

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 08.10.2021
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

Мониторинг законодательства Российской Федерации:
динамика и тенденции развития в постсоветский период.
Часть 2 4

Лукьянова В.Ю., Павлушкин А.В.

Роль юридических клиник в системе оказания бесплатной
юридической помощи Российской Федерации:
история и современность 11

Атагимова Э.И.

Об установлении единых требований к качеству
оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи
и обеспечении контроля за их соблюдением 18

Благовещенский Н.Ю.

КРИМИНОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА

Теоретические основы формирования структуры методики
расследования преступлений, связанных
с посягательством на участников досудебного
производства 24

Зайцев О.А., Мишин А.В.

Криминализация общества в период пандемии
COVID-19 29

Мацкевич И.М., Бочкарёва Е.В.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Правовой стандарт привлечения к уголовному
преследованию лиц в связи с предполагаемым
совершением ими преступлений в сфере экономической
деятельности 34

Левченко О.В.

АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

Реабилитационный характер процедур банкротства:
проблемы и перспективы реформирования 40

Петрова Р.Е., Ревина В.В., Бегичева Е.В., Родькина Н.Л.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

Принципы достоверности в информационном праве
в условиях цифровой трансформации 46

Петровская О.В.

Вопросы разработки классификатора правовых актов
нового поколения в Российской Федерации 51

Троян Н.А.

СОЦИОЛОГИЯ

Формирование системы мотивации граждан
к здоровому образу жизни на муниципальном уровне ... 56

Уржа О.А., Евстратова Т.А.

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 64

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 8th October 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

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

CONTENTS

THEORY OF LAW AND STATE

Monitoring the laws of the Russian Federation: the dynamics and tendencies of development in the post-Soviet period. Part 2.4
V. Luk'ianova, A. Pavlushkin

The role of legal clinics in the free legal aid system of the Russian Federation: history and the present11
E. Atagimova

On establishing single requirements for the quality of free legal aid provided to citizens and securing control of complying with them18
N. Blagoveshchenskii

CRIMINOLOGY AND CRIMINALISTICS

Theoretical foundations for forming the structure of a methodology for investigating offences related to trespassing on participants in pre-trial proceedings24
O. Zaitsev, A. Mishin

Criminalisation of society in the period of the COVID-19 pandemic29
I. Matskevich, E. Bochkareva

CRIMINAL PROCEDURE

The legal standard for prosecuting persons due to an alleged commission of offences by them in the field of economic activities.34
O. Levchenko

COMMERCIAL COURT PROCEDURE

The rehabilitation nature of bankruptcy procedures: problems and prospects for reforming40
R. Petrova, V. Revina, E. Begicheva, N. Rod'kina

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

Principles of reliability in information technology law under the conditions of digital transformation46
O. Petrovskaya

Questions of developing a new generation of the system for classification of legal regulations in the Russian Federation . .51
N. Troian

SOCIOLOGY

Forming a system for motivating citizens for a healthy lifestyle at the municipal level56
O. Urzha, T. Evstratova

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES64

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ДИНАМИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД. ЧАСТЬ 2¹

Лукиянова В.Ю., Павлушкин А.В.²

Ключевые слова: правовой мониторинг, законотворческая деятельность, российское законодательство, конституционная реформа, социальное государство, ценностная составляющая Конституции, законодательство субъектов Российской Федерации.

Аннотация.

В продолжение исследования, опубликованного в № 2(39) журнала «Мониторинг правоприменения», в статье приводятся результаты проведенного экспертами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации мониторинга проводимой в стране масштабной работы по приведению законодательства в Российской Федерации в соответствие с изменениями Конституции Российской Федерации, осуществленными в ходе проведения конституционной реформы 2020 года.

Цели исследования: выявление основных тенденций развития российского законодательства, обобщение и анализ опыта развития нормативно-правовой базы с учетом конституционных преобразований 2020 года.

Методы исследования: для достижения указанной цели использовались как общенаучные методы (анализ и синтез, обобщение, диалектический), так и специальные научные методы: формально-логический метод, методы сравнительного правоведения и юридико-технического анализа.

Результаты: практика изменений российского законодательства рассмотрена в контексте формирования социально-ценностной модели Конституции Российской Федерации. Приводятся данные мониторинга отражения в российском законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации конституционных новелл 2020 года.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-4-10

Конституция любой страны — это живая, развивающаяся правовая материя, способная к обновлению, которая меняется под давлением объективных обстоятельств и по запросу общества, адаптируется к новым условиям, как внешним по отношению к этой стране, так и внутренним, отражающим особенности ее (страны) социально-экономического развития. Кроме того, одним из значимых трендов в мировом конституционном развитии является усиление культурно-исторической специфичности конституций, закрепление в них национальной и конституционной идентичности, оригинальных концептов соразмерности универсальных и национальных ценностей. Однако эффективная реализация конституционных новелл невозможна без отражения конституционных норм в законодательных и иных нормативных правовых актах, без формирования — и законодательного закрепления — действенного механизма их воплощения в жизнь.

2. Конституционная реформа 2020 года: взгляд через призму правового мониторинга

Начало проведению конституционной реформы 2020 года было положено Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г.³ Им была обозначена основная цель указанных преобразований — обеспечение дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие, а также определены основные направления таких преобразований. С этой целью Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке) в текст Конституции Российской Федерации введены 5 новых статей. Еще 12 статей Основного Закона

³ «Российская газета», 16 января 2020.

¹ Окончание. Начало статьи опубликовано в № 2(39) журнала «Мониторинг правоприменения».

² *Лукиянова Влада Юрьевна*, кандидат философских наук, заведующая лабораторией правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru, analytics1@izak.ru

Павлушкин Алексей Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: analytics@izak.ru

изложены в новой редакции; внесены еще 93 изменения в иные положения Конституции Российской Федерации. Этим Законом Российской Федерации расширяется ценностный каталог Конституции Российской Федерации, конкретизируются параметры социального государства. Кроме того, им определяются приоритетные направления совершенствования механизма функционирования государства и осуществления публичной власти, меняется соотношение приоритетов открытости российской правовой системы и ее защищенности от внешнего воздействия за счет встраивания в Конституцию и конституционное законодательство новой (но уже апробированной) благодаря деятельности Конституционного Суда РФ) формулы соразмерности универсальных и национальных правовых ценностей, принципов и норм [2, с. 16].

Основные направления конституционной реформы 2020 года отражают общий тренд развития Российской Федерации как суверенного, социального правового государства, все более активно реализуемый в последние два десятилетия. Поэтому не является удивительным тот факт, что более 25% законопроектов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с 1 июля по 23 декабря 2020 года, разработаны в логике конституционных преобразований.

2.1. Нормотворческая деятельность в Российской Федерации, связанная с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации

Проведенный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации анализ показывает, что в указанный период в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации было внесено 139 законопроектов, в той или иной мере развивающих конституционные новеллы. В частности, Президентом Российской Федерации внесены 19 законопроектов указанной направленности, Правительством Российской Федерации — 25, депутатами Государственной Думы — 59, членами Совета Федерации — 12, органами государственной власти субъектов Российской Федерации — 17.

К началу 2021 года из числа внесенных в Государственную Думу принято 4 федеральных конституционных закона⁴ и 28 федеральных законов.

Как было отмечено выше, начальный импульс проведению конституционной реформы был дан Президентом Российской Федерации. Однако разработка изменений Основного Закона практически сразу превратилась в коллективное конституционное творчество граждан — по оценкам экспертов, Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Рос-

сийской Федерации, созданная распоряжением Президента Российской Федерации от 15 января 2020 г. № 5-рп⁵, обобщила более 1000 предложений. Вследствие этого изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, условно можно разделить на три категории. Первую категорию, несомненно, составляют поправки, утверждающие приоритет норм Конституции Российской Федерации над нормами международного права. Во вторую входят изменения, которые затрагивают прежде всего вопросы организации и функционирования публичной власти. Третью составляют конституционные новеллы, сформулированные как ответ на запрос российского общества на конкретизацию принципа социального государства, запрос, который был выражен в предложениях по изменению Конституции Российской Федерации, поступавших в Рабочую группу от граждан и отдельных страт российского общества. Такое разделение прослеживается и в законотворческой деятельности различных субъектов в связи с принятием Закона о поправке.

В частности, конституционные поправки, закрепляющие дополнительные гарантии верховенства Конституции Российской Федерации и приоритета ее прямого действия на территории Российской Федерации, реализуются весьма активно. К началу 2021 года принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 428-ФЗ, дополняющий Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации положениями о том, что не допускается применение правил международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации; такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом. Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» основанные на конституционных новеллах 2020 года поправки, решающие проблему коллизий противоречащих Конституции Российской Федерации истолкований международных договоров и основополагающих принципов российской правовой системы, внесены еще в 115 законодательных актов Российской Федерации.

Интенсивно осуществляется законотворческая деятельность субъектов права законодательной инициативы, направленная на совершенствование организации и функционирования публичной власти, она нацелена на создание полноценной институциональной и инструментальной основ реализации положений обновленной Конституции РФ. Изменения вносятся в первую очередь в законодательные акты, определяющие статус и регулирующие деятельность высших органов государственной власти. В ноябре 2020 г. были приняты Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», а в декабре 2020 г. — Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Во всех этих случаях правовой статус федеральных

⁴ Это: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменений в ст. 6 и 11 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 3. Ст. 251.

органов государственной власти был практически определен заново.

Значительное внимание уделяется унификации требований к должностным лицам в сфере публичной власти: установлен запрет иметь таким лицам гражданство иностранного государства или статус, предоставляющий право на постоянное проживание на территории иностранного государства; введен запрет на открытие и владение счетами (вкладами), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации; введено требование постоянного проживания лица в Российской Федерации. В числе законодательных актов, устанавливающих такие требования, можно назвать 3 федеральных конституционных закона («О Правительстве Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», которым внесены соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации») и 5 федеральных законов («О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности», «О Государственном Совете Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последним изменения вносятся в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»), «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О федеральной территории «Сириус»). Здесь можно упомянуть внесенный Президентом Российской Федерации проект федерального закона № 1065287-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» (в части ограничений для замещения государственных, муниципальных и иных должностей в связи с наличием гражданства иностранного государства либо права на постоянное проживание на территории иностранного го-

сударства), который предполагает внесение изменений в 24 законодательных акта в целях установления «стандартизированных» требований в отношении должностных лиц органов публичной власти и некоторых иных лиц. 20 апреля 2021 г. этот закон был принят Государственной Думой, а 23 апреля 2021 г. — одобрен Советом Федерации.

Для этих двух «блоков» изменений законодательства характерна высокая степень аутентичности законодательных новелл положениям обновленной Конституции. Принимаемые законодательные акты опираются на конституционные положения, воспроизводят их, развивают и конкретизируют конституционные предписания. При этом в первую очередь обновляются статутные и комплексные законодательные акты. Кодифицированные акты подвержены изменениям в меньшей степени (исключение составляют Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации). Представляется, что это обусловлено тем, что модернизации подвергается правовое регулирование наиболее важных, базисных отношений, как правило, относящихся к вопросам основ общественного и государственного устройства и являющихся предметом конституционного права России.

«Третий блок» конституционных новелл, отражающих усиление ценностного и гуманистического начал Конституции, расширяющих социальные гарантии, возлагающих на государство дополнительные обязанности по обеспечению социальных прав граждан, развивается и раскрывается в многочисленных изменениях отраслевого законодательства, которые должны сформировать инструментальную основу для их (конституционных новелл) реализации. Однако многие законопроекты носят точечный характер, не соответствуют масштабным задачам реализации поправок к Конституции Российской Федерации 2020 г. В некоторых случаях конституционные новеллы становятся скорее поводом для решения сиюминутных, не слишком продуманных местных инициатив. При этом разработчики законопроектов подходят к регу-

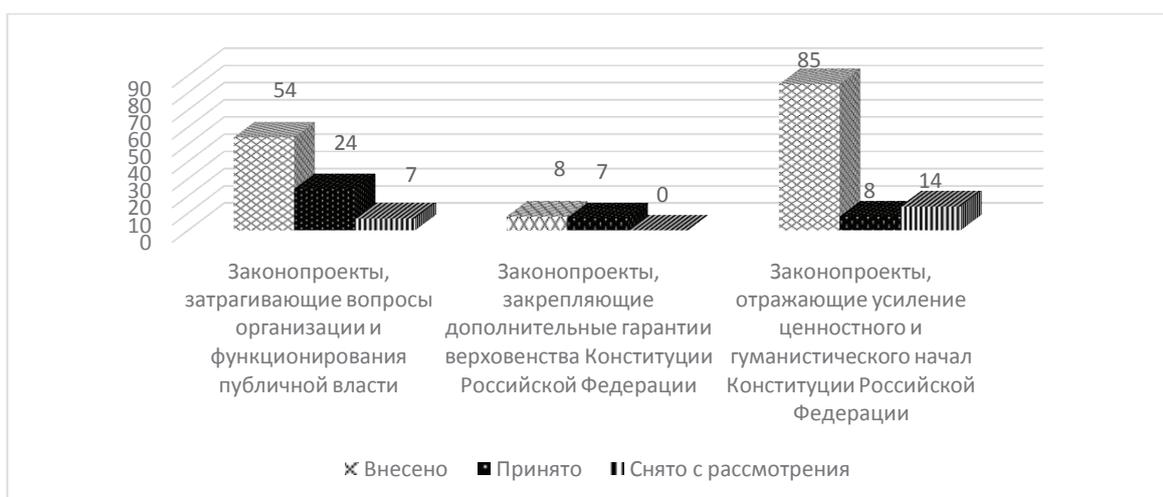


Рис. 7. Законопроекты, разработанные в целях реализации поправок к Конституции Российской Федерации

Источник: составлено авторами

лированию одного и того же вопроса с различных, в ряде случаев противоположных сторон, что приводит к противоречиям в правовом регулировании этих вопросов, проектируемом различными законопроектами. В ряде случаев, напротив, положения проектов законодательных актов, вносимых различными субъектами законотворческой деятельности, дублируют друг друга, что вынуждает их разработчиков отзываться внесенные ими законопроекты по мотивам принятия аналогичного законопроекта.

В целом нормотворческая деятельность в рамках «первого и второго блоков» осуществляется гораздо более эффективно, нежели в рамках «второго блока» (рис. 7).

В этих условиях целесообразным представляется составление, обсуждение, опубликование глубоко продуманного фундаментального развернутого плана законопроектных работ по реализации поправок к Конституции Российской Федерации (в первую очередь поправок, направленных на расширение социальных гарантий граждан и в целом на реализацию принципов социального государства) на перспективу — и этот план — не на один год, а солидный, с широким, квалифицированным обсуждением заинтересованной общественностью и отражением в СМИ примерно в таком же масштабе, как и обсуждение поправок к Конституции.

2.2. Мониторинг конституционных преобразований в законодательстве субъектов Российской Федерации

Рассматривая динамику и тенденции развития федерального законодательства в части реализации конституционных преобразований, разумеется, нельзя обойти вниманием и мониторинг законодательства субъектов Федерации. Не случайно Совет законодателей рекомендовал органам государственной власти субъектов Российской Федерации синхронизировать с динамикой федерального законодательства работу по подготовке региональных нормативно-правовых актов. Первым шагом в этой работе должен был стать всеобъемлющий мониторинг регионального законодательства и составление «дорожной карты»⁶. Соответственно, в некоторых субъектах Федерации действуют экспертные советы при законодательных и (или) исполнительных органах власти по мониторингу реализации конституционных поправок. Как правило, эти советы были преобразованы из ранее действующих совещательных органов при структурах власти субъектов Федерации по подготовке и рассмотрению предложений о внесении поправок в федеральную Конституцию⁷.

⁶ См.: Регионам предстоит подготовить изменения в законодательство в связи с принятием поправок в Конституцию Российской Федерации. URL: <http://news.myseldon.com/ru/news/index/233898047> (дата обращения: 05.02.2021).

⁷ Во многом по аналогии с действующей сейчас федеральной Рабочей группой, преобразованной из Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию России, созданной распоряжением Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года. См. подробнее: В центре внимания мониторинг реализации конституционных изменений, актуальные вопросы законотворчества и правоприменения. URL: <http://www.zspk.gov.ru/press-service/press-relizy/296369> (дата обращения: 05.02.2021).

К настоящему времени подавляющее большинство субъектов Российской Федерации весьма своевременно и активно участвует в процессе приведения своего законодательства в соответствие с положениями Закона о поправке. Однако, по нашему мнению, на первоначальном этапе в большинстве субъектов Федерации решили пойти по пути «наименьшего сопротивления». В 2020 г. в основном принимались те региональные законы, изменение которых оказалось максимально простым по их содержанию. Можно предположить несколько причин такого положения вещей. Естественно, что более успешно в законодательстве субъектов Федерации реализуются те конституционные поправки, что носят прямой характер, и для их реализации не требуется принятия иных федеральных правовых актов. А поскольку сейчас не завершено окончательно процесс приведения самого федерального законодательства в соответствие с конституционными поправками, то и субъекты Федерации по некоторым вопросам взяли «вынужденную паузу».

Следует также учитывать, что в ряде субъектов Российской Федерации в сентябре 2020 г. состоялись очередные выборы в органы государственной власти, которые приступили к полноценной законодательной деятельности в данном направлении далеко не сразу. Причем нередко обновлялись не только законодательные органы, но и проходили выборы высших должностных лиц субъектов Федерации. Соответственно, данные органы приступили к полноценной законотворческой деятельности в данном направлении совсем недавно. Естественно, что депутатам, особенно избранным впервые, потребовалось время на «обучение» специфике законотворчества. Так, Верховный Совет Республики Хакасия рассмотрел проект конституционного закона о поправках в Конституцию Хакасии 21 октября 2020 г. на заседании своего Президиума, позднее было рассмотрено еще более 15 соответствующих проектов законов данной Республики. Одной же из первых в плане приведения своего законодательства в соответствие с конституционными поправками стала Астраханская область. Там еще 2 сентября 2020 г. был принят закон о внесении изменений в областные нормативные правовые акты о статусе депутата Думы и об Общественной палате области⁸.

Еще одной причиной недостаточно высоких темпов приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с конституционными новеллами в связи с расширением предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов стало отсутствие четкого разграничения полномочий между органами публичной власти различных территориальных уровней в соответствующих сферах правового регулирования. Такое разграничение может быть осуществлено только федеральным законом, но он пока не принят.

Отметим, что в Законе о поправке нет категоричных указаний на сроки изменения соответствующих законов субъектов Федерации. Тем более, когда, как уже отмечалось выше, еще не завершено окончательно и про-

⁸ См.: Закон Астраханской области от 2 сентября 2020 г. № 76/2020-ОЗ «О внесении изменений в статью 19 Закона Астраханской области «О статусе депутата Думы Астраханской области» и статью 3 Закона Астраханской области «Об Общественной палате Астраханской области».

цесс приведения самого федерального законодательства в соответствие с конституционными поправками. И в субъектах Федерации вполне логично ожидают окончания этого процесса с тем, чтобы их законодательство было полностью гармонизировано с федеральным.

Здесь же надо обязательно отметить и необходимость учета федеративного характера нашего государства. Возможно, именно в качественных и количественных характеристиках законодательства субъектов Федерации это проявляется достаточно отчетливо. Насколько оно в целом соответствует федеральному законодательству, настолько же оно и разнопланово по своему наполнению и оформлению. В одних регионах законодательство субъектов Федерации весьма лаконично и в значительной степени делает отсылки к федеральным актам. В других оно весьма детально воспроизводит соответствующие федеральные нормы и, соответственно, там есть необходимость в изменении весьма внушительного количества законов, что, конечно же, требует и большего времени.

Что касается уже принятых нормативных правовых актов, то, прежде всего, предметом изменений стали соответствующие положения основных актов (конституции и уставы) и законов субъектов Российской Федерации. Хотя необходимо сделать оговорку, что большинство законов носят комплексный характер, поскольку ими вносятся изменения сразу в несколько действующих нормативных правовых актов соответствующего субъекта Федерации.

Среди таких изменений можно выделить следующие основные блоки.

1. Уточнение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в соответствии с изменениями в ст. 72 Конституции России (ч. 7 ст. 1 Закона о поправке). И если в конституциях и уставах субъектов Федерации⁹ в основном дословно воспроизводятся положения Закона о поправке, то в региональных законах они получают свое дальнейшее развитие.

Для примера рассмотрим подробнее одно из таких положений. В соответствии с новым п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится в том числе защита семьи, материнства, отцовства и детства (пп. «г» п. 7 ст. 1 Закона о поправке). В юридической литературе справедливо отмечается, что п. «ж» ч. 1 ст. 72 конкретизирует не только направления семейной политики, осуществляемой на уровне Федерации и ее субъектов, но и предусматривает форму государственного участия в ее реализации. Семья, материнство, отцовство, детство, так же как и брак, будучи важнейшими социальными институтами, защищаются государством, а для воспитания детей и осуществления обязанности детей заботиться о родителях им создаются необходимые условия. Это предопределяет создание целого арсенала

⁹ Например, Закон Оренбургской области от 23 сентября 2020 г. «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Оренбургской области»; Закон Орловской области от 25 сентября 2020 г. «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Орловской области»; Конституционный закон Карачаево-Черкесской Республики № 58-РКЗ от 7 октября 2020 года «О внесении изменений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики», и многие другие.

правовых, финансовых, организационных и иных мер для претворения в жизнь конституционных установок [2, с. 69].

