontekste komprekhendnoi teorii prava. Iuridicheskaiа nauka: istoriia i sovremennost', 2017, No. 2, pp. 39-47.

10. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Ob obosnovanii komprekhendnogo podkhoda dlia poznaniia prava. Teoriia gosudarstva i prava, 2016, No. 2, pp. 39-58.
11. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Predlagaem Vashemu vnimaniiu komprekhendnuiu teoriuu poznaniia prava. Mir politiki i sotsiologii, 2016, No. 3, pp. 170-183.
12. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Filosofiy i problemy prava: vniianie iavno nedostatochnoe (nekotorye razmyshleniia). Mir politiki i sotsiologii, 2015, No. 12, pp. 11-27.
13. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Razmyshliaem o sushchnosti prava: komprekhendnyi podkhod. Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2017, No. 1(47), pp. 13-30.
14. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Ob obosnovanii komprekhendnogo podkhoda dlia poznaniia prava. Teoriia gosudarstva i prava, 2016, No. 2, pp. 39-58.
15. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Chto est' komprekhendnaia teoriia prava? Iuridicheskaia nauka, 2016, No. 3, pp. 5-9.
16. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Filosofii i iuridicheskaia nauka : monografiia. M. : Iurlitinform, 2019, 424 pp.
17. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Sa'nikov V.P. Logos prava: Parmenid -- Gegel' -- Dostoevskii. K voprosu o spekuliativno-logicheskikh osnovaniakh metafiziki prava : monografiia. M. : Iurlitinform, 2019, 376 pp.
18. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Sa'nikov V.P. Bytie i refleksiia: ontologicheskie osnovaniia prava v filosofii F.M. Dostoevskogo. Mir politiki i sotsiologii, 2018, No. 12, pp. 157-171.
19. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Sa'nikov V.P. Teoretiko-metodologicheskie osnovaniia filosofii prava F.M. Dostoevskogo kak ideologa "pred"evraziistva". Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2019, No. 2 (56) S. 17-24.
20. Ideia svobody. Pravo. Moral' (klassicheskaia i postklassicheskaia filosofii prava) : monografiia. Pod red. d. iu. n. S.I. Zakhartseva; I.A. Ananskikh, I.N. Gribov, S.I. Zakhartsev, N.V. Zorina, I.R. Ismagilov, O.A. Klimenko, O.Iu. Lezhneva, S.F. Mazurin, B.V. Makov, D.V. Maslennikov, A.K. Mirzoev, P.A. Petrov, E.A. Polivko, K.G. Prokof'ev, O.V. Pyleva, V.P. Sa'nikov, M.V. Sa'nikov, F.O. Chudin-Kurgan. M. : Iurlitinform, 2020, 288 pp.
21. Sa'nikov V.P., Maslennikov D.V. Pravo kak forma bytiia: opyt prochteniia Dostoevskogo. Vstupitel'naia stat'ia. Ismagilov R.F. Filosofskoe nasledie F.M. Dostoevskogo i ego vliianie na razvitie filosofii prava: Kurs lektsii. Vstup. stat'ia d. iu. n., prof., Zasl. deiatelia nauki RF V.P. Sa'nikova i dokt. filosof. nauk, prof. D.V. Maslennikova. SPb. : Fond "Universitet", 2017, pp. 10-17, 352 pp. (Seriia: "Nauka i obshchestvo").
22. Sa'nikov V.P., Maslennikov D.V. Filosofii prava F.M. Dostoevskogo kak istochnik razvitiia teorii rossiiskogo gosudarstva i prava. Problemy statusa sovremennoi Rossii: istoriko-pravovoi aspekt: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (g. Ufa, 5-6 apreliia 2018 g.). Otv. red. F.Kh. Galiev. V 2-kh ch. Ch. 1. Ufa : RITs BashGU, 2018, pp. 72-79.
23. Sa'nikov V.P., Maslennikov D.V. Instituty prava i ideia absoliutnogo Dobra. Gosudarstvenno-pravovye instituty sovremennogo obshchestva: sbornik statei k Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posviashchennoi 100-letiiu Respubliki Bashkortostan (g. Ufa, 14 dekabria 2018 g.). Otv. red. F.M. Raianov. Ufa : Bashgu, 2018, pp. 32-40.
24. Berges A. Der freie Wille als Rechtsprinzip. Untersuchungen zur Grundlegung des Rechts bei Hobbes und Hegel. Hamburg: Felix Meiner Verlag, 2012.
25. Petersen J. Die Eule der Minerva in Hegels Rechtsphilosophie. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 2010.
26. Steinberger P. J. Logic and politics: Hegel's Philosophy of right. New Haven; London: Yale University Press, 1988.
27. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018. 270 pp.

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Шеф-редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатов</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 23.04.2021 г.