Однако можно ли категорично утверждать, что введение новых социальных выплат в некоторых субъектах Федерации вызвано исключительно конституционными преобразованиями? Полагаем, что однозначного ответа здесь нет, поскольку необходимо исходить как из общего уровня социально-экономического развития соответствующего субъекта Федерации, так и из уже имеющегося законодательного опыта других регионов. Например, в декабре 2020 г. был принят Закон Мурманской области от № 2571-01-ЗМО «О вознаграждении опекунам совершеннолетних недееспособных граждан»¹⁰. Однако возможность осуществления такого вознаграждения для субъектов Федерации была предусмотрена еще в 2008 г. в ст. 16 Федерального закона от № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». При этом в некоторых региональных законах указанное вознаграждение предусмотрено уже несколько лет¹¹. И в то же время новые положения Конституции России придают дополнительный стимул субъектам Федерации для развития социальной направленности своего законодательства.

2. В большинстве субъектов Российской Федерации основные акты и законы уже приведены в соответствие с новой ч. 3 ст. 77 Конституции Российской Федерации (п. 10 ст. 1 Закона о поправке) в части установления ряда ограничений для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, прежде всего запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации¹².

3. Пожалуй, самой распространенной в количественном отношении стала замена в законодательстве субъектов Федерации понятия «член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на понятие «сенатор Российской Федерации». Это предусмотрено новой редакцией ст. 95 Конституции Российской Федерации (п. 20 ст. 1 Закона о поправке). По данному вопросу уже более чем в пятидесяти субъектах Федерации принято около 140 законов. При этом некоторыми такими законами вносятся изменения в

¹⁰ Заметим, что спустя всего двадцать дней в данный Закон было внесено изменение, что вряд ли говорит положительно о стабильности правового регулирования и качестве законодательной деятельности.

¹¹ Например, Закон Вологодской области от 3 июня 2011 № 2524-ОЗ «О вознаграждении опекунам совершеннолетних недееспособных граждан», Закон Еврейской автономной области от 27 июня 2012 г. № 91-ОЗ «О размере и порядке выплаты вознаграждения, причитающегося опекунам совершеннолетних недееспособных граждан, в Еврейской автономной области», Закон Камчатского края от 14 ноября 2012 № 150 «О выплате вознаграждения опекунам совершеннолетних недееспособных граждан, проживающим в Камчатском крае».

¹² См., например: Закон Орловской области от 25 сентября 2020 г. «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Орловской области»; Закон Костромской области от 27 октября 2020 г. № 5-7-ЗКО «О внесении поправок в Устав Костромской области»; Закон Пензенской области от 5 ноября 2020 г. № 3581-ЗПО «О внесении изменений в отдельные законы Пензенской области».

достаточное большое количество действующих региональных законов¹³.

4. Согласно новой редакции ст. 129 Конституции Российской Федерации прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации (п. 43 ст. 1 Закона о поправке)¹⁴. Законодательные акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с этой конституционной новеллой¹⁵.

5. В ряде субъектов Российской Федерации возникла необходимость привести их законодательство, в т. ч. основные акты, в соответствие с новыми положениями статей 131—133 Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении (пункты 44—46 ст. 1 Закона о поправке), о видах и территориях местного самоуправления¹⁶, о единой системе публичной власти¹⁷, о государственных гарантиях осуществления местного самоуправления¹⁸.

6. Региональное законодательство приводится в соответствие и с иными положениями Закона о поправке. Так, согласно Закону Мурманской области от 19 февраля 2021 г. № 2600-01-ЗМО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Мурманской области» решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации, не подлежат исполнению в Мурманской области в случаях, предусмотренных

соответствующими федеральными законами. Иногда в конституциях и уставах субъектов Федерации воспроизводится положение новой редакции ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым судебная власть осуществляется посредством в том числе арбитражного судопроизводства (подпункт «а» п. 38 ст. 1 Закона о поправке) (такие нормы включены в законодательство Республики Адыгея и Чеченской Республики). В законодательстве некоторых регионов были учтены положения подпункта «г» п. 40 ст. 1 Закона о поправке, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем его высшего исполнительного органа). Например, это было учтено в Законе Вологодской области от 10 февраля 2021 г. № 4843-ОЗ «О внесении изменения в статью 54 Устава Вологодской области»¹⁹.

В целом же можно сделать общий вывод, что к началу 2021 г. субъекты Российской Федерации в основном завершили процесс «точной корректировки» законодательства и приступили к полномасштабным преобразованиям всего массива нормативных правовых актов. Прежде всего это касается вопросов дальнейшего развития социальных ценностей, заложенных в конституционных поправках. ■

¹³ Например: Закон Алтайского края от 28 октября 2020 г. № 74-ЗС «О внесении изменений в отдельные законы Алтайского края» (изменено 5 законов края); Закон Пензенской области от 5 ноября 2020 г. № 3581-ЗПО «О внесении изменений в отдельные законы Пензенской области» (изменено 11 законов области); Закон Томской области от 29 декабря 2020 г. № 176-ОЗ «О внесении изменений в законодательные акты Томской области о выборах и референдумах» (изменено 3 закона области); Закон Иркутской области от 8 февраля 2021 г. № 2-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области» (изменено 6 законов области).

¹⁴ В декабре 2020 г. в Совете Федерации прошла первая подобная консультация по кандидатурам прокуроров Республики Хакасии, а также Амурской, Воронежской, Оренбургской, Тамбовской областей. См.: Совфеду представилась возможность оценить перестановку региональных прокуроров. URL: legal.report/sovfedu-predstavilas-vozmozhnost-ocenit-perestanovku-regionalnyh-prokurorov (дата обращения: 05.02.2021).¹⁵ См., например: Закон Нижегородской области от 3 ноября 2020 г. № 128-З «О поправках к статьям 31 и 53 Устава Нижегородской области»; Закон Еврейской автономной области от 24 сентября 2020 г. «О признании утратившим силу Закона Еврейской автономной области «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации о назначении на должность прокурора Еврейской автономной области» и др.;

¹⁶ См., например: Закон Оренбургской области от 23 сентября 2020 г. «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Оренбургской области»; Закон Карачаево-Черкесской Республики № 58-РКЗ от 7 октября 2020 года «О внесении изменений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики»; Закон Челябинской области от 5 ноября 2020 г. № 234-ЗО «О внесении изменений в статьи 49 и 72 Устава (Основного Закона) Челябинской области».

¹⁷ См., например: Закон Карачаево-Черкесской Республики № 58-РКЗ от 7 октября 2020 года «О внесении изменений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики»; Закон Тамбовской области от 6 ноября 2020 г. № 530-З «О внесении поправок к Уставу (Основному Закону) Тамбовской области Российской Федерации».

¹⁸ См., например: Закон Омской области от 28 октября 2020 г. № 2312-ОЗ «О внесении поправок в Устав (Основной Закон) Омской области»; Конституционный закон Республики Адыгея от 6 ноября 2020 г. № 379 «О поправках к Конституции Республики Адыгея».

¹⁹ См.: Закон Астраханской области от 2 сентября 2020 г. № 76/2020-ОЗ «О внесении изменений в статью 19 Закона Астраханской области «О статусе депутата Думы Астраханской области» и статью 3 Закона Астраханской области «Об Общественной палате Астраханской области».

Литература

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : Юристъ, 2002. 1007 с.
2. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

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

E-mail: atagimova75@mail.ru



Роль юридических клиник в системе оказания бесплатной юридической помощи Российской Федерации: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ¹

Атагимова Э.И.²

Ключевые слова: юридические клиники, бесплатная юридическая помощь, правовое просвещение, студенты, кураторы, юридическое образование, правовая помощь, стандарт деятельности юридических клиник.

Аннотация. Цель работы состоит в исследовании процесса развития юридических клиник в Российской Федерации как участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи (БЮП) и выявлении проблемных аспектов их функционирования на современном этапе.

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

Полученные результаты: проведенный анализ исторического пути развития юридических клиник в России, а также опыта функционирования их на современном этапе показал отсутствие единства в понимании содержания их деятельности. Автором сформулированы и обоснованы предложения по повышению эффективности осуществления деятельности юридических клиник. Обоснован вывод о необходимости дополнительного правового регулирования их деятельности, в том числе о целесообразности принятия стандарта деятельности юридических клиник как участников негосударственной системы БЮП.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-11-17

Введение

На современном этапе развития информационного общества, как справедливо отмечает О.Ю. Рыбаков, значение правовой информации неизменно возрастает, так как ее использование является одним из важных факторов реализации прав граждан в условиях развивающихся информационных коммуникаций, что предполагает систематическое, контролируемое предоставление правовой помощи населению со стороны государства. Правовые знания в значительной мере определяют качество жизни людей, эффективность их работы, своевременность принимаемых решений, являются необходимым условием реализации и защиты прав человека [13, с. 37; 10, с. 105—112]. Вместе с тем в научной литературе совершенно справедливо обращается внимание на то, что «одной из проблем современного состояния российского общества выступает неспособность большинства людей ориентироваться в гиперинформированном потоке правовой информации», а также «ввиду отсутствия специальных юридических знаний, в полной мере правильно воспринимать полученную правовую информацию и надлежащим образом защитить свои права» [2, с. 61—68; 11, с. 71—76; 12, с. 99—116].

Нужда в знании закона наступает у гражданина, как правило, в том случае, если возникли проблемы.

При этом не все граждане в состоянии самостоятельно получить необходимую правовую информацию о том, как грамотно составить и оформить запрос или обращение в ведомство. Порою решение даже самого простого правового вопроса для пожилых людей, несовершеннолетних или лиц с ограниченными возможностями, а также малообеспеченных граждан становится просто непосильной задачей. При этом граждан, нуждающихся в соответствующей социально-правовой поддержке, становится все больше. В этой связи особое значение приобретает деятельность государства по повышению уровня правовой культуры населения и обеспечению доступа граждан к правовой информации. Положения статьи 48 Конституции Российской Федерации устанавливают государственную гарантию каждому на получение квалифицированной юридической помощи; в случаях, предусмотренных законодательством, помощь предоставляется бесплатно [1, с. 38—43]. Бесспорно, бесплатная юридическая помощь является важным условием обеспечения гражданину реальной возможности воспользоваться комплексом конституционных прав и свобод.

В целях обеспечения реализации государственной гарантии на получение квалифицированной юри-

¹ Статья подготовлена в рамках НИР «Разработка методического руководства по оказанию бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения», проводимой в целях реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

² Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: atagimova75@mail.ru

дической помощи, оказываемой бесплатно, принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ), в соответствии с которым организация предоставления бесплатной юридической помощи осуществляется в рамках государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи (далее — БЮП).

В рамках государственной системы БЮП оказываются федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами исполнительной власти субъектов РФ и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов, государственными юридическими бюро, а также адвокатами, нотариусами и другими субъектами, наделенными правом участвовать в соответствующей государственной системе (ст. 15 Федерального закона № 324-ФЗ; ст. 16 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате; письмо Федеральной нотариальной палаты от 18.01.2012 № 51/06-12 «Об оказании нотариусами бесплатной юридической помощи»).

В рамках негосударственной системы БЮП оказываются, в частности, юридическими клиниками (студенческими консультативными бюро, студенческими юридическими бюро и др.) и негосударственными центрами БЮП (ст. 22 Федерального закона № 324-ФЗ).

Реализуя социальную функцию государства, законодатель устанавливает, что право на БЮП гарантировано наиболее уязвимым категориям граждан, а именно: малоимущим гражданам, инвалидам (I и II гр.), ветеранам Великой Отечественной войны, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам, готовящимся стать приемными родителями (усыновителями), пожилым лицам и иным категориям. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, право на получение БЮП по состоянию на 31.12.2020 имели 29,643 млн граждан Российской Федерации.

Участники негосударственной системы самостоятельно определяют виды БЮП, категории граждан, имеющих право на ее получение, и перечень правовых вопросов, по которым такая помощь оказывается.

Как правило, БЮП оказывается в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера гражданам с низкими доходами или находящимся в трудной жизненной ситуации. Правом на создание негосударственных центров БЮП обладают некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, нотариусы, нотариальные палаты. В деятельности по оказанию БЮП принимают участие также социально ориентированные некоммерческие организации.

Список негосударственных центров БЮП размещен на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в соответствии с приказом Минюста России от 1 марта 2013 г. № 24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-те-

лекоммуникационной сети «Интернет». По состоянию на 31 декабря 2020 г. в списке содержатся данные о 241 действующем негосударственном центре БЮП. В 2020 году количество случаев помощи, оказанной БЮП негосударственными центрами, составило 57 787³.

В рамках негосударственной системы БЮП особое место занимают юридические клиники. Специфика их деятельности заключается в том, что правовую помощь оказывают непосредственно сами студенты под контролем преподавателей (кураторов). Эффективность деятельности юридических клиник вне государственной системы БЮП подтверждена опытом их деятельности в отечественных юридических вузах на протяжении нескольких десятилетий. Согласно официальным данным, на сегодняшний день в нашей стране действуют 318 юридических клиник. В 2020 году количество случаев БЮП, оказанной юридическими клиниками образовательных учреждений высшего профессионального образования, составило 36 532⁴.

Стоит отметить, что юридическая клиника является не только социально-правовым институтом повышения уровня юридической грамотности населения, но и важным ресурсом обучения студентов-юристов практическим навыкам. Согласимся с суждением авторов [7, с. 145—151], что в рамках юридической клиники студенты применяют знания не к заранее смоделированной ситуации, а к конкретным жизненным обстоятельствам, в которых оказался гражданин, обратившийся за помощью. Важно, что студенты приобретают не только профессиональные компетенции (навыки квалификации правоотношений, правильного определения подлежащих применению правовых норм, составления и оформления юридических документов), но и общекультурные, а именно: способность к коммуникации, самоорганизации, готовность к работе в коллективе, толерантному восприятию социальных, этнических и культурных различий. Таким образом, для студента-юриста участие в оказании БЮП является хорошей практикой, вместе с тем для реализации данной модели помощи требуется решить ряд организационных и материально-технических вопросов, а также обеспечить контроль и качество оказываемой помощи.

История развития юридических клиник

Возникновение юридических клиник в России связывают с именем известного цивилиста, профессора Казанского университета Д. Мейера. Еще в 1850-х годах профессор обосновал важность практики в подготовке юристов, инициировал введение клинической формы подготовки юристов, которая в период обучения позволяла применить полученные знания и умения в ходе оказания юридической помощи. Стоит отметить, что в Казанском университете еще с 1846-го года в учебный

³ См. подробнее: Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2020 год.

⁴ См. подробнее: Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2020 год.

план были включены практические занятия, на которых слушатели разбирали гражданские и уголовные дела. Позднее Мейер организовал на юридическом факультете юридическую клинику, в рамках которой устраивал консультации для посторонних лиц в присутствии студентов [9, с. 22]⁵. Концепция функционирования клиники была определена им следующим образом: «Бедные люди, нуждающиеся в советах и помощи по каким-либо касающимся их в присутственных местах делам, обращаются по усмотрению своему к заведующему практикой, в присутствии его учеников сообщают надлежащий случай, который и подвергается обсуждению, результатом чего может быть, смотря по данным, какое-либо одобряемое наставником указание. По желанию советуемого тут же может быть для него безвозмездно сочинена нужная бумага — прошение, докладная записка, проект акта и т. д. Если дело таково, что интересант станет являться неоднократно, то оно может быть поручено одному из практикантов, так что на попечении каждого из них может остаться по одному делу или по несколько, разумеется, под руководством и ответственностью наставника. Практическая деятельность эта отнюдь не должна доходить до ходатайства по делу, не совместимого с назначением учебного заведения, почему строго исключаются всякие сношения с присутственными местами и действия, основанные на верящих письмах» [9, с. 44]⁶. Клиника просуществовала около 10 лет.

В начале XX в. многие ученые-цивилисты актуализировали необходимость обучения студентов-юристов практическим навыкам. Оживленную дискуссию о целесообразности создания правовых клиник при учебных заведениях вели в научной литературе такие ученые, как И.С. Иосилевич, А. Люблинский, Г. Фроммгольд, Г.Ф. Шершеневич и многие другие [6; 9, с. 22]. В частности, в 1901 году в журнале Министерства юстиции профессор А. Люблинский описал схожий принцип работы клиники, сделав акцент на том, что помощь должна быть оказана бесплатно. «В юридические клиники будут обращаться нуждающиеся в юридической помощи, причем помощь эта, ввиду особого характера клинических занятий, должна быть оказываема бесплатно. Во главе клиники должен находиться профессор-руководитель, от которого и будет зависеть допущение клиентов в клинику или отказ им в таковом. Так как практикантами-клиницистами, т. е. лицами, занимающимися данным юридическим случаем под руководством профессора, будут лишь студенты, то деятельность их не должна выходить за стены аудитории, и потому они не могут выступать в суде или в административных учреждениях: клинические занятия должны ограничиваться лишь даванием юридических советов или составлением раз-

личных бумаг под руководством профессора»⁷. Согласимся с авторами, что целесообразность такого образования заключалась в необходимости приобретения навыков применения юридических знаний к конкретным жизненным случаям [9, с. 20—21]. Вместе с тем первая правовая клиника в современной России появилась только в 1995 г. на базе Петрозаводского государственного университета (с 1995 по 1998 годы юридические клиники возникли также на юридических факультетах Поморского госуниверситета (Архангельск), Тверского госуниверситета (Тверь), Дагестанского госуниверситета (Махачкала), Северо-Кавказского государственного технического университета (Ставрополь), Санкт-Петербургского института права им. принца П. Г. Ольденбургского (Санкт-Петербург) и др. [5, с. 159—166]). Позже клиники появились во многих государственных и негосударственных вузах практически во всех регионах России.

Спустя несколько лет Министерство образования Российской Федерации издало Приказ от 30 сентября 1999 г. № 433 «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров»⁸. Этот документ во многом способствовал развитию клинического юридического образования в России. Указанным Приказом было решено поддержать создание правовых консультаций (правовых клиник) для населения на правах структурных подразделений вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров (далее — правовые клиники). Функции головной организации по координации деятельности правовых клиник были возложены на Санкт-Петербургский государственный университет. В настоящее время создание и деятельность юридических клиник получили определенное правовое оформление и на федеральном уровне.

Результаты исследования

Деятельность юридических клиник регулируется Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и Федеральным законом Российской Федерации от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ). Согласно положениям статьи 22 Федерального закона № 324-ФЗ, юридические клиники являются участниками негосударственной системы БЮП и могут создаваться согласно статье 23 указанного закона при образовательных организациях высшего образования. Согласно положениям указанной статьи, порядок создания образовательными организациями высшего образования юридических клиник и порядок их деятельности в рамках негосударственной системы оказания БЮП определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации

⁵ Гольмстен А.Х. Участие представителей юридической науки в управлении гражданского правосудия // Журнал Министерства народного просвещения. 1905. № 4. С. 122. Цит. по: Организация и управление в юридической клинике: опыт практической деятельности в современной России / отв. ред. Л.А. Воскобитова, Л.П. Михайлова, Е.С. Шургина. М., 2003. С. 22.

⁶ Мейер Д. О значении практики в системе современного юридического образования. Казань, 1855. С. 42. Цит. по: Организация и управление в юридической клинике: опыт практической деятельности в современной России / отв. ред. Л.А. Воскобитова, Л.П. Михайлова, Е.С. Шургина. М., 2003. С. 44.

⁷ Люблинский А. О юридических клиниках // Журнал Министерства юстиции. 1901. Январь. С. 175—181.

⁸ Приказ Минобрнауки РФ от 30.09.1999 № 433 (ред. от 01.03.2004) «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.05.2021).

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования⁹.

На сегодняшний день действующий порядок создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник утвержден Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2012 г. № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи»¹⁰. Стоит отметить, что указанные акты имеют рамочный характер. Юридические клиники в качестве структурного подразделения образовательных учреждений осуществляют свою деятельность на основании положения, утверждаемого в порядке, предусмотренном уставом образовательного учреждения. В оказании БЮП юридическими клиниками участвуют лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательном учреждении высшего профессионального образования.

К оказанию БЮП допускаются на добровольных началах студенты (слушатели), обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, проявившие личную заинтересованность в осуществлении указанной деятельности и обладающие необходимым уровнем общекультурных и профессиональных компетенций, сформированных в процессе освоения соответствующих образовательных программ. Контроль за студентами (слушателями), как правило, осуществляется преподавателями, ответственными за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательном учреждении высшего профессионального образования.

С целью эффективного развития деятельности юридических клиник в 2011 г. по инициативе Студенческих консультаций юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и Студенческого консультативного бюро РУДН была создана автономная некоммерческая организация «Центр развития юридических клиник». Центр развития юридических клиник нацелен на поддержание деятельности единого профессионального сообщества клиницистов, что облегчает обмен опытом, позволяет наладить постоянные партнерские связи, осу-

ществлять совместные проекты и многое другое. Клиники вовлекаются в деятельность Центра посредством заключения договора о сотрудничестве между Центром и вузом, в рамках которого действует юридическая клиника¹¹. Согласно данным официального сайта Центра, в настоящее время партнерами Центра являются 93 вуза из 58 субъектов России, 6 вузов из 2 стран ближнего зарубежья и 10 некоммерческих организаций, включая ассоциации юридических клиник Польши и Киргизии¹². Центр был создан как ресурсная организация для развития юридического клинического образования. В настоящее время сфера его деятельности более обширна — Центр пытается объединить не только юридические клиники различных вузов РФ, но и социально ориентированные некоммерческие организации, занимающиеся оказанием БЮП. Центр проводит мероприятия, направленные на развитие деятельности юридических клиник, развитие и формирование профессиональных юридических навыков у студентов-юристов, расширение применения интерактивных методов в обучении, а также реализует проекты, направленные на повышение уровня доступности БЮП и уровня правовой и финансовой грамотности граждан.

Проблемы

Следует отметить, что деятельность юридических клиник как участников негосударственной системы БЮП на уровне федерального законодательства не урегулирована в полной мере и, как правило, осуществляется в соответствии с локальными актами образовательной организации (вуза), на базе которой осуществляется их деятельность. Иными словами, юридические клиники, являясь согласно Федеральному закону № 324-ФЗ полноправным участником негосударственной системы БЮП, находятся в положении саморегулирования своей деятельности. Это связано с тем, что на сегодняшний день нет утвержденного на федеральном уровне единого стандарта деятельности юридических клиник. Действующее законодательное регулирование деятельности юридических клиник определяет только минимальные требования к оказанию БЮП, но не устанавливает гарантии обеспечения ее качества, не определяет нормы профессиональной этики студентов и их кураторов, оказывающих БЮП, нет также однозначного понимания в вопросе, каким образом осуществляется контроль за соблюдением ими норм профессиональной этики, как обеспечивается конфиденциальность персональных данных лиц, обратившихся за БЮП, и других сведений, которые сообщаются ими в рамках ее получения.

Так, например, как правило, студенты под руководством преподавателей (кураторов) осуществляют правовое консультирование в устной и письменной форме обратившихся за правовой помощью лиц, составляют проекты документов правового характера, в

⁹ Приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.05.2021).

¹⁰ Приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» (зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012, № 26198) // Российская газета, № 298, 26.12.2012.

¹¹ Ромоданова О. Н., Дранжевский М. Д. Сотрудничество юридических клиник. URL: <http://journal.mrsu.ru/wp-content/uploads/2015/02/Sotrudnichestvo-yuridicheskikh-klinik-1.pdf> (дата обращения: 11.05.2021).

¹² Центр развития юридических клиник АНО. URL: <http://uzel.org/u-303/i-18765/> (дата обращения: 11.05.2021).

том числе жалобы, заявления, обращения, иски и т. п. Вместе с тем сведения, которые сообщаются гражданами в рамках получения БЮП, по содержанию являются теми же самыми сведениями, которые сообщает доверитель своему адвокату. При этом любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю, относятся к категории ограниченного доступа и в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ являются адвокатской тайной. При решении вопроса, связанного с сохранением адвокатской тайны, доверителем по отношению к адвокату признается не только клиент, с которым заключен договор, но и любое лицо, доверившее адвокату свою тайну в надежде получить юридическую помощь (п. 2 ст. 6.1 Кодекса профессиональной адвокатской этики). За разглашение тайн своих доверителей адвокату может грозить: дисциплинарное взыскание; потеря статуса адвоката; судебный иск о возмещении ущерба; административный штраф (статья 3.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ). Обязанность по сохранению тайны также лежит на помощниках адвоката и стажерах. Ведущий дело адвокат должен ознакомить своих сотрудников с обязательством хранить тайны клиента под подпись. Таким образом, как мы видим, адвокатская тайна представляет собой существенное условие реализации гарантированного ст. 48 Конституции Российской Федерации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи.

Соответственно, обозначенные выше проблемные вопросы требуют дополнительного правового регулирования в части обеспечения контрольно-надзорного механизма за предоставлением юридической помощи, отвечающей установленным на законодательном уровне требованиям её оказания.

Стоит отметить, что заслуживают положительной оценки стандарты деятельности юридических клиник при оказании БЮП, разработанные Центром развития юридических клиник¹³, на основе которых построена работа юридических клиник партнеров Центра. Указанные стандарты могли бы стать концептуальной основой при разработке единых стандартов деятельности юридических клиник, направленных прежде всего на обеспечение качества оказываемой студентами юридической помощи.

Несмотря на наличие общих подходов к организации работы юридических клиник, нет единства в понимании содержания деятельности юридических клиник. В настоящее время не в полной мере урегулированы вопросы материально-технического обеспечения деятельности клиник; нет однозначности в ответе на вопросы: учитывается ли работа в юридической клинике в учебной нагрузке преподавателей, оплачивается она или нет, включена ли юридическая клиника в расписание занятий. На сегодняшний день каждый вуз самостоятельно решает вопрос о включении в штатное расписание должностей руководителей и/или кураторов юридических клиник, а также вопросы об оплате их труда и

финансировании деятельности юридических клиник за счет бюджетных и/или внебюджетных средств вуза.

Стоит отметить, что образовательные стандарты, утвержденные в 2020 году по направлению «юриспруденция» (бакалавриат¹⁴ и магистратура¹⁵), не содержат положений, регламентирующих вопросы встраивания работы юридической клиники в образовательный процесс; в стандартах также отсутствует упоминание о материально-техническом обеспечении юридических клиник. Например, ранее стандарт по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»)¹⁶ в минимальном перечне материально-технического обеспечения, необходимого для реализации магистерской программы в вузе, предусматривал, в том числе, помещение для студенческой правовой консультации (юридическая клиника). В ранее действовавшем стандарте по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)¹⁷ имелись положения, регламентирующие вопросы встраивания работы юридической клиники в образовательный процесс подготовки юристов-бакалавров (прохождение студентами практики).

Полагаем, целесообразно рассмотреть вопрос интеграции деятельности юридической клиники в учебный план образовательной организации, и необходимым условием для этого является закрепление правового статуса юридической клиники на уровне ФГОС ВПО по направлению подготовки «юриспруденция» по уровню бакалавриата и магистратуры. Это позволит, как правильно отмечают авторы [8, с. 8—11], обеспечить комплексное решение организационных, кадровых, учебно-методических вопросов в деятельности юридических клиник и повысить качество юридического образования в целом за счет усиления практической подготовки студентов.

Следующая правовая неопределенность, на которую необходимо обратить внимание, касается квалификационных требований, предъявляемых законодателем к участникам (субъектам) обеих систем БЮП (ст. 8 Федерального закона № 324-ФЗ) о наличии высшего юридического образования, что в рамках клиники не совсем соблюдается [3, с. 8—21].

¹⁴ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования — «бакалавриат» по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (утвержденный приказом Минобрнауки России от 13.08.2020 № 1011).

¹⁵ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования — «магистратура» по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция (утвержденный приказом Минобрнауки России от 25.11.2020 № 1451).

¹⁶ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр») (утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 декабря 2010 г. № 1763). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55070501/> (дата обращения: 21.08.2021).

¹⁷ Приказ Минобрнауки РФ от 04.05.2010 № 464 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»»). URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minobrnauki-rf-ot-04052010-n-464/> (дата обращения: 21.08.2021).

¹³ См. подробнее: Регулирование деятельности юридических клиник. URL: <http://www.codolc.com/standards/>.

Правовая неопределенность просматривается в отношении преподавателей (наставников, руководителей студентов), которые не всегда имеют высшее юридическое образование, но имеют ученую степень (кандидата или доктора наук)¹⁸. Возникает вопрос, могут ли такие преподаватели, не имеющие высшего юридического образования, но имеющие ученую степень (кандидата или доктора наук), быть допущены к оказанию БЮП в системе действующего правового регулирования. Мы разделяем позицию А.А. Васильева, что подготовка кандидатской или докторской диссертации свидетельствует о том, что успешно защитивший ее гражданин является не просто квалифицированным, а высококвалифицированным специалистом в определенной области (или в нескольких смежных областях) юридических знаний [4, с. 153—154]. Вместе с тем отсутствие законодательного закрепления данного квалификационного требования в отношении участников негосударственной системы БЮП порождает правовую неопределенность.

Аналогичная правовая неопределенность просматривается и в отношении студентов, не имеющих высшего юридического образования, которые допускаются согласно положениям Закона № 324-ФЗ (ч. 2 ст. 22) к участию в работе юридических клиник, студенческих консультативных бюро, студенческих юридических бюро и др. Обзор локальных актов образовательных организаций, регулирующих деятельность юридических клиник, позволяет утверждать, что студенты осуществляют правовое консультирование обратившихся за БЮП под непосредственным руководством преподавателей¹⁹. Подобные требования к участию студентов в системе БЮП являются обоснованными и в полной мере согласуются с основными принципами оказания БЮП, указанными в Законе № 324-ФЗ (пп. 4 и 5 ст. 5) в части соблюдения требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих БЮП, определяющих ее качество.

Анализ правового регулирования деятельности юридических клиник позволяет сделать вывод о целесообразности закрепления на уровне положений Закона № 324-ФЗ ограничения в отношении участия студентов (студенческих консультативных бюро, студенческих юридических бюро и т. д.) в оказании БЮП, которые могут быть допущены только под непосредственным руководством преподавателя (или практикующего юриста), имеющего высшее профессиональное образование или ученую степень по юридической специальности.

Проведенный анализ законодательства свидетельствует об отсутствии нормативного регулирования учета создания, деятельности и прекращения деятельности

юридических клиник, как это предусмотрено статьей 25 Федерального закона № 324-ФЗ в отношении негосударственных центров БЮП. Вследствие этого в настоящее время нет возможности получения объективной информации об количестве действующих юридических клиник.

В настоящее время вопрос о регулировании деятельности юридических клиник и стандартизации их работы прорабатывается на государственном уровне. В частности, заслуживает положительной оценки правительственный законопроект № 1199017-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (о расширении перечня субъектов негосударственной системы бесплатной юридической помощи), внесенный на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 23.06.2021²⁰. Согласно этой законодательной инициативе, Федеральный закон № 324-ФЗ предлагается дополнить статьями 16.1, 23.1, дополнить статью 11 пунктом 5.1, а также внести изменения в статью 23, в соответствии с которыми:

- расширяется перечень субъектов негосударственной системы БЮП, подлежащих мониторингу деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам и правовому просвещению населения;
- вводятся параметры образования и функционирования юридических клиник при высших учебных заведениях юридического профиля, предъявляются дополнительные требования к таким клиникам;
- устанавливаются единые формы отчетности для субъектов, оказывающих юридическую помощь бесплатно;
- расширяются полномочия Минюста по ведению списка юридических клиник;
- устанавливаются требования к участникам и непосредственно к процессу оказания помощи. В частности, участвовать в оказании БЮП в клиниках могут только лица, которые отучились не менее половины срока по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки «юриспруденция» и не имеющие академической задолженности, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательной организации высшего образования.

Выводы

Обобщая изложенное, представляется значимым констатировать, что на сегодняшний день нет единства в понимании содержания деятельности юридических клиник, нет утвержденного единого стандарта деятельности юридических клиник, не определены гарантии качества предоставляемой БЮП. Несомненно то, что юридическая клиника может быть создана лишь при наличии условий, обеспечивающих оказание квалифи-

¹⁸ Примечание: требование о соответствии диссертации образованию, полученному в вузе, для соискателей степени по юридическим наукам действует в нашей стране с 2011 года.

¹⁹ См. напр., Положение о Студенческих юридических бесплатных консультациях (юридической клинике) Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова». URL: <https://www.law.msu.ru/pages/lawclinic> (дата обращения: 10.07.2021); Положение о юридической клинике Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. URL: <http://law.spbu.ru/Structure/JurClinic/StudentConsultation.aspx> (дата обращения: 10.07.2021); О работе юридической клиники “Pro bono” МГЮА имени О.Е. Кутафина. URL: <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-prakticheskoy-yurisprudentsii/yuridicheskaya-klinika/> (дата обращения: 10.07.2021) и др.

²⁰ Законопроект № 1199017-7 О внесении изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (о расширении перечня субъектов негосударственной системы бесплатной юридической помощи). URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/1199017-7> (дата обращения: 11.08.2021).

цированной БЮП, а для лиц, оказывающих БЮП в юридических клиниках, должны быть установлены дополнительные требования, в том числе этического характера, необходимые для эффективного осуществления деятельности.

Неоднородность организации и деятельности юридических клиник свидетельствует о необходимости разработки единых методических рекомендаций для субъектов негосударственной системы БЮП, в которых были бы определены следующие элементы: принципы

деятельности юридических клиник; виды их деятельности; виды оказываемой правовой помощи, требования к содержанию и порядку их оказания; категории граждан, которым может быть оказана БЮП; круг правовых вопросов, по которым может быть оказана БЮП; требования к квалификации лиц, оказывающих БЮП, порядок осуществления контроля за лицами, оказывающими БЮП, и ответственность за нарушение установленных правил оказания БЮП. ■

Литература

1. Атагимова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43.
2. Атагимова Э.И. Роль правового просвещения в развитии правового государства // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2016. № 4. С. 61—68.
3. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. К вопросу о повышении эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 8—21.
4. Васильев А.А. Конституционное право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 201 с.
5. Воскобитова Л.А. Роль и возможности юридических клиник в оказании бесплатной юридической помощи // Бесплатная юридическая помощь и обеспечение доступа к правосудию в России. М. : Институт права и публичной политики, 2010. С. 159—166.
6. Гинцяк Л. Ф. Юридическая клиника: теория, практика, методика : учебное пособие / Л. Ф. Гинцяк, В. Н. Ильченко, А. С. Шабуров; Урал. гос. пед. ун-т; под ред. К. А. Шпека. Екатеринбург, 2018. URL: <http://elar.uspu.ru/bitstream/uspu/10142/1/uch00272.pdf>.
7. Горбуль Ю. А. “Service-learning” как технология профессионально-правовой подготовки студентов на базе юридических клиник вузов / Ю. А. Горбуль, Л. А. Юрьева // Педагогика. Вопросы теории и практики. 2019. Т. 4. № 4. С. 145—151.
8. Кулакова В. Ю., Маркова Ю.Т., Самсонова М. В. Юридические клиники в России: состояние и перспективы развития // Юридическое образование и наука. 2014. № 2. С. 8—11.
9. Организация и управление в юридической клинике: опыт практической деятельности в современной России / Отв. ред. Л.А. Воскобитова, Л.П. Михайлова, Е.С. Шугрина. М., 2003. 304 с.
10. Рыбаков О.Ю. Правовая информация как условие реализации современной российской правовой политики // Журнал российского права. 2015. № 4 (220). С. 105—112.
11. Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 71—76.
12. Рыбакова О.С. Цифровые решения организации правового просвещения граждан на территории Российской Федерации // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности : сборник статей. Москва, 2020. С. 99—116.
13. Стратегии правового развития России : коллективная монография / под ред. О.Ю. Рыбакова и др. М., 2015. 624 с.

Рецензент: *Сергин Михаил Юрьевич*, доктор технических наук, начальник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Россия.

E-mail: srg_m@bk.ru



ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ЕДИНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К КАЧЕСТВУ ОКАЗЫВАЕМОЙ ГРАЖДАНАМ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ И ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИХ СОБЛЮДЕНИЕМ¹

Благовещенский Н. Ю.²

Ключевые слова: конституционные гарантии, качество бесплатной юридической помощи, квалифицированная юридическая помощь, цифровая трансформация, системный подход, правовое просвещение, государственная информационная система правовой помощи.

Аннотация. В работе рассмотрены проблемы правового регулирования, связанные с установлением требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи. Показано, что проблемы носят комплексный многоуровневый характер и для их решений необходимо заполнение пробелов правового регулирования в соответствии с требованиями федерального законодательства. В качестве одного из необходимых практических шагов рассматривается разработка проекта методических рекомендаций по вопросам измерения качества юридической помощи и контроля деятельности лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь. В предлагаемой структуре методических рекомендаций отражены общие и специфические термины и определения, модель (требования) по оценке и обеспечению качества, принципы и направления обеспечения качества, система показателей оценки качества и ключевые мероприятия по обеспечению качества, включая документирование, измерение, мониторинг показателей качества оказываемой юридической помощи и управление претензиями (жалобами).

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-18-23

Высокий уровень обеспечения и защиты прав граждан, выраженный в системе требований к органам государственной власти и иным участникам правового процесса, в современных условиях является признаком эффективного развития социально-ориентированного демократического правового государства. В качестве одной из основных гарантий прав граждан, отражающих такой высокий уровень, пунктом 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации³ установлено право каждого на получение квалифицированной юридической помощи; в установленных законом случаях такая помощь предоставляется бесплатно.

В работе Э.И. Атагимовой и О.С. Рыбаковой [1, с. 10] бесплатную квалифицированную юридическую помощь было предложено определить как гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществ-

ления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов и предоставляемое на безвозмездной основе отдельным категориям населения в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно, осуществляется на основе Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ)⁴, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Федеральным законом № 324-ФЗ устанавливаются основные гарантии реализации указанного права, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые ос-

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.09.2020).

⁴ Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 28 ноября 2011 г., № 48, ст. 6725.

¹ Статья подготовлена в рамках НИР «Разработка методического руководства по оказанию бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения», проводимой в целях реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

² Благовещенский Николай Юрьевич, ведущий аналитик отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: nblscli@mail.ru

новы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения.

Этим федеральным законом устанавливаются полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

К полномочиям Президента Российской Федерации согласно статье 9 Федерального закона № 324-ФЗ относится определение основных направлений государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, в том числе направлений развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, а также определение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (далее — уполномоченный федеральный орган исполнительной власти), и установление его компетенции.

Ключевыми полномочиями Правительства Российской Федерации являются, в частности, участие в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, принятие мер по обеспечению функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, а также определение объема бюджетных ассигнований из федерального бюджета, необходимых для обеспечения государственных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти осуществляет разработку предложений по вопросам формирования и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи, а также правового информирования и правового просвещения населения и участвует в разработке соответствующих нормативных правовых актов.

Кроме того, на уполномоченный орган возложено методическое обеспечение и проведение мониторинга деятельности всех участников системы бесплатной юридической помощи (государственной и негосударственной).

Наконец, к полномочиям этого органа относятся разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечение контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи.

Необходимость в наличии документа — нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, — устанавливающего такие требования, очевидна, поскольку работа по оказанию бесплатной юридической помощи на уровне субъектов Российской Федерации должна быть организована с учетом указанных требований.

В настоящей работе предлагается определить требования в форме утверждаемых уполномоченным

органом методических рекомендаций, рассматривается структура данных рекомендаций, включающая принципы и направления обеспечения качества, модели оценки качества оказываемой помощи и контроля деятельности лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь, а также характеристику необходимых мероприятий.

Ключевая роль квалифицированной юридической помощи как одного из основных конституционных институтов определяется ее социально-правовым содержанием. Действительно, как было отмечено в работе Э.И. Атагимовой [2], право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе предоставляемой бесплатно, определяет возможности индивида по реализации и защите всех остальных гарантированных на конституционном уровне прав и свобод, определяя тем самым уровень защищенности индивида.

В то же время обеспечение качества оказываемой квалифицированной юридической помощи является одним из основных условий с точки зрения ее реализации как конституционно-правовой гарантии. Исходя из понимания содержания понятия конституционных гарантий прав и свобод граждан, представляющего, по мнению Ф.М. Рудинского, условия реализации прав и средств их защиты [3, с. 41], или, согласно позиции Е.Е. Никитиной, обязанность государства создавать правовые и фактические условия для их эффективной реализации [4, с. 175], качество юридической помощи непосредственно связано с условием эффективности реализации данного права; предоставление некачественной помощи приводит к нарушению прав и свобод и вообще лишено здравого смысла.

Реализация полномочий всех органов государственной власти по оказанию бесплатной юридической помощи требует издания большого числа нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня в соответствии с компетенцией издавшего их органа. Отсутствие необходимых правовых актов создает проблему правовой неопределенности для организации и обеспечения качества оказываемой бесплатной юридической помощи.

Аналогичные выводы можно сделать и в части контроля за деятельностью лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь. В работе П.А. Щелкина [3] по результатам сравнительного анализа подходов к организации контроля в США, Германии и России делается вывод, что «... существующая в настоящее время в РФ правовая система не позволяет обеспечить должный контроль за качеством оказываемых юридических услуг и, как следствие, препятствует в должной степени реализации конституционного права граждан и иных лиц, находящихся на территории РФ, на получение качественной юридической помощи».

Необходимо отметить, что тематике качества уделяется большое внимание в научной литературе и практически в любой сфере деятельности, причем не только по отношению к его определению и критериям, но и в части внедрения управления качеством в интересах достижения успеха организации в той или иной сфере. Например, в работе Н.В. Фадеевой [6] содержится краткий обзор и рассмотрены методические подходы к оценке качества услуг: модель расхождения качества услуги и анкета SERVQUAL; метод «Таинственный покупатель»

(Mystery Shopping); концепция «нейтральной зоны» и типология элементов обслуживания Е.Р. Кедотта и Н. Терджена; типология взаимосвязанных элементов обслуживания и развертывание функций качества (QFD-анализ); процессный подход и методические подходы к оценке качества услуги системы на его основе.

В то же время формализация понятия качества бесплатной юридической помощи и установления критериев оказания качества с учетом специфики понимания бесплатной юридической помощи не как услуги, а как конституционно-правовой гарантии представляет определенную сложность. Проблема не только в том, что среди потенциальных показателей качества правовой помощи оказываются плохо формализуемые характеристики, например, такие, как компетентность при осуществлении правового информирования или удовлетворенность получателя результатом полученной помощи, но и в том, что измерение отдельных характеристик качества возможно только путем выставления клиентом или экспертом субъективной оценки. При этом ключевым расхождением представления о качестве между клиентом и юристом при оказании правовой помощи, по мнению Н.В. Поляковой [7], является противоречие между гарантированным получением любого желаемого клиентом результата при его минимальном участии и обоснованностью заявленной юристом правовой позиции (устно или письменно) нормами действующего законодательства и правоприменительной практикой, если такая сложилась.

Однако, учитывая общность тематики качества, представляется, что при разработке посвященных качеству правовой помощи методических рекомендаций необходимо провести сопоставление с иными сферами деятельности, наработанными практиками и стандартами по теме измерения и управления качеством.

В этом контексте рядом, в частности, можно рассматривать и предложенные в работах Н.В. Поляковой [7, 8] три группы критериев оценки качества правовой помощи:

- **профессиональные** (высшее юридическое образование, опыт работы и др.);
- **процедурные** (соблюдение конфиденциальности, оказание услуг в соответствии с законодательными нормами; разработка возможных вариантов решения проблемы и информирование об этом клиента и др.);
- **критерии с точки зрения клиента** (степень оправдания ожиданий клиента, честное отношение к клиенту — добросовестное изложение возможных результатов работы и последствий достигнутого результата; подробное описание этапов процесса работы и др.).

Перспективность подхода по формированию критериев качества на основе государственных стандартов, в том числе касающихся оказания социально-бытовых услуг населению⁵, была отмечена в работе [9]. В работе В.А. Климушкина [10] было проведено интересное сопоставление этапов оказания правовой помощи с иными

сферами интеллектуальной деятельности — с этапами технического проектирования, военным делом, медицинскими методиками и расследованием преступлений.

Детальный обзор подходов к формированию критериев оценки качества правовой помощи был сделан М.Ю. Сергиным в работе [11], на основе которых автором был также предложен обобщенный набор критериев.

Отметим, что критерии качества, отражающие указанные в межгосударственном стандарте ГОСТ ISO 9000-2011 «Системы менеджмента качества»⁶ аспекты компетентности, возможности и удовлетворенности пользователя, отражаются в позиции специалистов-практиков, непосредственно оказывающих бесплатную юридическую помощь. По данным опроса, проведенного ФБУ НЦПИ при Минюсте России в 2020 году среди уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в результате анализа ответов участников в свободной форме были выделены, в частности, такие тематические группы характеристик качества:

- наличие или отсутствие обоснованных жалоб;
- своевременность;
- соблюдение условий оказания БЮП;
- уровень консультирования и оказания услуг;
- информационное обеспечение БЮП;
- удовлетворенность;
- доступность (территориальная, коммуникационная, «абсолютная» бесплатность);
- результативность;
- прозрачность (документирование и возможность получения информации и осуществления контроля; прозрачность оказания бесплатной юридической помощи);
- квалификация поставщиков БЮП;
- выявление или отсутствие нарушений при оказании БЮП;
- объем оказания БЮП;
- профессиональная этика;
- повторные обращения граждан (как подтверждение качества ранее оказанной помощи по прошествии времени);
- контроль оказания БЮП;
- применение ИТ в БЮП;
- правовое просвещение;
- материально-техническое обеспечение БЮП.

Вместе с тем многообразие предложенных вариантов оставляет открытым вопрос о форме правового регулирования аспектов качества и контроля за оказываемой правовой помощью. Один из возможных подходов к решению этой проблемы был сформулирован в упомянутой выше работе [1], в которой О.С. Рыбаковой и Э.И. Атагимовой обосновывалась необходимость закрепления на уровне федерального закона критериев качества оказания квалифицированной юридической

⁵ ГОСТ Р 53061-2019 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям» утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 06.09.2019 № 644-ст, см. выше также ГОСТ Р 52142-2013.

⁶ Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1574-ст межгосударственный стандарт ГОСТ ISO 9000-2011 введен в действие в качестве национального стандарта Российской Федерации с 1 января 2013 г. Настоящий стандарт идентичен международному стандарту ISO 9000:2005 «Системы менеджмента качества», см. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200093424>.

помощи, исходя из следующих ее существенных характеристик:

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

Авторами данной работы было предложено закрепить на уровне федерального закона в качестве критериев качества оказания БЮП:

- наличие высшего юридического образования либо ученой степени по юридической специальности;
- предоставление юридической помощи с соблюдением норм действующего законодательства и норм профессиональной этики;
- контроль со стороны государства;
- применение наиболее результативных правовых средств защиты интересов граждан.

Перечисленные критерии, которые следует рассматривать скорее как «базовые единые требования», представляется необходимым дополнить положением по тематике правового просвещения:

осуществление мероприятий по правовому просвещению в соответствии с требованиями федерального закона № 324-ФЗ и иными нормативными правовыми актами.

Дополнительное требование по правовому просвещению — это базовое требование, связывающее просвещение и бесплатную правовую помощь. Граждане должны быть проинформированы о своих правах и подготовлены к получению помощи, в этом случае можно ожидать, что помощь будет эффективнее, а ее восприятие — более адекватным.

По мнению автора, данные базовые единые требования с учетом предложенного дополнения имеют достаточно общий характер, охватывают основные аспекты качества оказываемой помощи и могут быть взяты за основу при подготовке соответствующих изменений в федеральный закон № 324-ФЗ.

Принятие указанных базовых единых требований на уровне федерального закона позволяет очертить контуры системы оценки качества оказываемой бесплатной юридической помощи и контроля за деятельностью лиц, оказывающих такую помощь.

В то же время понятно, что данный список не является исчерпывающим решением в правовом регулировании вопросов качества правовой помощи. Простой набор требований не содержит алгоритма по оценке

соответствия требованиям; кроме самого набора требований, необходима модель оценки качества — детализация по измеримым показателям качества и рекомендации по мероприятиям, которые позволяют достичь желаемых показателей. Именно поэтому сложные вопросы методического обеспечения целесообразно решать на уровне подзаконных нормативных правовых актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти в форме утверждаемых методических указаний и подробных методических рекомендаций, что является достаточно распространенной практикой в различных сферах деятельности⁷.

В рамках методических рекомендаций необходимо сформулировать общие принципы оценки качества и осуществления контроля за оказанием бесплатной юридической помощи. По мнению автора, к таким принципам относятся:

- системность;
- документирование;
- сопоставление сферы деятельности, руководство стандартами и лучшими практиками в области управления качеством;
- учет специфики правовой сферы деятельности;
- цифровая трансформация, приоритетное внедрение информационных технологий.

Отметим, что принцип документирования процесса оказания бесплатной юридической помощи представляется критически важным, поскольку его реализация предполагает необходимость сбора структурированной информации о процессе оказания помощи в полном объеме, что необходимо для последующей оценки качества, мониторинга и выявления проблемных аспектов этой деятельности.

В части сопоставления с иными сферами деятельности, наработанными практиками и стандартами по теме измерения и управления качеством, наиболее общим опорным документом для Российской Федерации может рассматриваться упомянутый выше ГОСТ ISO 9000-2011 «Системы менеджмента качества».

Согласно п. 3.1.1 данного стандарта качество определено как степень соответствия совокупности и присутствующих характеристик требованиям и непосредственно связано с *компетентностью* (п. 3.1.6 — продемонстрированная способность применять знания и навыки на практике), *возможностями* (п. 3.1.5 — способность организации, системы или процесса производить продукцию, которая будет соответствовать требованиям к этой продукции) и *удовлетворенностью потребителей* (п. 3.1.4 — восприятие потребителями степени выполнения их требований). Отметим, что такое понимание удовлетворенности применительно к получателю правовой помощи фактически указывает на необходимость «...обеспечить клиентам полное представление об установленных законодательством правах на обслуживание

⁷ В качестве примера можно привести приказы Минюста России по вопросам ведения регистров и реестров, такие, как приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» и другие, размещенные на портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (URL: http://pravo.minjust.ru/about_project/basis).

и о путях их защиты от возможных нарушений ...»⁸ в каждом отдельном случае и осуществление в целом мероприятий по правовому просвещению населения.

Рассмотрение цифровой трансформации как принципа оценки качества обусловлено тем, что эффективно реализовать необходимое документирование процесса оказания помощи и последующий ее анализ возможно только на основе приоритетного внедрения информационных технологий.

Реализации данного принципа будет способствовать предложенная Минюстом России цифровая модель бесплатной юридической помощи, которая предполагает создание платформы с технологичными сервисами для непосредственного оказания такой помощи, с помощью которых участники государственной и негосударственной систем смогут быстро, доступно и своевременно оказывать бесплатную юридическую помощь [12—14].

В качестве приоритетных направлений деятельности по обеспечению оценки качества и контроля за оказанием бесплатной юридической помощи предлагается рассматривать:

- сбор информации, оценку качества, мониторинг и анализ оказываемой правовой помощи;
- обеспечение доступности правовой помощи, в том числе в части обеспечения организационными, материальными и техническими ресурсами и возможностями оказания помощи в электронном виде;
- организационное обеспечение, взаимодействие участников системы на региональном уровне;
- правовое информирование и правовое просвещение;
- стимулирование участников системы правовой помощи;
- разработка нормативных актов и документов;
- обеспечение необходимой квалификации исполнителей;
- внедрение цифровых платформ и сервисов для документирования и анализа процессов оказания правовой помощи.
- работа по претензиям, включающая рассмотрение запросов и жалоб получателей помощи, проверку обоснованности жалоб и принятие мер по итогам рассмотрения.

Учитывая необходимость со стороны государства гарантировать оказание бесплатной юридической помощи в целом по всем категориям граждан, предусмотренным различными нормативными правовыми актами, модель оценки качества оказываемой правовой помощи должна содержать как индивидуальные, так и системные показатели качества оказываемой помощи.

Индивидуальные показатели формируют оценку качества правовой помощи, оказываемой отдельным специалистом; они могут включать:

- уровень квалификации (уровень образования, ученая степень, кураторство, прохождение курсов повышения квалификации);
- степень прозрачности (полнота документирования деятельности лица, оказывающего помощь);

- практический опыт (количество и сложность решаемых дел — заявление, представительство в суде и т. п.);
- соблюдение протокола оказания помощи (протокол должен быть регламентирован нормативным или локальным правовым актом);
- уровень доступности специалиста для оказания помощи в электронном виде;
- доля случаев оказания помощи, оказываемой в электронном виде;
- удовлетворенность пользователей (средняя оценка в баллах и по отдельным отзывам);
- наличие/отсутствие обоснованных жалоб;
- эффективность использования специалиста (уровень соответствия квалификации сложности и результативности оказываемой помощи).
- рейтинговая/балльная оценка специалиста по совокупности показателей.

Системные показатели качества определяются для организации — участника системы правовой помощи (государственное юридическое бюро, юридическая клиника, коллегия адвокатов, негосударственный центр) и обобщаются на региональном и федеральном уровне.

Специфика показателей состоит в том, что у организации появляются обязательства перед учредителем или заказчиком — уполномоченным органом. При формировании системы показателей необходимо исходить из индивидуальных характеристик и оценки потребностей и достаточности возможностей (готовности) организации для решения задач, поставленных учредителем или заказчиком.

На уровне организации должен осуществляться мониторинг процесса оказания помощи, оценка и анализ качества оказываемой помощи. Должны также быть приняты документы, регламентирующие порядок оказания помощи, и определены структурные подразделения или специалисты, занимающиеся сбором информации и оценкой качества правовой помощи, а также разбором жалоб в соответствии с утвержденным регламентом.

Кроме того, в систему оценки должны быть добавлены показатели «материальной» доступности помощи, оценка взаимодействия, а также оценка мероприятий по правовому просвещению.

Наконец, в качестве системного показателя должна добавиться оценка доступности правовой помощи в электронном виде, обеспечиваемая организацией, — потенциальная и фактическая.

Интеграция индивидуальных и системных показателей на региональном уровне может быть реализована как обобщение по организациям, возможно, с учетом их веса, объемов бюджетного финансирования и/или объема оказываемой помощи.

Оценка состояния системы бесплатной юридической помощи на федеральном уровне строится как совокупность индивидуальных и системных показателей, интегрированных по показателям, подсчитанным для отдельных регионов.

В качестве основных процессов, формирующих модель контроля за оказанием бесплатной юридической помощи, могут рассматриваться:

- сбор и анализ информации об оказании бесплатной юридической помощи;

⁸ См. п. 4.7.1 ГОСТ Р 52142-2013 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг», утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.10.2013 № 1179-ст.

- выявление проблем и факторов обеспечения требуемого качества оказания бесплатной юридической помощи;
- формирование интегрированных оценок состояния системы правовой помощи;
- анализ обоснованных жалоб, принятие мер по результатам их рассмотрения и выработка рекомендаций для устранения последствий и недопущения в будущем подобных инцидентов.

Мероприятия по обеспечению качества оказания помощи и контролю над ней должны осуществляться по каждому из направлений. Представляется, что мероприятия должны быть объединены в дорожную карту с указанием сроков и ответственных за реализацию мероприятий, а методические рекомендации должны содержать указания по формированию подобной дорожной карты.

В числе мероприятий по разработке, реализации и совершенствованию системы управления и контроля качества правовой помощи также могут быть:

- определение и документальное оформление политики в области качества, определяющей стратегию, основные направления и цели в области качества;
- обеспечение разъяснения и доведения политики в области качества до всех заинтересованных

участников системы и получателей правовой помощи.

Отметим, что разработка методических рекомендаций и их доведение может рассматриваться как подобное мероприятие.

При выполнении данных мероприятий политика в области качества правовой помощи должна быть направлена, в частности, на реализацию таких задач, как удовлетворенность получателей помощи с точки зрения профессиональных стандартов и этики поведения поставщиков юридической помощи, непрерывное повышение качества правовой помощи, учет требований общества, эффективность предоставления квалифицированной юридической помощи.

Представляется, что комплексное решение, предполагающее закрепление на федеральном уровне базовых единых требований по оказанию правовой помощи, в сочетании с утвержденными методическими рекомендациями должно стать эффективным практическим руководством для оказания помощи гражданам и исполнения государственных полномочий для всех участников системы бесплатной юридической помощи.

Литература

1. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. К вопросу о повышении эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 6—21.
2. Атагимова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43.
3. Щелкин П.А. Контроль за качеством юридических услуг как реализация конституционного права граждан РФ на получение квалифицированной юридической помощи // Юридическая наука. 2019. № 10. С. 28—33.
4. Рудинский Ф.М. Гарантии конституционной свободы совести // Советское государство и право. 1983. № 7. С. 40—47.
5. Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2008. 498 с.
6. Фадеева Н.В. Методология оценки качества услуг // Вестник ТГТУ. 2012. Том 18. № 2. Transactions TSTU. С. 484—492.
7. Полякова Н.В. Качество юридических услуг (проблемы оценки). URL: <http://www.bizkonsalt.ru/sanyu/pritsch/katschyu.htm> (дата обращения: 23.07.2021).
8. Полякова Н.В., Поляков В.В., Баранова Ю.О. Критерии качества юридических услуг, предоставляемых гражданам // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 4. С. 468—477.
9. Гаврилов С. Н. О качестве юридической помощи в адвокатуре // Юристы-Правоведы. 2007. № 6. С. 17—21.
10. Климушкин В. А. К проблеме определения качества оказания юридической помощи // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 3. С. 25—33.
11. Сергин М.Ю. Преодоление проблем неопределенности критериев и применение цифровых технологий для оценки качества бесплатной юридической помощи // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2 (39). С. 54—58.
12. Гуцина Е.А. Цифровая модель организации бесплатной юридической помощи и правового просвещения граждан Российской Федерации // В сб.: Человек, общество, право в условиях цифровой реальности : сборник статей. М. : ООО «Издательство «КноРус», 2020. С. 80—86.
13. Сергин М.Ю. Автоматизация процессов бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения как тренд социальной цифровизации // В сб.: Человек, общество, право в условиях цифровой реальности : сборник статей. М. : ООО «Издательство «КноРус», 2020. С. 87—92.
14. Сергин М.Ю. О создании и путях развития цифровых платформ, позволяющих реализовывать оптимальные решения в сфере правового просвещения / В сб.: Правовая информатизация и трансформация права в условиях цифровой реальности : Международная научно-практическая онлайн-конференция, приуроченная к юбилеям создания ФБУ НЦПИ при Минюсте России и ВГУЮ (РПА Минюста России) (25 июня 2020 года). М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2020. 206 с. С. 155—158.

Рецензент: *Сергин Михаил Юрьевич*, начальник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности НЦПИ, д.т.н., профессор.

E-mail: mikhail.sergin@scpi.ru



ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРУКТУРЫ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПОСЯГАТЕЛЬСТВОМ НА УЧАСТНИКОВ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Зайцев О.А., Мишин А.В.¹

Ключевые слова: преступление, противоправное посягательство, расследование, криминалистическая методика, участники досудебного производства, обеспечение безопасности, защищаемые лица.

Аннотация.

Цель исследования. Обеспечение процессуальной безопасности субъектов досудебного производства по уголовному делу является эффективным средством содействия предварительному расследованию. Эта задача должна решаться также посредством применения надлежащих криминалистических знаний в ходе предварительного расследования по уголовному делу. В этой связи следует констатировать необходимость научного исследования специального криминалистического механизма (технологии) обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса (защищаемых лиц).

В статье рассматриваются проблемы криминалистического обеспечения безопасности участников досудебного производства по уголовному делу. Констатируется, что это криминалистическое направление является малоизученным и нуждается в обстоятельном научном исследовании. Отмечается отсутствие должного теоретического уровня методико-криминалистических рекомендаций по организации и осуществлению расследования преступлений, связанных с посягательством на потерпевших, свидетелей и иных лиц, содействующих предварительному расследованию. В этой связи обосновываются теоретические основы криминалистического обеспечения процесса расследования указанных преступлений. Аргументируется востребованность разработки структуры новой по предназначению групповой криминалистической методики расследования преступлений, при которых оказывается противоправное воздействие на участников уголовного судопроизводства. Криминалистическим основанием объединения рассматриваемых преступлений в специфическую группу служит общность определенных характерных признаков, проявляющихся в реализации неправомерного воздействия как элемента преступной деятельности, ее типовой следовой картины.

Выводы. В результате проведенного исследования авторы приходят к выводу, что в расследовании преступлений, связанных с противоправным посягательством на участников производства по делу, имеются общие криминалистически специфические закономерности. Такие закономерности могут составлять основу для формирования особой групповой криминалистической методики указанных преступлений. По уровню конкретизации криминалистических рекомендаций методику расследования преступлений, связанных с воздействием на участников процесса, следует считать высокой степени общности. Содержание и структура такой криминалистической методики обуславливаются типовым криминалистическим механизмом обеспечения безопасности защищаемых лиц как составляющим элементом следственной технологии процесса уголовно-процессуального доказывания.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-24-28

Введение

Эффективность раскрытия преступлений и расследования уголовных дел в значительной мере предопределяется активным участием свидетелей, потерпевших и иных участников досудебного производства, заключающемся в даче показаний относительно установления обстоятельств, подлежащих доказыванию. Вместе с тем

преступники и их криминальное окружение зачастую противоправно посягают на указанных лиц, их родственников и близких с целью противодействия предварительному расследованию и уклонения от уголовного преследования. Противоправное посягательство

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

E-mail: crim@izak.ru

Мишин Андрей Викторович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань, Российская Федерация.

E-mail: av-mishel@mail.ru

(воздействие)² препятствует возможности привлечения виновного к уголовной ответственности и существенно затрудняет доказательственный процесс по уголовному делу. В этой связи своевременное выявление и нейтрализация угрозы преступного воздействия посредством криминалистических средств, приемов и методов является гарантией эффективного расследования по уголовному делу, а также создания необходимых и достаточных условий для безопасного участия личности в досудебном производстве.

Исследовательская часть

Согласно официальным данным, более 90% от общего числа защищаемых участников уголовного процесса участвовали в расследовании тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе связанных с деятельностью организованных групп и преступных сообществ [4, с. 4].

Полагаем, что повышение эффективности и результативности процесса безопасности участников досудебного уголовного судопроизводства может быть достигнуто посредством надлежащего криминалистического обеспечения.

По нашему мнению, криминалистическое обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства в полной мере следует рассматривать как частную криминалистическую теорию [7].

Одним из направлений дальнейшего развития системы криминалистических методик расследования в современных условиях является совершенствование имеющихся и формирование новых типичных групповых методик как укрупненных групп разнородных преступлений [2, с. 25—26; 3, с. 287—289; 5, с. 76—158; 8, с. 190—196, 299—306; 9, с. 220—222; 10, с. 66, 72—76; 11, с. 133—135, 140—142]. Научное осмысление проблем создания таких криминалистических методик, по мнению С.Ю. Косарева, должно учитывать «описания организации расследования изучаемой группы преступлений, отражающие наиболее важные, главные особенности расследования преступлений этой группы» [8, с. 300].

Разработка групповой криминалистической методики должна осуществляться в соответствии с основополагающими началами нескольких взаимосвязанных частных методик расследования, образующих единую группу методико-криминалистических научных рекомендаций.

Представляется, что в настоящее время актуализируется проблема научно-обоснованной разработки методических и организационно-тактических основ групповой методики расследования преступлений, связанных с противоправным посягательством на защищаемых лиц. Проецирование положений такой методики применительно к специфическим условиям расследования разнородных преступлений, при которых осуществляется противоправное воздействие, заключается в совместном использовании ее научно-методических реко-

мендаций наряду с рекомендациями, содержащимися в соответствующих частных методиках.

Считаем, что типовую методику расследования преступлений, связанных с посягательством на защищаемых лиц, следует рассматривать как криминалистическую методику расследования определенной специфической группы разнородных преступлений, схожих по криминалистическому классификационному критерию: противоправному посягательству на участников уголовного процесса.

На наш взгляд, теоретическим обоснованием формирования системы научно продуманных методов, обеспечивающих расследование преступлений, связанных с противоправным посягательством на участников производства по делу, следует считать:

- теоретико-методологические закономерности формирования групповой методики расследования таких преступлений;
- криминалистическую методико-познавательную значимость выделения группы преступлений, посягающих на безопасность участников досудебного производства;
- криминалистические основания групповой общности (объединения) преступлений, при которых осуществляется посягательство на безопасность участников процесса предварительного расследования;
- криминалистические классификационные особенности преступлений, посягающих на безопасность защищаемых лиц;
- специфику криминалистического механизма (технологии) по обеспечению процесса безопасности защищаемых лиц на отдельных этапах предварительного расследования;
- типовые криминалистические программы (алгоритмы) решения тактических задач по обеспечению безопасности участников производства по уголовному делу.

Структура групповой методики расследования преступлений, связанных с посягательством на участников досудебного производства по уголовному делу, должна содержать, наряду с традиционными элементами методики расследования конкретного вида (разновидности) преступлений, и свои отдельные специфические элементы.

Информационно-методологической основой методики расследования преступлений, связанных с противоправным посягательством на защищаемых лиц, следует считать типовую криминалистическую характеристику таких преступлений. По нашему мнению, типовая криминалистическая характеристика неправомерного воздействия должна использоваться субъектом доказывания для оценки сложившейся следственной ситуации по расследуемому делу, оптимизации процесса решения тактических задач по обеспечению безопасности защищаемых лиц, а также рационального выбора тактических приемов и тактических комбинаций при производстве следственных действий, сопряженных с применением уголовно-процессуальных мер безопасности.

В качестве важнейшего элемента структуры групповой методики расследования преступлений, при которых осуществляется противоправное воздействие, следует выделять преступное поведение угрозоносителя

² Посягательство и воздействие по тексту понимаются как синонимы. Воздействие — система действий, имеющих целью повлиять на кого, что-нибудь; посягательство — покушение причинить вред, ущерб кому, чему-нибудь. См.: Толковый словарь Ушакова Д.Н. 1935—1940 г. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov>.

в отношении участников судебного производства, а также закономерные связи между ними.

Полагаем, что отдельные элементы криминалистической характеристики противоправного воздействия могут совпадать с подобными элементами криминалистической характеристики расследуемого преступления: личность преступника и личность субъекта воздействия; обстановка (если место совершения преступления является одновременно и местом посягательства на защищаемое лицо); средство и орудие преступления (например, при применении огнестрельного оружия в ходе совершения преступления и угроза этим оружием при посягательстве на потерпевшего в целях запрета ему содействовать доказыванию).

Мы солидарны с И.А. Бобраковым, который отмечает, что при наличии полноструктурного способа совершения преступного деяния характеристика противоправного воздействия входит в структуру криминалистической характеристики расследуемого преступления [1, с. 5].

Особую значимость в информационной основе криминалистической характеристики рассматриваемой группы преступлений имеет выявление закономерных связей между угрозоносителем и доказательственной информацией путем оказания на нее опосредованного влияния через участников уголовного процесса, способных воспрепятствовать:

- 1) получению и использованию такой информации органами уголовного преследования или
- 2) доведения ее в недостоверном виде, желаемом для угрозоносителя.

Важно отметить, что общеметодические положения по расследованию преступлений, связанных с посягательством на участников уголовного судопроизводства, должны включать типовые черты следственных ситуаций, возникающих на отдельных этапах расследования указанных преступлений, и соответствующие им ситуационные алгоритмы действий следователя, а также тактико-организационные особенности взаимодействия следователя с подразделениями по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

Отдельным составляющим элементом структуры рассматриваемой криминалистической методики являются тактические особенности производства следственных действий, связанных с применением уголовно-процессуальных мер безопасности защищаемых лиц: допроса под псевдонимом; предъявления для опознания в условиях, исключающих визуальное наблюдение защищаемого лица; контроля и записи телефонных и иных переговоров; получения информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами.

Существенная роль в содержании групповой методики расследования преступлений, связанных с преступным посягательством на участников уголовного процесса, отводится разрабатываемой с учетом особенностей этой группы преступлений технологии решения следователем тактических задач по обеспечению безопасности указанных участников с помощью криминалистических средств и методов.

Следует отметить, что особое значение в формировании исследуемой групповой методики отводится

выявлению криминалистической типологии механизма противодействия противоправному посягательству на защищаемых лиц.

Признаки неправомерного воздействия на участников производства по уголовному делу могут быть выявлены на том или ином этапе расследования в условиях сложившейся следственной ситуации.

На наш взгляд, ситуацию противоправного воздействия следует представлять как разновидность криминалистической ситуации, а именно как частную (локальную) ситуацию в рамках конкретных обстоятельств расследуемого дела на определенный момент. Тем самым ситуация противоправного воздействия является составной частью той или иной следственной ситуации при осуществлении досудебного производства, в условиях которой оказывается противоправное воздействие на участников уголовного процесса. В этом случае анализ ситуации такого воздействия является важным составляющим компонентом оценки сложившейся следственной ситуации и тем самым способствует решению поисково-познавательных задач по получению доказательственной информации.

Применение ситуационного подхода повышает возможности следователя по установлению признаков деятельности воздействующих лиц, а также своевременного применения превентивных мер по обеспечению безопасности объекта воздействия и устранения внешних препятствий при производстве по делу. При этом ситуационные особенности противоправного воздействия определяют тактические задачи процесса обеспечения безопасности защищаемых лиц на данный момент расследования.

Обеспечение безопасного досудебного производства характеризуется решением специфических вопросов тактического характера, определяемых необходимостью принятия мер безопасности в конкретных условиях деятельности следователя в ходе предварительного расследования.

Представляется, что вариативность решаемых тактических задач по безопасному участию защищаемых лиц определяется криминалистическим анализом и оценкой следователем ситуации неправомерного воздействия, а также прогнозирования, организации и планирования используемых для ее разрешения необходимых тактико-криминалистических средств (тактических приемов и тактических комплексов). Важно отметить, что выбор обоснованного тактического решения задачи по обеспечению безопасности в условиях конкретной ситуации оказываемого воздействия должен производиться на основе оценки предпочтений разных вариантов.

По нашему мнению, технология подготовки и принятия следователем тактического решения задачи обеспечения безопасности участников процесса в условиях противоправного воздействия включает отдельные взаимосвязанные стадии:

1. криминалистический анализ ситуации воздействия;
2. уяснение задачи (цели) воздействия;
3. избрание вариативных тактических средств решения данной задачи;
4. применение методов реализации таких средств;
5. оценку полученных результатов.

Выводы

Для предотвращения возникшей угрозы противоправного воздействия необходимо своевременно произвести комплекс согласованных следственных, оперативно-розыскных и иных тактико-организационных мероприятий, направленных на нейтрализацию последствий воздействия и предотвращение установки (требования) угрозоносителя по его реализации. В этом случае с учетом конкретных обстоятельств воздействия следователь должен направить мотивированное постановление о применении необходимых уголовно-процессуальных и иных мер безопасности в подразделение государственной защиты территориального органа МВД России на региональном уровне.

Тактически важно подчеркнуть, что следователь при преодолении противоправного воздействия должен поддерживать постоянное и согласованное взаимодействие с органами государственной защиты, осуществляющими меры безопасности. Такое взаимодействие предполагает конкретные методы взаимного сотрудничества:

1. разработка плана действий и тактических решений по применению мер безопасности;
2. выбор оптимальных мер безопасности;
3. обмен информацией по реализации и отмене мер безопасности;
4. совместное обсуждение результатов применения мер безопасности и др.

Важной задачей обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства является разработка и внедрение организационных, технологических и тактических рекомендаций в отношении отдельных следственных действий, целью которых является установление и поддержание достаточного уровня защищенности указанных лиц.

Следует отметить, что тактика производства следственных действий, сопряженных с использованием уголовно-процессуальных мер безопасности, имеет существенные организационные и тактико-психологические особенности, обусловленные положением лиц, безопасность которых подвержена угрозе [6, с. 28]. В этой связи тактическое значение имеет предварительное планирование и подготовка указанных следственных действий с целью создания возможности эффективного содействия защищаемых лиц предварительному расследованию.

По результатам исследования мы формулируем следующие основные выводы:

- Современное состояние практики противодействия преступности обозначило востребованность разработки теоретико-методологических основ криминалистического обеспечения безопасности личности в сфере уголовного судопроизводства.
- Отметим, что повышение эффективности и результативности процесса обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников досудебного производства во многом определяется необходимостью комплексного использования межотраслевых правовых средств, в том числе криминалистических.
- По нашему мнению, криминалистическое обеспечение безопасности участников досудебного производства возможно рассматривать как частную криминалистическую теорию.
- Представляется, что необходимость обеспечения безопасного участия потерпевших, свидетелей и иных лиц, содействующих предварительному расследованию, актуализирует разработку специального криминалистического механизма обеспечения безопасности таких лиц.
- Полагаем практически обоснованной необходимость научной разработки структуры групповой криминалистической методики расследования преступлений, связанных с посягательством на участников уголовного процесса.

Заключение

Выполненное исследование предлагаем считать теоретическим обоснованием формирования структуры групповой криминалистической методики расследования преступлений, по которым осуществляется противоправное посягательство на участников досудебного производства. На наш взгляд, сформулированные положения могут заслуживать должного внимания в сфере криминалистической науки и представлять практическую значимость для повышения эффективности расследования рассматриваемой группы преступлений. ■

Литература

1. Бобраков И.А. Воздействие преступников на свидетелей и потерпевших. Методы его преодоления / под ред. В.П. Лаврова. М.-Курск, 2000. 101 с.
2. Боровских Р.Н. Теоретические основы прикладные аспекты расследования преступлений в сфере страхования : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2018. 54 с.
3. Возгрин И.А. Введение в криминалистику: история, основы теории, библиография. СПб., 2003. 475 с.
4. Вопросы совершенствования деятельности по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Информационно-справочные материалы Всероссийского совещания-семинара МВД Российской Федерации. Краснодар, 2—4 октября 2019 г. 132 с.
5. Гармаев Ю.П. Теоретические основы формирования криминалистических методик расследования преступлений. Иркутск, 2003. 342 с.
6. Епихин А.Ю., Мишин А.В. Сохранение в тайне данных о личности защищаемого лица в уголовном деле: процессуальный и тактический аспект // В сборнике: Тактико-методические особенности расследования экономических и иных преступлений. Казань, 2018. С. 18—23.

7. Зайцев О.А., Епихин А.Ю., Мишин А.В. Процессуальные и криминалистические механизмы обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства : монография. М. : Юрлитинформ, 2020. 150 с.
8. Косарев С.Ю. История и теория криминалистических методик расследования преступлений : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрлитинформ, 2020. 431 с.
9. Криминалистика. Учебник. Том II / под общ. ред. А.И. Бастрыкина. М. : Экзамен, 2014. 559 с.
10. Маликов С.В., Савинков А.Н. Руководство по военно-полевой криминалистике. М., 2011. 654 с.
11. Яблоков Н.П. Криминалистическая методика расследования: история современное состояние и проблемы : монография / Н.П. Яблоков. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. 191 с.

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

E-mail: avgrinenko2@mail.ru



КРИМИНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

Мацкевич И.М., Бочкарёва Е.В.¹

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

Аннотация.

Цель статьи: на основе анализа количественных и качественных характеристик преступности в период пандемии вируса COVID-19 оценить предположения о развитии преступности, опубликованные авторами настоящей статьи в ранних публикациях, и предложить рекомендации по дальнейшему противодействию преступности.

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

Выводы: по результатам проведенного исследования авторами предложен ряд рекомендаций по снижению криминализации российского общества, сделан вывод о том, что создание единой системы профилактики преступности, основанной на привлечении к этой работе максимально широкого круга общественных организаций и законопослушных граждан, будет способствовать эффективному функционированию социального государства и послужит дополнительной гарантией общественного спокойствия.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-29-33

В настоящее время появилось большое количество научных публикаций, посвященных пандемии коронавирусной инфекции. В ряде из них проблема борьбы с инфекцией ставится в зависимость от вопросов борьбы с преступностью.

Настоящей статьей мы завершаем наблюдение за развитием криминогенных факторов, связанных с коронавирусной инфекцией, хотя очевидно, что общество еще долгое время будет находиться под их воздействием. Более того, многие из этих факторов имеют инерционный характер и будут оказывать влияние на разные стороны жизни общественных и государственных институтов.

Парадоксально, но общая беда стала камнем преткновения для решения наиболее значимых вопросов, к числу которых относится высокий уровень преступности во всем мире. При этом, вопреки статистическим данным, согласно которым уровень преступности практически повсеместно снижается, криминологи с тревогой говорят о качественном ухудшении ее показателей, о росте организованности преступности, главари которой на волне любых апокалиптических потрясений стремятся увеличить собственные криминальные доходы.

В данной статье, третьей из нашего цикла о преступности в период пандемии коронавирусной инфек-

ции, мы попытаемся оценить высказанные ранее нами предположения о развитии преступности и подвести некоторые, в том числе статистические, итоги.

Представляется, что общие тенденции преступности в рассматриваемый период были определены верно. Это косвенно подтверждается выводами других ученых. Так, в коллективной монографии В.С. Овчинского, Ю.Н. Жданова, С.К. Кузнецовой «COVID-19: преступность, кибербезопасность, общество и полиция» затрагиваются такие вопросы, как: мафия и пандемия; «находчивые преступники» в период пандемии; пандемия и домашнее насилие; COVID-19 и миграция; торговля людьми во времена пандемии; незаконный ввоз мигрантов; незаконная торговля ресурсами дикой природы; торговля предметами древности и культурными ценностями; первые пандемические проявления киберпреступности; международное исследование пандемической киберпреступности; сексуальное насилие над детьми в Интернете во время пандемии и др. [1].

Выводы указанных авторов совпали с нашими прогнозами едва ли не по всем показателям: продолжит увеличиваться число преступлений, направленных против собственности, особенно в Интернете и с его использованием; увеличится число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (будет

¹ *Мацкевич Игорь Михайлович*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Почетный работник прокуратуры РФ, главный ученый секретарь Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, профессор кафедры уголовного права и криминологии МГУ имени М.В. Ломоносова, руководитель лаборатории антикриминальных исследований в сфере энергетической безопасности Российского государственного университета нефти и газа (национально-исследовательский университет) имени И.М. Губкина, президент Союза криминалистов и криминологов, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: mackevich2004@mail.ru

Бочкарёва Елена Вадимовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: lena.bochkareva.lena@gmail.com

расширяться сеть наркотрафика); произойдет рост домашнего насилия; существенно возрастет преступность в кредитно-финансовой сфере, что станет особенно актуально на фоне практически неизбежного банковского кризиса; латентность преступности приобретет объемы, близкие к гиперлатентности. Разумеется, это обусловлено единими стратегическими задачами, которые стоят перед всеми в борьбе с преступностью, и объективными данными самой преступности.

Но есть данность, которую еще предстоит изучить и проанализировать. Она заключается в том, что преступность в период пандемии существенно изменилась, если не сказать переродилась, а система противодействия ей стагнировала, переориентировавшись на решение задач по консервированию существующих общественных отношений. Подтверждением этому служит тот факт, что изменений в законодательстве, направленных на борьбу с появлением новых видов преступности, не произошло.

Между тем изучение показателей криминализации общества и их оценка позволяют разработать эффективные способы профилактики преступности в целях ее минимизации.

По данным статистики Генеральной прокуратуры РФ за 2020 г., на территории страны было зарегистрировано 2044,2 тыс. преступлений, что на 1% больше по сравнению с 2019 г.² За первое полугодие 2021 г. выявлено 1,02 млн преступлений, что на 1% больше по сравнению с январем-июнем 2020 г.³

В 2020 г. отмечается снижение количества зарегистрированных противоправных деяний по ряду корыстных и корыстно-насильственных преступлений: разбоев — на 21,7%, грабежей — на 16,2%, общего количества краж — на 3%⁴. В первом полугодии 2021 г. также отмечено снижение числа грабежей (-21,3%), разбоев (-19%), общее количество краж практически не изменилось (-0,1%)⁵.

На наш взгляд, это произошло благодаря ограничительным мерам, введенным органами государственной власти РФ, на что мы ранее указывали. Во многих субъектах РФ в целях защиты здоровья населения была ограничена свобода передвижения, что способствовало общему снижению количества преступлений данной направленности.

Во многих регионах России были закрыты для посещения общественные места, в том числе, например, скверы и парки. В результате общее количество преступ-

лений, совершенных в этих местах, в 2020 г. снизилось на 10% по сравнению с 2019 г., особенно корыстных и корыстно-насильственных: грабежей — на 24,8%, краж — на 18,5%, разбойных нападений — на 23,3%.

Как считают аналитики ГИАЦ МВД России, улучшилась криминогенная обстановка и на объектах транспорта. Общее количество зарегистрированных незаконных деяний, совершенных в данной сфере, сократилось на 7,3%, что также связано с уменьшением числа людей, которые этим транспортом пользовались. Во многих регионах РФ были введены карантинные меры для пребывающих в них на различных видах транспорта граждан, международные транспортные потоки были также значительно сокращены вследствие закрытия границ. К примеру, пассажиропоток РЖД в 2020 г. составил лишь 70% по сравнению с 2019 г., в то время как пассажиропоток всех российских аэропортов снизился на 41%⁶.

Количество преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их участии, в 2020 г. уменьшилось на 9,1%. Причинами этого, на наш взгляд, послужили:

1) социальная изоляция несовершеннолетних вместе с родителями, благодаря чему дети находились под постоянным контролем;

2) уменьшение числа контактов несовершеннолетних с теми, кто потенциально мог бы подстрекать их к совершению противоправных действий.

В то же время на несовершеннолетних продолжали оказывать негативное воздействие факторы коллективного анонимного давления асоциальных траекторий интернет-пространства, которые по-прежнему остаются вне серьезного контроля со стороны правоохранительных органов и слабо корректируются профилактическими мерами. Выборочный анализ изменений в этой области позволяет говорить о том, что все чаще несовершеннолетние предпочитают общаться в Даркнете («темном Интернете») и увлекаются ролевыми играми, которые стоят, как минимум, на грани законности (насилие, якобы по согласию с жертвой, в прямом эфире в Интернете и др.).

К числу самых противоречивых явлений пандемии относится ситуация, связанная с домашним насилием. Согласно статистическим данным МВД России, в 2020 г. зафиксировано снижение на 9,5% числа преступлений в семейно-бытовой сфере, в том числе на 15,8% — случаев умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, на 13,5% — вреда средней тяжести, на 10% — легкого вреда здоровью членам семьи, а также другим близким родственникам⁷.

Однако едва ли не все общественные организации, занимающиеся проблемой домашнего насилия, утверждают, что ни о каком снижении этого вида насилия говорить не приходится, поскольку наблюдается существенный рост количества обращений жертв этого насилия. Например, по данным Центра «Анна», в 2020 г. на Всероссийский телефон доверия для женщин, пострада-

² См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года. URL: <http://crimestat.ru/analytics/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202020.pdf> (дата обращения: 25.02.2021).

³ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — июнь 2021 года. URL: <http://crimestat.ru/analytics/Ежемесячный%20сборник%20за%20июнь%202021.pdf> (дата обращения: 01.08.2021).

⁴ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года. URL: <http://crimestat.ru/analytics/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202020.pdf> (дата обращения: 25.02.2021).

⁵ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — июнь 2021 года. URL: <http://crimestat.ru/analytics/Ежемесячный%20сборник%20за%20июнь%202021.pdf> (дата обращения: 01.08.2021).

⁶ См.: Официальный сайт ОАО «РЖД». URL: <https://company.rzd.ru/9397/page/104069?id=258589>; Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта. URL: <https://favt.gov.ru/novosti-novosti/?id=7383>.

⁷ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года. URL: <https://мвд.рф/reports/item/22678184/> (дата обращения: 25.02.2021).

давших от домашнего насилия, поступило 48 869 обращений, что на 42% больше, чем в 2019 г.⁸ Следовательно, реально произошла трансформация домашнего насилия в гиперлатентный вид правонарушающего поведения (чему в немалой степени способствовала частичная декриминализация ст. 116 УК РФ в 2017 г.).

В соответствии с нашими прогнозами, наиболее криминогенной сферой общественной жизни в период пандемии оказались информационные технологии. В 2020 г., по данным статистики Генеральной прокуратуры РФ, число преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, возросло на 73,4%, в том числе с использованием Интернета — на 91,3%, при помощи средств мобильной связи — на 88,3% по сравнению с прошлым годом⁹. Рост компьютерной (кибернетической) преступности был вполне ожидаемым: в 2020 г. огромное количество процессов, происходивших в реальной жизни, переместилось в виртуальное пространство, число пользователей цифровых платформ многократно увеличилось¹⁰. Преступники значительно быстрее приспособились к ускоренной цифровизации общественной жизни, чем законопослушные граждане. Схемы цифрового мошенничества приобрели поистине гигантский размах, оценить их количество и качество еще предстоит. По нашему мнению, следует согласиться с В.С. Овчинским, полагающим, что кибермошенничество, дезинформация и другие виды преступлений, совершаемых киберкриминалом в условиях пандемии, несомненно, увеличат ее масштабы и прибыльность [2, с. 117].

Подобная тенденция прослеживается и сегодня. Так, в первом полугодии 2021 г. было зарегистрировано на 20,3% больше преступлений, совершаемых с применением именно информационных технологий, по сравнению с январем — июнем 2020 г. Если в январе — июне 2020 г. удельный вес преступлений в сфере высоких технологий составлял 22,3%, то в первом полугодии текущего года он увеличился до 26,5%¹¹. По нашим прогнозам, рост данного вида преступности будет продолжаться до тех пор, пока не будет выработан коллективный иммунитет и мы не начнем возвращаться от дистанционного мира к реальному.

Сегодня процесс вакцинации населения находится полностью под контролем государства, но обществу не удается избежать преступлений в этой области. В параллельном Даркнете продаются поддельные вакцины, документы о якобы состоявшейся вакцинации, справки об отрицательном тесте на наличие коронавирусной инфекции и т. д.

Как отмечает В.С. Овчинский, «несмотря на введение дополнительных карантинных мер по всей Европе,

криминальная угроза останется динамичной и во время кризиса, и после него будут возникать новые или адаптированные виды преступной деятельности» [2, с. 97].

Между тем возвращение к обычным условиям труда уже не вернет обычные нормы и правила работы. Дистанционные технологии останутся с нами, и нам придется научиться по-новому жить и работать. Применительно к борьбе с преступностью это означает, что компьютерные преступники продолжают оттачивать свое мастерство. Отнюдь не случайно и Европол, и Интерпол предупреждают об опасности, которая грозит человечеству именно с этой стороны. Преступники — люди циничные и жестокие. Они используют вредоносный программный продукт Ransomware, позволяющий блокировать работу других компьютеров и их систем, для атаки на больницы, и требуют выкуп за разблокировку данных, понимая, что промедление в выполнении их противоправных требований может привести к гибели больных людей [1, с. 219]. Понятно, что выкуп должен быть произведен в виртуальной цифровой валюте, отследить движение которой практически невозможно.

В период пандемии большинство сообщений, поступивших в Европол, как утверждают Ю.Н. Жданов, С.К. Кузнецов и В.С. Овчинский, было связано с ранее известными группами вымогателей. Возникает резонный вопрос: почему эти преступники не разоблачены и не привлечены к ответственности? Кроме того, вызывает недоумение, почему лиц, совершивших противоправные деяния, в целом стали реже привлекать к уголовной ответственности. По нашему мнению, причин сложившего положения дел несколько:

во-первых, правоохранительные органы слабо подготовлены к противостоянию компьютерным преступникам, которые сплочены, представляют собой единое, хотя и формально разрозненное, братство со своим кодексом поведения, в котором определяющим является правило — один за всех и все против всех;

во-вторых, компьютерные технологии предполагают возможность манипулирования данными, поскольку позволяют делать это из разных не только государств, но и частей света, причем одновременно;

в-третьих, сотрудники правоохранительных органов нередко вербуют так называемых хакеров для помощи себе в борьбе с другими компьютерными преступниками, что по понятным причинам чревато угрозами обоюдострого манипулирования.

Конечно, давать оценку явлению, находясь в его эпицентре, даже с точки зрения правил учения о методологии исследования, неправильно. Поэтому учения о преступности, складывающейся в условиях пандемии, ожидают своих героев.

В то же время, как известно, профилактика преступности — наиболее эффективный способ противостоять ей. Исходя из этого тезиса, в сфере борьбы с преступностью за последние два года сделано очень мало. Вряд ли можно считать профилактикой преступности введение локдаунов, а никаких новых способов профилактики не предложено. По нашему мнению, и практики, и ученые провалили это важное направление обеспечения стабильности в обществе.

Более того, отечественное законодательство в течение истекшего года регулярно пополнялось новыми

⁸ Результаты работы ВТД: общая статистика за 2020 год. URL: <https://appa-center.ru> (дата обращения: 14.03.2021).

⁹ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года. URL: <http://crimestat.ru/analytics/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202020.pdf> (дата обращения: 25.02.2021).

¹⁰ См.: Дайджест Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-digital.pdf>

¹¹ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — июнь 2021 года. URL: <https://мвд.рф/reports/item/25094008/> (дата обращения: 01.08.2021).

штрафами. Например, федеральным законом от 30 декабря 2020 г. изменена редакция ст. 5.61 «Оскорбление» и ст. 12.21.4 «Неисполнение обязанности по внесению платы за проезд транспортного средства по платным автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог» КоАП РФ. 9 марта 2021 года введена ответственность за повторное нарушение требований пожарной безопасности (п. 2.1. ст. 20.4 КоАП РФ — так называемый запрет на приготовление шашлыков), 20 апреля 2021 года ужесточена административная ответственность за нарушение правил движения через железнодорожные пути (ст. 12.10 КоАП РФ).

Кстати, Правительство РФ оперативно отреагировало на распространение заболевания и еще 1 апреля 2020 г. инициировало повышение административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих (ст. 6.3 КоАП РФ).

Насколько целесообразно введение подобных мер в условиях стрессовой ситуации, в которой сейчас находятся люди, — вопрос открытый.

Складывается любопытная ситуация. С одной стороны, человек остается один на один с преступниками, а с другой стороны, на него начинает оказывать повышенное давление государственная машина, вводя новые ограничения и штрафы. В совокупности со всеми другими факторами все это будет способствовать дальнейшей эскалации преступности и увеличению числа лиц, которые будут втягиваться в орбиту криминальных проявлений (в том числе по протестным мотивам).

К сожалению, единая система профилактики преступности не функционирует. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» определил стратегическую задачу по ее созданию, но дальнейших шагов в правильном направлении сделано не было. Пандемия парадоксальным образом создала благоприятные условия для разработки соответствующих подходов, но не было сделано даже попытки ими воспользоваться. Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 03 декабря 2014 г. № 2446-р, не может считаться аналогом подобной системы.

По нашему мнению, создание единой системы профилактики преступности, основанной на привлечении к этой работе максимально широкого круга общественных организаций и законопослушных граждан, будет способствовать эффективному функционированию социального государства и послужит дополнительной гарантией общественного спокойствия.

Управление по наркотикам и преступности ООН называет следующие проблемы, порожденные пандемией:

- 1) коррупция, связанная с распределением вакцин;
- 2) незаконный оборот медицинских изделий;
- 3) поставка наркотиков под прикрытием борьбы с коронавирусной инфекцией;
- 4) рост организованной преступности.

В России пандемия также не способствует снижению уровня криминализации общества. Бюджетные средства, направленные на реализацию национальных проектов, часто оказываются в руках аферистов, аффилированных с недобросовестными должностными лицами. По подсчетам Росфинмониторинга, почти каждый четвертый рубль, выделенный государством на реализацию приоритетных нацпроектов (а это почти 500 млрд руб.), попал в руки «недобросовестных исполнителей».

Таким образом, нам еще предстоит оценить масштабы криминальных бедствий, сопутствующих пандемии. Как уже отмечалось в предыдущих статьях, действие факторов, присущих любой эпидемии, остается неизменным. Наглядным подтверждением этому является рост противостояния и конфликтов как внутри многих стран, так и между отдельными странами. Напряжение нарастает во многих регионах, и это происходит на фоне увеличения криминогенной опасности.

Подводя итог нашему исследованию криминализации общества в условиях пандемии, можно предложить следующие выводы.

1. Основные факторы, влияющие на преступность в условиях пандемии, оказались предсказуемыми и традиционными.

2. Некоторые факторы, влияющие на преступность, оказались в недостаточной степени исследованными.

3. Влияние других факторов было явно недооценено.

4. В полной мере проявилось интернациональное свойство преступности в самом худшем негативном понимании данной давно известной ее черты (преступники значительно быстрее кооперируются и придумывают новые виды противоправного сотрудничества, чем те, кто с ними борется, и пандемия это в очередной раз подтвердила).

5. Наконец, очевидно действие факторов, которые либо пока остаются латентными, либо еще только складываются, и их влияние на криминализацию общества, соответственно, не может быть учтено. Парадокс ситуации, таким образом, заключается в опасности как раз тех факторов, которые складываются, либо сложились, но не сформировались. Несмотря на то, что этих негативных факторов как будто еще нет, их воздействие на преступность уже ощущается. Подобные факторы, скорее всего, будут опосредованно влиять на преступность, но они будут прямо связаны с поведением человека (изменение климата, засорение космоса, конфликты политического и неполитического свойства, нетерпимость). Предугадать появление новых негативных факторов — задача настолько же сложная, насколько сложно наладить международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Тем не менее без большого преувеличения следует отметить, особенно на фоне каждый раз меняющихся прогнозов специалистов ВОЗ, которые теперь говорят о 5—7 летнем периоде пандемии, а некоторые о том, что коронавирусная инфекция и ее бесконечные модификации теперь будут с нами навсегда, что решение указанной задачи — это решение, стоящее на одном уровне с решением задачи обеспечения населения Земли продовольствием и энергетическими ресурсами.

Увы, но пандемия коронавирусной инфекции не объединила мир. А значит, необходимо «засучить рукава» и начать работать, учитывая «болевы точки»,

которыми являются: преступления в сфере коммуникационных технологий; организованная преступность; коррупционная и бюджетная преступность. Кроме того, требуется серьезное улучшение подготовки сотрудни-

ков правоохранительных органов и их техническое перевооружение, а также создание государственно-общественной системы предупреждения преступности. ■

Литература

1. Жданов Ю.Н., Кузнецов С.К., Овчинский В.С. COVID-19: преступность, кибербезопасность, общество и полиция. М. : Международные отношения, 2020. 448 с.
2. Овчинский В.С. COVID-19: предчувствие апокалипсиса. Хроника окаянной пандемии / В.С. Овчинский, Е.С. Ларина. М. : Книжный мир, 2019. 443 с.

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



ПРАВОВОЙ СТАНДАРТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОМУ ПРЕСЛЕДОВАНИЮ ЛИЦ В СВЯЗИ С ПРЕДПОЛАГАЕМЫМ СОВЕРШЕНИЕМ ИМИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Левченко О.В.¹

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, частно-публичное обвинение, доказывание, экономические преступления.

Аннотация.

В сфере уголовно-правового противодействия экономической преступности сложился особый уголовно-процессуальный стандарт правоприменения. Он включает в себя несколько уровней правовых предписаний. Основу его составляют нормы уголовно-процессуального кодекса. Их смысл конкретизируется и развивается в позициях, сформулированных Конституционным Судом РФ и Пленумом Верховного Суда РФ. Третий уровень данного правового стандарта сформирован ведомственными нормативно-правовыми актами и их реализацией на практике. Правовой стандарт привлечения к уголовному преследованию лиц в связи с предполагаемым фактом совершения ими преступлений в сфере экономической деятельности действует главным образом в стадии возбуждения уголовного дела. Его главной чертой является более высокая мера частного начала в следственной правовой организации стадии возбуждения уголовного дела, что проявляется в доказывании и формулировании подозрения.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-34-39

Введение. Состояние проблемы

В российском уголовном и уголовно-процессуальном праве за последнее десятилетие появилось много норм, существенно изменивших порядок привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений в сфере экономической деятельности. Из «общеуголовных преступлений» выделился особый круг преступлений, которые приведены законодателем в части 3 ст. 20, ст. 23, в части 3 ст. 28¹ и в части первой¹ статьи 108 УПК РФ. Производство по делам об этих «предпринимательских» или «экономических», как их называют, преступлениях (прежде всего в досудебных стадиях) регулируется нормами, которые содержатся в части 3 статьи 20, статье 23, части 1 и 3 статьи 28¹, пункте 3¹ части 4 статьи 46, пункте 9¹ части 4 статьи 47, части 13 статьи 107, части первой¹ статьи 108, статье 81¹, статье 90, части 1² статьи 140, частях 7–9 статьи 144, части четвертой¹ ст. 164, статье 164, части 7 ст. 241 УПК РФ.

Накопившееся к настоящему времени количество уголовно-процессуальных норм, регулирующих особенности производства по уголовным делам о «предпринимательских преступлениях», к которым надо добавить другие нормы общей и особенной частей Уголовного кодекса РФ (ст. 76¹, ст. 299 часть 3 УК РФ), позволяет ученым говорить о качественно новом уголовно-процессуальном институте. Речь идет об уникальном инструмен-

те правового (уголовно-процессуального) механизма применения мер уголовно-правового воздействия в сфере экономики, обеспечения экономической безопасности [3, с. 99–103; 10; 7]. При этом уникальность и новизна этого уголовно-правового (процессуального) механизма состоит в большей мере из частного, диспозитивного начала в сравнении с классической уголовно-правовой (процессуальной) моделью [2, с. 4–6 и др.; 9, с. 5–8 и др.; 8].

Об актуальности и важности этого правового механизма говорит то, что для поддержания его работы даже создана специальная автономная некоммерческая организация «Платформа для работы с обращениями предпринимателей»².

О его перспективах можно судить по некоторым программам реформирования уголовно-процессуальной системы, предлагаемым предпринимательскими институтами гражданского общества³.

² См.: «ЗаБизнес.рф». URL: <https://xn--80acmfcf0b7a.xn--p1ai> (дата обращения: 01.09.2021).

³ См.: Судебная реформа. Приложение № 13 к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста» (Программа разработана в рамках поручения Президе-

¹ Левченко Олег Викторович, кандидат юридических наук, прокурор Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: 2923757@rambler.ru

Цель исследования состоит в том, чтобы подвести промежуточный итог становления параметров функционирования означенного правового механизма, которые, на наш взгляд, можно свести к *правовому стандарту* привлечения к частно-публичному уголовному преследованию субъектов предпринимательской деятельности. Данный правовой стандарт складывается в процессе развития содержания статей кодексов в разъяснениях судебной власти, ведомственном нормотворчестве. Мониторинг этого процесса и позволяет сделать выводы о состоянии рассматриваемого правового стандарта.

В первый круг **материалов исследования** мы включим позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ и Пленумом Верховного Суда РФ в развитие законодательных положений, регулирующих производство по уголовным делам о предпринимательских преступлениях. Во второй круг материалов войдут ведомственные нормативно-правовые источники. В заключение будет исследован крайний уровень анализируемого правового стандарта, сформированный в практике правоприменения. Все материалы будут истолкованы с использованием общих методов толкования, принятых в юриспруденции, как первый, второй и третий уровни правового частно-публичного стандарта привлечения к уголовному преследованию субъектов предпринимательской деятельности, совершивших экономические преступления.

Предварительно примем за отправную точку наших рассуждений два положения, сформулированных в науке по интересующей нас теме: во-первых, что следственная форма досудебного производства детерминирует порядок привлечения к уголовному преследованию, и во-вторых, что в стадии возбуждения уголовного дела сосредоточена специфика привлечения к частно-публичному уголовному преследованию [1, с. 80–93]. Соответственно, в центре внимания должен быть правовой режим деятельности участников этой стадии по:

(а) превращению заявления потерпевшего в *публичное подозрение* (как предтечу будущего обвинения), которое должно быть *сформулировано* в постановлении о возбуждении уголовного дела (формула подозрения), и одновременно с этим

(б) формированию *основания* подозрения («обоснованности подозрения») или привлечения к публичному уголовному преследованию за совершение предпринимательского преступления.

Содержание исследования. Начнем с конституционно-правовой основы анализируемого правового стандарта. Отметим тот факт, что Конституционный Суд РФ подтвердил соответствие особой разновидности частно-публичного порядка возбуждения уголовных дел о преступлениях, совершенных в сфере экономической деятельности, и ее отдельных составляющих нормам Конституции РФ. И, соответственно, конституционность анализируемой нами правовой конструкции, состоящей из изъятий из общего публично-правового порядка начала уголовного процесса, существующего

для большинства преступлений, которая ставилась под сомнение некоторыми заявителями⁴.

Основываясь на позициях, сформулированных Конституционным Судом РФ⁵, можно заключить, что, с одной стороны, установленные вступившим в законную силу судебным актом, разрешившим дело по существу в порядке гражданского судопроизводства, фактические обстоятельства имеют преюдициальное значение для суда, прокурора, следователя и дознавателя по находящемуся в их производстве уголовному делу. С другой стороны, они не могут рассматриваться как решающие выводы суда при осуществлении уголовного судопроизводства о том, содержит ли деяние признаки преступления, а также о виновности обвиняемого, которые должны основываться на всей совокупности доказательств по уголовному делу.

Отсюда вытекает, что в стандарт доказывания основания возбуждения уголовного дела частно-публичного обвинения в отношении подозреваемого входит разрешение следующих вопросов:

а) о разграничении деяния, в связи с совершением которого потерпевшим выдвигается требование о привлечении его к уголовному преследованию, и гражданско-правового деликта;

б) об определении преюдициально установленных фактов, составляющих объективную сторону состава предпринимательского преступления, которые обязательны для следователя;

в) об отсутствии обстоятельств, указанных в части 4 статьи 20 УПК РФ, делающих необходимым для органа предварительного расследования принятие решения о возбуждении уголовного дела в публичном порядке. Констатация преюдициально установленных гражданским судом фактов, образующих элементы объективной стороны состава предпринимательского преступления, является элементом технологии доказывания в стадии возбуждения уголовных дел по данной категории преступлений. Орган предварительного расследования не может ставить их под сомнение, а тем более проигнорировать, но может истолковать их смысл в новом контексте — уголовного закона. Для этого, как правило, нужно установить элементы субъективной стороны состава преступления (прежде всего умысел).

⁴ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 16.04.2009 № 441-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жеребятникова Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 23.10.2014 № 38-ПП «О прекращении переписки с гражданином Будыниным Михаилом Александровичем по вопросу о нарушении его конституционных прав частью третьей статьи 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 23.11.2017 № 2720-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Терентьевой Ольги Алексеевны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 20 и частью первой статьи 45 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.09.2021).

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» // Российская газета. 2012. 11 января. № 2(5675).

дента Российской Федерации от 14 июля 2016 г. № Пр-1347). Февраль 2017 г. URL: <http://stolypinsky.club/wp-content/uploads/2017/03/13-SUDY-28.02.17.pdf> (дата обращения: 01.09.2021).

Свой вклад в анализируемый уровень стандарта привлечения к частно-публичному уголовному преследованию субъекта предпринимательской деятельности был внесен Пленумом Верховного Суда РФ. В первую очередь, Пленум Верховного Суда РФ требует «строгого соблюдения установленных законом гарантий прав предпринимателей при возбуждении в отношении их уголовного преследования»⁶.

Одной из таких гарантий выступают рекомендации Пленума Верховного Суда РФ, чтобы в стадии возбуждения уголовного дела проверка сообщений об экономических преступлениях, якобы совершенных предпринимателями, производилась исключительно на сведениях, полученных в соответствии со статьей 144 УПК РФ⁷, то есть процессуальным путем. Из этого следует, что выявление (раскрытие) «предпринимательских преступлений», избобличение в их совершении субъектов посредством проведения оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД) до регистрации заявления потерпевшего (то есть «повода») в Книге учета сообщений о преступлениях (далее — КУСП) *недопустима*. Проведение оперативно-розыскной деятельности возможно только после регистрации в КУСП заявления потерпевшего, то есть выявление и раскрытие посредством ОРД только в стадии возбуждения уголовного дела.

Важные требования сформулированы в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 относительно «потерпевшего» — заявителя о преступлении и потому фактически «частного обвинителя». Таковыми могут быть только:

- а) лицо, являющееся в соответствии с уставом коммерческой организации ее единоличным руководителем, или
- б) руководителем коллегиального исполнительного органа, или
- в) лицо, уполномоченное руководителем коммерческой организации представлять ее интересы в уголовном судопроизводстве в соответствии с частью 9 статьи 42 УПК РФ.

Если в совершении указанных преступлений подозревается руководитель коммерческой организации, уголовное дело может быть возбуждено по заявлению:

- а) органа управления организации, в компетенцию которого в соответствии с уставом входит избрание, назначение руководителя и (или) прекращение его полномочий (например, совета директоров), либо
- б) лица, уполномоченного этим органом обратиться с таким заявлением, но также
- в) собственника бизнеса [1, с. 87].

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 33 «О ходе выполнения судами Российской Федерации постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» // Российская газета. 2017. 13 октября.

⁷ См.: пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 (ред. от 11.06.2020) «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» // Российская газета. 2016. 24 ноября. № 266 (7134) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.09.2021).

Присоединяемся к мнению, согласно которому при возбуждении данной категории уголовных дел частно-публичного обвинения потерпевший-заявитель должен обладать специальным правовым статусом, подлежащим удостоверению при подаче заявления о возбуждении уголовного дела, что должно быть зафиксировано в заявлении [1, с. 91, 92]. Отсюда вытекает, что предметом доказывания в стадии должны быть фактические обстоятельства, характеризующие правомочность потерпевшего на подачу заявления против субъекта предпринимательской деятельности. Подача заявления неполномоченным лицом лишает его юридической силы и является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела (его прекращения, если возбуждение ошибочно состоялось) по основанию, предусмотренному пунктом 5 части 1 статьи 24 УПК РФ.

Самого же потерпевшего-заявителя вполне обоснованно квалифицируют как *субсидиарного частного обвинителя* [4, с. 46] в стадии возбуждения уголовного дела — именно его заявление, в котором излагается утверждение о факте преступления и требование о привлечении к уголовной ответственности виновника преступления, способно преобразоваться в начале в подзрение, а затем — в обвинение.

Уголовное дело частно-публичного обвинения по анализируемой категории преступлений может быть возбуждено *только в отношении конкретного подозреваемого*, указанного в заявлении потерпевшего. Пленум Верховного Суда РФ указал признаки такого субъекта, в отношении которого по заявлению потерпевшего может быть возбуждено уголовное дело и привел их перечень, в который входят:

- 1) руководитель коммерческой организации, если совершил преступление, которое связано или а) с осуществлением им полномочий по управлению коммерческой организацией, или б) при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности;
- 2) член органа управления коммерческой организации, если совершил преступление, которое или а) связано с осуществлением им полномочий по управлению коммерческой организацией, или б) при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности;
- 3) индивидуальный предприниматель, если преступление совершено в связи с а) осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) б) управлением принадлежащим ему имуществом в целях предпринимательской деятельности;
- 4) «иные лица», не обладающие статусом предпринимателя, которые совершили преступление в соучастии с субъектом предпринимательской деятельности, то есть (а) руководителем коммерческой организации, (б) членом органа управления коммерческой организации, (в) индивидуальным предпринимателем⁸.

При этом в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ имеется указание на то, что данный — частно-публичный — порядок возбуждения уголовных дел распространяется и на лиц, совершивших предприни-

⁸ См.: пункты 3 и 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48.

мательское преступление, указанное в части первой¹ статьи 108 УПК РФ в соучастии с одним из субъектов, перечисленных выше⁹.

Значит, можно констатировать, что специфический стандарт доказывания основания, иначе — стандарт обоснованности подозрения или привлечения к публичному уголовному преследованию, включает в себя решение следующих вопросов:

(1) разграничение гражданско-правового спора и преступления;

(2) установление объективной стороны преступления на основании гражданско-правовой преюдиции;

(3) проверка правового статуса (а) заявителя-потерпевшего, (б) лица, в отношении которого возбуждается уголовное дело;

(4) проверка обоснованности заявления потерпевшего — частного правопритязания на применение уголовного закона к заподозренному лицу.

Генеральная прокуратура России¹⁰ требует обеспечения прав предпринимателей при возбуждении уголовного дела, исключения фактов незаконного привлечения их к уголовному преследованию, в том числе и прежде всего — недопущения фактов возбуждения уголовных дел по обстоятельствам, одновременно являющимся предметом рассмотрения гражданских и арбитражных судов, или при наличии вступивших в силу решений указанных судов; соблюдения специального порядка изъятия предметов, документов, электронных носителей информации, которые задействованы в предпринимательской деятельности; сроков признания предметов, документов вещественными доказательствами, а также их возвращения лицам, у которых они были изъяты. В этих целях в прокуратуре разработан целый ряд организационно-правовых мер.

На ведомственном уровне происходит завершающая детализация частно-публичного правового стан-

дарта привлечения к уголовному преследованию предпринимателей. Применительно к органам внутренних дел¹¹ основную идею ее выразил министр внутренних дел РФ В. Колокольцев: «Категорически неприемлемо наше вмешательство в какие-либо гражданско-правовые споры между коммерческими организациями. Считаю целесообразным процессуально рассматривать обращения от одной из указанных сторон лишь после решения арбитражного суда»¹².

Важным правовым предписанием, вытекающим из ведомственных нормативных актов¹³, является то, что постановление о возбуждении уголовного дела по анализируемой категории преступлений, если они повлекли причинение ущерба либо извлечение незаконного дохода в сумме, превышающей шесть миллионов рублей, принимаются в органах предварительного следствия территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях. Во многих регионах для принятия итогового решения в стадии возбуждения уголовного дела требуется получение заключения контрольно-методического управления в составе ГСУ ГУ МВД по субъекту федерации. Кроме того, ему предшествует проведение совещания при руководителе следственного органа, в котором оцениваются признаки преступления и законность постановления о возбуждении уголовного дела; предварительное согласование решения о возбуждении уголовного дела с надзирающим прокурором (что призвано если не исключить, то снизить вероятность в последующем отмены прокурором данного постановления)¹⁴.

Предварительные выводы по первым двум уровням анализируемого правового стандарта таковы:

(1) ужесточение следственного стандарта доказывания (доследственной проверки) в целях обеспечения гарантий права лица, в отношении которого ставится вопрос о привлечении к публичному уголовному преследованию,

(2) постановка проведения публичного уголовного преследования в зависимости от (а) воли частного лица — заявителя и (б) исхода гражданско-правового спора по такому же предмету.

Далее дадим разъяснения относительно третьей слагаемой правового стандарта привлечения к уголов-

⁹ См.: пункты 6—8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48.

¹⁰ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 (ред. от 05.12.2017) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79062 (дата обращения: 10.08.2021); Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 (ред. от 20.05.2020) «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (вместе с «Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86846 (дата обращения: 10.08.2021); Указание Генпрокуратуры России № 387/49, МВД России № 1/7985, СК России № 1/218, ФСБ России № 23, ФТС России № 266-р от 23.07.2020 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности». URL: <http://rulaws.ru/genprokuratura> (дата обращения: 10.08.2021); Приказ Генпрокуратуры России от 19.09.2019 № 665 «Об утверждении Регламента рассмотрения обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов, поступающих посредством цифровой платформы для приема таких обращений». URL: http://pressa-lex.ru/wp-content/uploads/2019/10/11_2019.pdf#page=5 (дата обращения: 10.08.2021).

¹¹ В Следственном комитете России и других правоохранительных органах имеются свои ведомственные нормативно-правовые акты по данной теме.

¹² Выступление министра внутренних дел В. Колокольцева на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации. 26 февраля 2020 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62860> (дата обращения: 10.08.2021).

¹³ См.: Приказ министра внутренних дел Российской Федерации от 01.12.2016 № 785 «Об организации рассмотрения сообщений об отдельных видах преступлений экономической направленности» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.09.2021); Решение совещания у заместителя министра внутренних дел Российской Федерации — начальника Следственного Департамента МВД России (официально опубликовано не было).

¹⁴ См., напр.: Приказ начальника ГУ МВД по Нижегородской области от 06.03.2007 № 186 «Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверок по отдельным видам преступлений экономической и коррупционной направленности» (официально опубликован не был).

ному преследованию предполагаемых виновников предпринимательских преступлений, которая сформировалась в практике правоприменения.

Прежде всего надо сказать о запрете на использование результатов ОРД как (а) повода, (б) средства доказывания в стадии возбуждения уголовного дела. В целом надо согласиться с мнением [5, с. 61, 62], что информация, полученная в ходе ОРД, как и в результате иных действий, не являющихся следственными, может служить основанием для постановления о возбуждении уголовного дела, но не может считаться доказательством и служить обоснованием решения о применении уголовного закона — такой она становится только после проверки в установленном кодексом порядке (статья 89 УПК РФ).

Можно согласиться с выводом о наличии особого стандарта раскрытия преступления или особого стандарта обоснованности/доказанности подозрения [7, с.13], который подразумевает установление если не всех, то основных элементов юридического состава «экономического преступления», включая размер ущерба [8, с. 41, 115—116] в стадии возбуждения уголовного дела.

В большинстве случаев следователь при принятии решения о возбуждении уголовного дела в отношении субъекта предпринимательской деятельности предпочитает иметь доказательства направленности умысла на совершение им преступления. То есть в отношении лица, предположительно причастного к преступной деятельности, подлежат установлению все признаки объективной стороны состава предпринимательского преступления и признаки субъективной стороны.

Если потерпевшим-заявителем и органом предварительного расследования, проводящим предварительную проверку, собраны достаточные сведения, позволяющие обоснованно подозревать, что в сфере экономической деятельности было совершено в отношении потерпевшего предпринимательское преступление, то такое постановление будет законным и обоснованным [5, с. 62; 7, с. 13].

Основанием для возбуждения уголовного дела частно-публичного обвинения можно считать такую совокупность представленных потерпевшим-заявителем и полученных самим следователем в ходе проверки заявления фактических данных, которые позволяют сформировать обоснованное предположение о совершенном преступлении, указанном в заявлении. Это и есть тот стандарт доказанности «подозрения», который составляет основание постановления о возбуждении уголовного дела — решения о привлечении подозреваемого к уголовному преследованию.

Отметим еще некоторые особенности технологии доказывания по уголовному делу частного-публичного обвинения, где сторонами выступают коммерческие организации, которые проявляются уже на стадии возбуждения уголовного дела. В качестве характерной особенности этой технологии надо выделить активное участие в доказывании потерпевшего, который в ряде дел фактически превращается в субсидиарного обвинителя и субсидиарного, самостоятельного субъекта доказывания. Как было показано Д.И. Ураковым, виды предпринимательского мошенничества, преследуемые в порядке частного-публичного обвинения, зачастую

раскрывают службы безопасности коммерческих организаций [11, с. 130—132]. Результаты внутреннего расследования кладутся в основу подозрения, формулируемого заявителем в стадии возбуждения уголовного дела, и используются при формировании уголовно-процессуальных доказательств органом предварительного расследования.

Таким образом, частным моментом проникнута и технология уголовно-процессуального доказывания по делам о преступлениях данной категории: потерпевший — частный обвинитель собирает сведения и материалы о совершенном преступлении и активно участвует в доказывании.

Основные выводы по результатам исследования. В отношении лиц, совершающих преступления в сфере экономической деятельности, сложился специфический частно-публичный порядок возбуждения уголовных дел.

Правовой стандарт привлечения к уголовному преследованию субъектов предполагаемых предпринимательских преступлений формируют уголовно-процессуальные и уголовно-правовые нормы, составляющие самостоятельный межотраслевой институт права, а также образующие с ними смысловое единство позиции Конституционного Суда и Пленума Верховного Суда России, нормативно-правовые требования прокуратуры и подзаконные ведомственные нормативно-правовые акты.

Данный правовой стандарт включает в себя, во-первых, особый правовой режим доследственной проверки (досудебного — альтер-процессуального или альтер-следственного — порядка доказывания/установления фактов, имеющих решающее значение для будущего уголовного дела), иначе говоря, особый порядок формирования основания итогового решения в стадии, принимаемого по заявлению потерпевшего, и, во-вторых, саму процедуру вынесения постановления о возбуждении уголовного дела.

Частно-публичная идеология анализируемого правового стандарта правоприменения воплощена в повышенной мере частно-диспозитивного начала в технологии (а) доказывания, (б) формулирования подозрения/обвинения, которые имеют место в стадии возбуждения уголовного дела.

Суды, прокуратура, руководство следственных органов и органов внутренних дел исходят из необходимости обеспечения повышенного уровня доказанности преступлений, совершаемых в сфере экономической деятельности, и добиваются повышенного стандарта доказанности основания для привлечения к уголовному преследованию в качестве подозреваемого субъекта предпринимательской деятельности.

Юридический состав предпринимательского преступления, а также правовой статус подозреваемого, наличие прямого умысла на совершение предпринимательского преступления устанавливаются уже на момент возбуждения уголовного дела.

Предварительную (доследственную) проверку заявления потерпевшего о совершении против него предпринимательского преступления можно квалифицировать как альтер-процессуальную форму уголовного

преследования на стадии возбуждения уголовного дела, которая должна проводиться с учетом специально установленных законом требований к допустимости доказательств и соблюдения прав подозреваемого и иных лиц,

в отношении которых проводятся следственные и проверочные действия, сопряженные с ограничением права собственности и свободы ведения бизнеса. ■

Литература

1. Александров А.С., Александрова И.А. Особый (частно-публичный) организационно-правовой механизм применения уголовного закона в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 80—93.
2. Александров А.С., Александрова И.А. Современная уголовная политика обеспечения экономической безопасности путем противодействия преступности в сфере экономики : монография. М. : Юрлитинформ, 2017. 608 с.
3. Горюнов В.Ю. Об оптимизации частного-публичного порядка уголовного преследования субъектов преступлений против собственности в сфере предпринимательской деятельности // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 4 (34). С. 99—103.
4. Горюнов В.Ю. Частно-публичное обвинение как уголовно-процессуальная основа применения уголовного закона в сфере экономической деятельности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2020. № 1. С. 43—48.
5. Миллер В.Ю. Особенности возбуждения уголовных дел о преступлениях против собственности, совершенных в сфере предпринимательской деятельности // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 4. С. 59—63.
6. Муравьев М.В. О некоторых проблемах взаимодействия уголовно-процессуального доказывания с оперативно-разыскной деятельностью // Судебная власть и уголовный процесс. Научно-практический журнал. 2018. № 2. С. 81—85.
7. Панфилов П.О. Особенности производства по уголовным делам о преступлениях в сфере экономической и предпринимательской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 26 с.
8. Попова Л.В. Особенности уголовно-процессуального регулирования досудебного производства по уголовным делам об экономических преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2019. 278 с.
9. Русанов Г.А. Пределы уголовно-правового воздействия государства на экономику: понятие и содержание : монография. М. : Юрлитинформ, 2019. 144 с.
10. Сычёв П.Г. Производство по уголовным делам о преступлениях в сфере экономической и предпринимательской деятельности. М. : Юрлитинформ, 2020. 336 с.
11. Ураков Д.И. Уголовное преследование по уголовным делам о мошенничестве в сфере экономической деятельности. М. : Юрлитинформ, 2018. 200 с.

Рецензент: *Зайцев Олег Александрович*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, главный научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: crim@izak.ru



РЕАБИЛИТАЦИОННЫЙ ХАРАКТЕР ПРОЦЕДУР БАНКРОТСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Петрова Р.Е., Ревина В.В., Бегичева Е.В., Родькина Н.Л.¹

Ключевые слова: банкротство, несостоятельность, наблюдение, внешнее управление, конкурсное производство, законопроект, кредиторы, финансовое оздоровление, арбитражный суд, арбитражный управляющий, реструктуризация долгов.

Аннотация.

Цель исследования заключается в анализе проблемы малой эффективности применения реабилитационных процедур банкротства в России и возможности ее решения в результате принятия проекта Федерального закона № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Методы исследования: в основу методологии этого исследования положены методы и принципы диалектической и формальной логики, метод анализа, методы наблюдения и обобщения.

Полученные результаты: проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что выходом из сложившейся ситуации представляется введение единой действенной реабилитационной процедуры, предусматривающей множественность как способов управления должником, так и мероприятий, направленных на преодоление его неплатежеспособности. Наиболее продуктивными представляются либо мероприятия, направленные на продажу имущества должника или всего предприятия целиком, либо реорганизация предприятия-должника.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-40-45

Введение

Правовое регулирование процедуры банкротства имеет особое значение в связи с тем, что экономика Российской Федерации подвержена непрерывным изменениям, и институт банкротства, являясь, с одной стороны, механизмом ликвидации слабых звеньев экономической системы, а с другой — институтом, направленным на поддержку потенциально значимых субъектов экономики, оказавшихся в тяжелом финансовом положении, имеет огромное значение для обеспечения безопасности и нормального функционирования экономики государства и выступает еще и в качестве гаранта, который осуществляет поддержание здоровой конкуренции [4]. В настоящее время значение этого института особенно возросло в связи с действующей обстановкой в стране. Введение ограничений в условиях распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) привело к тому, что многие предприятия терпят убытки и на-

ходятся на грани банкротства. С целью снизить риск банкротства для предприятий был временно введен мораторий на банкротство на основании заявлений кредиторов, срок которого в настоящее время истек. Смогут ли субъекты экономики, оказавшиеся в кризисной ситуации в связи с действующей обстановкой, восстановить свою платежеспособность или значительное количество российских предприятий ожидает ликвидация, не в последнюю очередь будет зависеть от правового регулирования, действующего в данной области. В настоящее время процедура оценки регулирующего воздействия осуществляется в отношении нормативных правовых актов на всех уровнях публичной власти [2, с. 5]. Между тем существующая статистика говорит о том, что общий процент применения процедур, направленных на восстановление платежеспособности должника, по сравнению с применением процедуры конкурсного производ-

¹ *Петрова Роза Есеновна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры КБ-12 «Правовое обеспечение национальной безопасности» ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский технологический университет», г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: petrova_r_e@mail.ru

Ревина Валерия Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры КБ-12 «Правовое обеспечение национальной безопасности» ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский технологический университет», г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: revina@mirea.ru

Бегичева Елена Вячеславовна, старший преподаватель кафедры КБ-12 «Правовое обеспечение национальной безопасности» ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский технологический университет», судья в отставке, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: sherlen.new@gmail.com

Родькина Наталья Львовна, преподаватель кафедры КБ-12 «Правовое обеспечение национальной безопасности» ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский технологический университет», судья в отставке, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: etincelle78@mail.ru

ства невысок, при этом эффективность указанных процедур является крайне низкой. Такое положение вещей в действительных обстоятельствах может привести к ликвидации большого количества российских предприятий, что приведет среди прочего к значительным рискам в области безопасности национальной экономики.

Результаты исследования

В условиях современной рыночной экономики роль института несостоятельности имеет огромное значение. Банкротство затрагивает всех субъектов экономической деятельности. Вместе с тем отношение к данному явлению двоякое. Банкротство может рассматриваться как в качестве угрозы экономической безопасности, так и в качестве эффективного механизма для ее обеспечения.

В этой связи следует рассмотреть банкротство как объективно существующее явление. В условиях рыночной экономики действует свободная конкуренция, которую не все субъекты экономической деятельности оказываются в состоянии выдержать.

Так, Е.П. Торкановский считал, что на возникновение причин банкротства могут влиять принципы деятельности предприятия, наличие у него достаточных ресурсов, стратегия, которой оно придерживается, качество и уровень маркетинга [8, с. 14—30].

Кроме того, компания может оказаться не в состоянии расплатиться со своими работниками и кредиторами и по объективным, не зависящим от нее причинам. К таким причинам можно отнести развитие товарного и финансового рынков, экономическое и технологическое развитие страны, изменения в законодательстве и факторы политической нестабильности.

Так же как и большинство развитых стран, Россия в настоящее время стремится использовать процедуру банкротства не только как инструмент защиты прав кредиторов и ликвидации слабых звеньев экономической системы, но также как инструмент защиты добросовестных субъектов экономической деятельности, оказавшихся в тяжелом финансовом состоянии. Таким образом, важное значение имеет реабилитационная направленность процедуры банкротства, которая предполагает возможность сохранения и развития бизнеса должника.

Вместе с тем, как отмечает руководитель научной школы «Антикризисное управление» и департамента менеджмента Финансового университета при Правительстве Российской Федерации А.Н. Ряховская, результаты функционирования института банкротства в России в течение более чем двадцатилетнего периода свидетельствуют о том, что сохранения бизнеса предприятий-должников и тем более его развития в рамках этого института фактически не происходит [6, с. 50].

Так, согласно отчету о работе арбитражных судов за первое полугодие 2020 г., арбитражные суды субъектов РФ рассмотрели более 41 тыс. заявлений о несостоятельности. При этом количество заявлений о банкротстве, поданных гражданами, зарегистрировано 27 998. На втором месте компании — об их несостоятельности подано 12 339 заявлений. И всего 1451 обращение о бан-

кротстве индивидуальных предпринимателей было рассмотрено судами.

При этом в отчете Судебного департамента отмечается, что наиболее популярной обеспечительной мерой явился запрет на совершение определенных действий. Суды удовлетворили 3390 таких ходатайств. Также среди популярных — наложение ареста, его применили 1313 раз. Всего арбитражные суды одобрили 5483 заявления об обеспечительных мерах.

Судебный департамент при Верховном Суде сообщил и о других мерах в отношении граждан, компаний и предпринимателей. Например, о проведенных арбитражными судами процедурах, например, конкурсном производстве — в отношении 4525 субъектов; реструктуризации долга — в отношении 9265 субъектов; реализации имущества — в отношении 43 283 субъектов; наблюдении — в отношении 3365 субъектов; финансовом оздоровлении — в отношении 11 субъектов².

При этом статистика предприятий, восстановивших предпринимательско-финансовую деятельность после применений к ним мер, предусмотренных процедурой банкротства, источником не приводится.

Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ установлено пять процедур, которые могут быть использованы в рамках процедуры банкротства: наблюдение, внешнее управление, финансовое оздоровление, конкурсное производство и мировое соглашение.

Первым в рамках банкротства назначается наблюдение. Наблюдение вводится судом вместе с возбуждением дела о банкротстве. Задачей процедуры наблюдения является сохранение имущества должника и анализ его деятельности, а также регистрация требований кредиторов. В случае если анализ деятельности должника показал его несостоятельность, суд выносит определение о признании предприятия банкротом, в противном случае арбитражный суд отказывает в признании должника несостоятельным. В случае признания арбитражным судом должника банкротом назначается следующая процедура.

Следующей после процедуры наблюдения назначается процедура финансового оздоровления. Цель финансового оздоровления состоит в том, чтобы помочь должнику восстановить свою платежеспособность и, как следствие, погасить задолженность. В случае если указанная задача в ходе финансового оздоровления будет выполнена, процедура банкротства на этом будет прекращена.

Если процедура финансового оздоровления окажется недостаточной для восстановления платежеспособности должника, определением суда назначается внешнее управление. Внешнее управление преследует те же цели, что и финансовое оздоровление, разница в том, что, в отличие от административного управляющего, назначаемого при финансовом оздоровлении, который всего лишь осуществляет контроль над управлением организацией, внешний управляющий берет роль управления организацией на себя.

² Отчет о работе Арбитражных судов субъектов РФ по рассмотрению дел о банкротстве за 6 месяцев 2020 года. URL: <https://www.arbitr-praktika.ru/news/3810-suddep-opublikoval-statistiku-po-delam-o-bankrotstve> (дата обращения: 15.05.2021).

Как следует из представленного выше, финансовое оздоровление и внешнее управление являются реабилитационными процедурами, призванными уберечь добросовестного должника от необходимости введения конкурсного производства с последующей ликвидацией предприятия. Таким образом, именно наличие данных процедур позволяет осуществлять функцию защиты интересов должников, желающих сохранить и в дальнейшем развивать свой бизнес.

Вместе с тем в соответствии с информацией, содержащейся в Едином федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности «Федресурс», доля введенных реабилитационных процедур, внешнего управления и финансового оздоровления, среди всех процедур, кроме наблюдения, в период с января по сентябрь 2020 года составляет 1,7%. На 7393 решения судов о банкротстве компаний приходится всего 127 реабилитаций³.

Указанная статистика свидетельствует: несмотря на то, что законом предусмотрено использование процедуры банкротства в качестве реабилитационной меры, на практике она имеет ярко выраженный ликвидационный характер.

Председатель судебного состава Высшего арбитражного суда Российской Федерации С.В. Сарбаш в 2010 году к причинам неэффективности реабилитационных процедур относил отсутствие действенных стимулов к тому, чтобы выявлять проблемы и запускать реабилитационные процедуры на ранних стадиях неблагополучной финансово-экономической ситуации должника; недобросовестные действия в процедурах банкротства и в преддверии банкротства; высокие риски злоупотреблений со стороны арбитражных управляющих, а также традиционно негативное отношение к реабилитации со стороны кредиторов и фискальных органов [7, с. 139—250]. С.В. Сарбаш также отмечал, что нормы права в области регулирования банкротства постоянно меняются, что создает внутренние противоречия между ними.

В настоящий момент ситуация по сравнению с 2010 годом изменилась незначительно. Это также подтверждает статистика, представленная в Едином федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности «Федресурс». На ликвидационную направленность процедуры банкротства указывает также то, что заявителями в деле о банкротстве предприятий выступают в основном кредиторы. В период с января — сентября 2020 года конкурсные кредиторы выступили заявителями по корпоративным делам в 75,8% случаев, сами должники — в 9,2%, ФНС России — в 14,6%, работники — в 0,5% случаев⁴.

Указанная статистика говорит о том, что сами должники предпочитают не обращаться своевременно с

заявлением о банкротстве, не рассчитывая на реабилитационный характер.

На сегодняшний день Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» фактически предусмотрено всего одно мероприятие реорганизационного характера — замещение активов должника. Указанное мероприятие проводится чаще всего в рамках внешнего управления. Процедура внешнего управления может быть реализована только после процедуры наблюдения, в то же время эффективность указанного выше мероприятия снижается в связи с невозможностью его применения на ранних стадиях банкротства. В зарубежных странах активно используется политика быстрой продажи бизнеса либо всей компании целиком незамедлительно, с целью избежать возникновения трудностей, которые связаны с уменьшением стоимости активов должника [1, с. 152—154].

В США, так же как и во множестве европейских стран, наблюдается высокая эффективность реорганизационных мероприятий, именно она обеспечивает этим странам высокий процент реабилитации компаний-должников [3, с. 3—7].

Низкая эффективность подобных процедур в России говорит о том, что данный вопрос недостаточно урегулирован на законодательном уровне.

В настоящее время Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу РФ разработанный Министерством экономического развития проект Федерального закона № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Впервые в Правительство Российской Федерации законопроект был представлен в марте 2020 года. О содержащихся в нем изменениях рассказал в рамках первого вебинара «Проблемы регулирования» из серии «Банкротство 2020: на распутье» заместитель министра И.Э. Торосов⁵.

Согласно тексту законопроекта, опубликованному на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, он предполагает внесение целого комплекса изменений в содержание Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ. Кроме того, изменения коснутся и самого названия Федерального закона. Предполагаемое новое название звучит как Федеральный закон «О реструктуризации и банкротстве», что отражает сущность вводимой реформы.

Среди прочего законопроектом предусмотрена отмена процедур наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления и создание новой реабилитационной процедуры — реструктуризации долгов. План реструктуризации будет предусматривать различные варианты управления и действовать на протяжении четырех лет, с возможным продлением.

Новая процедура реструктуризации долгов призвана повысить реабилитационную направленность процедуры банкротства в целом. Вместе с тем вопрос о том, будет ли новая процедура реабилитации более эффективна, чем ее предшественницы, на данный момент является дискуссионным.

³ Число банкротств граждан и компаний за 9 мес. 2020 — «Федресурс». URL: <https://fedresurs.ru/news/8b77432d-3823-415d-8127-8d9cb71953f7> (дата обращения: 15.05.2021).

⁴ Число банкротств граждан и компаний за 9 мес. 2020 — «Федресурс». URL: <https://fedresurs.ru/news/8b77432d-3823-415d-8127-8d9cb71953f7> (дата обращения: 15.05.2021).

⁵ Банкротство 2020: на распутье. URL: <https://event.interfax.ru/programs/13> (дата обращения: 11.05.2021).

Статья 65 рассматриваемого законопроекта устанавливает следующие методы управления должником в ходе реабилитационной процедуры реструктуризации: «сохранение полномочий по избранию и прекращению полномочий руководителя и иных органов управления должника за учредителями (участниками) должника, собственником имущества должника унитарного предприятия; возложение полномочий руководителя и иных органов управления должника на антикризисного управляющего; переход полномочий по избранию и прекращению полномочий руководителя и иных органов управления должника к собранию кредиторов или комитету кредиторов; образование двух единоличных исполнительных органов должника, один из которых избирается учредителями (участниками) должника, а другой собранием кредиторов, с распределением полномочий между ними в соответствии с планом реструктуризации долгов»⁶.

Таким образом, в отличие от действующего в настоящий момент Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон «О реструктуризации и банкротстве» будет содержать большой выбор методов управления должником в ходе реабилитационной процедуры.

Помимо этого, как было упомянуто выше, процедура реструктуризации долгов в соответствии с рассматриваемым законопроектом будет осуществляться по заранее утвержденному плану. Указанный план, в соответствии с положениями статьи 70, должен быть предложен должником в течение четырех месяцев с даты, когда в отношении него была введена процедура реструктуризации долгов. Свои проекты плана в указанный срок могут представить также кредиторы должника, уполномоченные органы, управляющий, учредитель самой организации, представитель ее работников, органы местного самоуправления и органы государственной власти. Однако в отличие от самого должника для них это является правом, а не обязанностью.

План не утверждается, если в результате его реализации кредиторы получают меньше, чем в ходе осуществления конкурсного производства.

В случае одобрения законопроекта федеральный закон, регулирующий банкротство, будет содержать множество возможных способов реабилитации должника. К таким способам относятся: изменение сроков и порядка исполнения обязательств должника, конвертация требований кредиторов организации в доли в уставном капитале (при этом речь идет о требованиях тех кредиторов, которые одобрили общий план реструктуризации); прощение долга; новация обязательств; выплата отступного; реорганизация предприятия-должника; увеличение уставного капитала; продажа всего предприятия либо части его имущества; прекращение залога. Планом также может быть предусмотрен дополнительный выпуск акций предприятия, при этом правило о преимуществе на приобретение акций у участников предприятия не применяется. При необходимости в отношении должника, являющегося хозяйственным обществом, может быть использовано уменьшение его уставного капитала до сто-

имости чистых активов общества, а в случае если она является отрицательной — до одного рубля⁷.

Таким образом, несомненным преимуществом законопроекта, представленного Министерством экономического развития, является вводимое им разнообразие в отношении реабилитационных мероприятий и управления должником в ходе их реализации. Отмена процедур наблюдения и финансового оздоровления решает проблему низкой эффективности реорганизационных мероприятий в связи с их несвоевременным применением.

Тем не менее уже сейчас становятся очевидны некоторые спорные вопросы, касающиеся применения вводимых нововведений. Кроме того, следует отметить, что сам вопрос о том, приведет ли утверждение законопроекта к положительным изменениям, на данный момент является дискуссионным.

Критически к предлагаемым изменениям отнеслись, в частности, в Администрации Президента Российской Федерации. В соответствии с информацией, опубликованной в Федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности «Федресурс», Государственно-правовое управление Президента направило в адрес Правительства Российской Федерации замечания, в которых, в частности, содержится мнение о том, что отмена процедур финансового оздоровления и внешнего управления является преждевременной. При этом Государственно-правовое управление не высказывает возражений против введения процедуры реструктуризации долгов и отказа от процедуры наблюдения, но упразднение остальных реабилитационных процедур на данный момент считает излишним. В Управлении высказываются за постепенное преобразование правового регулирования банкротства. Так, отказ от процедур финансового управления и внешнего управления все же находят возможным, но не ранее чем через два года после вступления в силу норм о введении процедуры реструктуризации⁸.

Такую позицию в Управлении объяснили тем, что в условиях текущей обстановки в стране реализация всех предложенных нововведений может оказаться рискованной. Субъектам правоотношений, связанных с банкротством, необходимо адаптироваться к предложенным правилам, а на это требуется время. Сложившиеся за время существования закона судебные подходы в реабилитационных процедурах будут аннулированы. В связи с тем, что принятие законопроекта делает неактуальным сложившийся подход к рассмотрению дел о банкротстве, большинство кредиторов может предпочесть новую реабилитационную процедуру уже устоявшееся конкурсное производство, что может свести на нет всю эффективность вводимых реабилитационных мер⁹.

⁶ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=100272> (дата обращения: 13.05.2021).

⁷ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=100272> (дата обращения: 13.05.2021).

⁸ Обобщение: ГПУ президента раскритиковало проект Минэкономразвития РФ о реформе института банкротства. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=100272> (дата обращения: 15.05.2021).

⁹ Обобщение: ГПУ президента раскритиковало проект Минэкономразвития РФ о реформе института банкротства. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=100272> (дата обращения: 15.05.2021).

Интересный анализ в своей статье «Стандарт поведения и ответственности арбитражного управляющего в практике Верховного Суда. Методичка для кредиторов» приводит Д.В. Морев [5].

Действительно, в настоящее время в профессиональном сообществе сложилось мнение о необходимости изменений законодательства, регулирующего правоотношения в сфере банкротства, и, несмотря на то, что реформирование законодательства всегда представляет собой сложный процесс, такие изменения нельзя не признать актуальными.

Поэтому нельзя не прислушаться к прецедентной практике Верховного Суда, создавшей, по мнению автора, гораздо более эффективный механизм внесения ясности и устранения пробелов, чем законодательные изменения, поскольку она предлагает простые и эффективные способы решения основных связанных с банкротством проблем, разрешая наиболее распространенные спорные ситуации.

Особое внимание автор уделяет позиции Судебной коллегии по экономическим спорам (СКЭС) по разным аспектам, связанным с деятельностью конкурсного управляющего — ключевой фигуры в банкротстве, от действий которой зависит достижение легальных целей процедур.

По сути, Коллегия в 2019—2020 годах сформировала примерный стандарт разумного поведения управляющего, установила критерии его независимости, уточнила основания ответственности.

Очевидно, что не может быть утверждено в качестве арбитражного управляющего лицо, прямо или косвенно связанное с кредиторами, должником, бенефициарами должника. При этом связанность конкурсного управляющего, кредитора и должника может быть подтверждена косвенными данными, включая сведения об общих (с кредиторами и должником) представителях, адресах и т. д. Разумеется, к доказыванию заинтересованности управляющего не может предъявляться строгий стандарт. Достаточно фактов, вызывающих сомнения в его беспристрастности (разумные подозрения).

Так, согласно Определению Верховного Суда РФ (ВС РФ) от 26.08.2020 № 308-ЭС20-2721, в качестве обстоятельства, указывающего на связанность управляющего с кредитором, может выступать утверждение указанного управляющего в других процедурах по инициативе этого же кредитора при отсутствии очевидных «деловых» мотивов для такого систематического выбора.

При этом, по мнению Судебной коллегии, конкурсный управляющий должен быть отстранен, если выяснится, что он попадает под ограничения, предусмотренные п. 1 статьи 21 ФЗ «О государственной регистрации...», в связи с тем, что он ранее замещал должность исполнительного органа юридического лица, в отношении которого в ЕГРЮЛ содержатся сведения о недостоверности информации о ее адресе. Данная позиция нашла свое отражение в Определении ВС РФ от 21.01.2019 № 307-ЭС18-14705.

Уклонение арбитражного управляющего от подачи заявления о привлечении контролирующих лиц к субсидиарной ответственности, в условиях отсутствия

в конкурсной массе иных источников погашения требований кредиторов, также, по мнению автора, является достаточным основанием для отстранения управляющего. Данная позиция нашла свое отражение в Определении ВС РФ от 29.04.2019 № 310-ЭС17-15048.

Абсолютно обоснованной представляется и позиция о том, что конкурсный управляющий может быть отстранен от исполнения обязанностей, если он передал третьему лицу значительную часть своего функционала как руководителя юридического лица и антикризисного менеджера, содержащаяся в Определении ВС РФ от 25.02.2019 № 310-ЭС17-14074.

Что касается сделок должника, попадающих в период подозрительности, они не подлежат сплошному оспариванию, поскольку такой подход приведет к затягиванию процедуры и дополнительным расходам конкурсной массы.

Оспорены должны быть те сделки, признание которых недействительными может с высокой степенью вероятности привести к пополнению конкурсной массы.

Разумность поведения управляющего в отношении оспаривания сделок оценивается исходя из следующих обстоятельств:

- наличие правовых и фактических оснований для оспаривания сделки;
- были ли такие основания известны управляющему;
- могли ли действия по оспариванию сделок привести к пополнению конкурсной массы.

Данная позиция раскрывается в Определениях ВС РФ № 307-ЭС20-11632 от 16.11.2020 и № 308-ЭС19-18779 от 29.01.2020.

Выводы

Таким образом, в настоящее время перед законодателем стоит вопрос о том, как сделать процедуру банкротства не только инструментом ликвидации слабых звеньев экономической системы, но и процедурой реабилитации должников и их бизнеса. Как показывает практика, предусмотренные современным законодательством процедуры финансового оздоровления и внешнего управления практически не пользуются спросом, а в случае их проведения не приводят к желаемым результатам. Выходом из сложившейся ситуации представляется введение единой действенной реабилитационной процедуры, предусматривающей множественность способов как управления должником, так и мероприятий, направленных на преодоление его неплатежеспособности. Наиболее продуктивными представляются либо мероприятия, направленные на продажу имущества должника или всего предприятия целиком, либо реорганизация предприятия-должника.

Кроме того, при внесении изменений в правовое регулирование процедуры банкротства необходимо соблюдение баланса интересов конкурсных кредиторов и самого должника. Реабилитационная процедура должна создавать ситуацию, при которой реабилитация должника выгодна как ему самому, так и его кредиторам. ■

Литература

1. Базарова Ю.И. История развития правового института несостоятельности (банкротства): отечественный и зарубежный опыт // Право и государство: теория и практика. 2019. № 10 (178). С. 152—154.
2. Дидикин А. Б. Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1(38). С. 4—9. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-4-9 .
3. Зокирова М.А. Реабилитационные процедуры банкротства: значение и формы реализации в российском и зарубежном законодательстве о несостоятельности // Стратегии бизнеса: анализ, прогноз, управление. 2019. № 11(67). С. 3—7.
4. Куркина Н.В., Глогов С.А. Понятие и значение института несостоятельности (банкротства) // Инновационное развитие современной науки. Матер. междунар. науч. практ. конф., Анапа, 2020. Анапа : ООО «Научно-исследовательский центр экономических и социальных процессов» в Южном федеральном округе, 2020. С. 46—49.
5. Морев Д.В. Стандарт поведения и ответственности арбитражного управляющего в практике Верховного Суда. Методичка для кредиторов. URL: https://zakon.ru/blog/2021/03/08/standart_povedeniya_i_otvetstvennosti_arbitrazhnogo_upravlyayuschego_v_praktike_verhovnogo_suda_meto .
6. Ряховская А.Н. Проблемы реализации реабилитационных процедур банкротства и возможности их разрешения // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 70. С. 49—61.
7. Сарбаш С.В., Витрянский В.В., Бациев В.В. и др. Несостоятельность (банкротство): научно-практический комментарий новелл законодательства и практики его применения / Под ред. В. В. Витрянского. М. : Статут, 2010. С. 139—250.
8. Торкановский Е. Антикризисное управление // Хозяйство и право. М., 2000. № 1. С. 14—30.

Рецензент: Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий сектором Института государства и права РАН, г. Москва, Россия.
E-mail: zpmoscow@mail.ru



ПРИНЦИПЫ ДОСТОВЕРНОСТИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРАВЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ¹

Петровская О.В.²

Ключевые слова: достоверная информация, доступ к информации, информационные технологии, информационное общество, цифровая трансформация, презумпция достоверности.

Аннотация.

Цель работы: выявление тенденций развития права доступа к информации в Российской Федерации на базе современных технологий.

В статье освещаются проблемы, связанные с определением понятия «достоверность информации», обосновывается необходимость исследования достоверности информации как принцип информационного права.

Метод исследования: работа основана на методах диалектики и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать процессы цифровизации достоверной информации в контексте ее правового регулирования.

Полученные результаты. Проведенное исследование позволило сделать ряд обоснованных выводов: в условиях информационного общества достоверная информация становится важным правовым ресурсом и должна стать официальной, открытой, доступной. Предложено закрепить на законодательном уровне определение понятия «достоверная информация».

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-46-50

Информационная сфера жизни общества весьма мобильна и неустойчива: ширится ее пространство, меняются технологии, рушатся привычные информационные представления о границах конфиденциальности информации и одновременно ее массовости, доступности и открытости [1, с. 14]; перед обществом ставится задача поиска путей обеспечения достоверности информации [2, с. 12; 3, с. 310, 402], особенно с учетом глобального характера информационных процессов [4, с. 24].

Сегодня информационное общество переходит к цифровой трансформации на базе современных цифровых технологий, обеспечивающих доступ к актуальной, достоверной правовой информации [5, с. 75—77]. В основе деятельности членов информационного общества лежит информация, информационные ресурсы и информационные продукты, а само его существование основано на обращении информации. Правовые проблемы обращения информации исследуются на основе модели информационной среды — сферы производства, преобразования и потребления информации [6, с. 133].

Вопрос о значении достоверной информации в жизни общества и каждого из нас не нуждается в дополнительном обосновании, но, несомненно, требует пристального внимания. В информационном обществе, основанном на знаниях, роль информации определяется потребностью реализации права человека на информацию, а также необходимостью обеспечения системы

стратегического планирования и развития информационно-правовой среды. Общество, ориентированное на прогрессивное движение, не может не быть информационным. Несомненно, наряду с информационными и коммуникационными технологиями, находящимися в основании современного общества, особую роль призвано выполнять право, которое в данной миссии присутствует весьма многопланово [7, с. 106].

Сущность информации в формате ее восприятия индивидами означает отражение в их сознании образов существующей действительности, выраженной посредством символов. Цель получения информации — в объективном понимании своего места в жизни и адаптации к существующим условиям, а также происходящим изменениям. Для понимания (осознания) своего места в существующей действительности, в обществе жизненно важным является соблюдение фактора достоверности получаемой информации, недопустимости ее искажения. Таким образом, достоверность информации должна иметь ключевое значение в формировании системы общественных отношений, причем как в случае, когда объектом этих взаимоотношений являются материальные блага, так и когда в центре внимания будут блага нематериальные [8]. Достоверность информации — это неотъемлемый элемент общественных отношений. Теоретический метод исследования в соответствии с его гносеологической природой немислим без предварительного изучения знаний об

¹ Статья выполнена по Государственному заданию № 0136-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

² *Петровская Ольга Владимировна*, магистрант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), младший научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: olgapetrovskaya@me.com

объекте достоверной информации. Так, В.Д. Могилевский рассматривает достоверность информации «с позиции определения места и сущности информации в процессе управления любой системой, особенно при соотношении системы и среды ее существования. В этом контексте особое значение придается достоверности информации о системе и ее противоположности — дезинформации, когда создается искаженная информационная картина системы» [9, с. 100—124]. Следует привести интересное высказывание А.А. Дынкина, что «достоверность не может быть домыслом, а также не может быть гипотезой». Достоверность можно рассматривать с объективной и субъективной сторон. Так, с объективной стороны достоверность — это понятие, характеризующее значение как твердо установленное, исключающее сомнения, а с субъективной стороны — форма осознания истины человеком [10], следовательно, субъект после принятия достоверной информации становится источником этой информации для других субъектов. Достоверными считаются сведения, не вызывающие сомнений, имеющие подлинный характер.

В толковом словаре С.И. Ожегова «достоверный» толкуется как соответствующий действительности, точный, подлинный [11, с. 173]; в толковом словаре Д.Н. Ушакова — как достоверный, подлинный, несомненный, не вызывающий сомнений. Достоверные сообщения. Сообщения из достоверных источников³.

В словаре В.И. Даля содержится более широкое толкование этого понятия. Так, правдивый, точный, подлинный, достоверный — это содержание понятия «достоверность» [12, с. 332]. В Энциклопедии эпистемологии и философии науки к «достоверности» относится, например, знание эмпирических свидетельств или рациональных аргументов, которые обладали бы большей достоверностью только тогда, когда есть нечто такое, что не подвергается сомнению и не требует обоснования, достоверность — это атрибут⁴. В Краткой философской энциклопедии достоверность не связана с истинностью, т. е. достоверность может быть субъективной (в вере), объективной (в науке), непосредственной (основанной на созерцании, собственном восприятии, собственном переживании — интуитивная достоверность) или опосредованной, исторической или логической (полученный посредством сообщения или мышления) [13, с. 143]. Согласимся с мнением С.А. Куликовой, что «достоверность — это соответствие данных объективной реальности» [14, с. 11]. На основе анализа приведенных суждений предложен авторский подход к определению понятия «достоверная информация» в широком смысле, под которой предлагается понимать сведения (сообщения, данные) о событиях, явлениях и фактах, имеющие подлинность, правдивость, истину, основанные на знании, исключающие всякое сомнение, от имеющего степень информированного, надежного источника подтвержденных, представленных фактов, в режиме реального времени. Либо «достоверность информации» надо

понимать как информацию подлинную, идентичную и точную, полученную посредством передачи от одного источника другому, без искажения и потери этой информации. В узком смысле целесообразно понимать, что «достоверная информация» — это истина, полученная посредством знаний и исключающая всякое сомнение.

В эпоху цифровой трансформации появилась необходимость переосмысления и модернизация права на информацию, в условиях цифровых технологий и платформенных решений, искусственного интеллекта, облачных технологий, которые предоставят возможность получить ценную, полную и достоверную правовую информацию. Представляется, что важной проблемой в информационном обществе, в том числе и правовой, является обеспечение качества и достоверности информации как одного из основных критериев предоставляемой информации, имеющих существенное значение для обеспечения информационной безопасности. Огромный информационный поток («Большие данные») составляет массив данных, с которыми нужно работать и принимать необходимые меры для обеспечения (сохранения) достоверности информации [15, с. 130].

В процессе анализа автором выявлено, что практически в большинстве правовых актов различных сфер правового регулирования, т. е. в различных областях социального пространства, которое охватывает право, многократно упоминается «достоверная информация», или «достоверные сведения», или «достоверные данные». Так, например⁵, в ходе исследования правового ре-

⁵ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению); приказ Роскомнадзора от 31 июля 2019 г. № 227 «Об утверждении Порядка контроля за достоверностью и полнотой информации о цели использования пересекающей Государственную границу Российской Федерации линии связи, а также о средствах связи, установленных на указанной линии связи, представляемой собственниками или иными владельцами линии связи»; постановление Правительства РФ от 16 июня 2018 г. № 693 «О реализации международного автоматического обмена финансовой информацией с компетентными органами иностранных государств (территорий)» (вместе с Положением об осуществлении запроса организацией финансового рынка у своих клиентов информации о таких клиентах, выгодоприобретателях и (или) лицах, прямо или косвенно их контролирующих, ее обработки, в том числе документальной фиксации, и анализа, о принятии, в том числе документальной фиксации, обоснованных и доступных в сложившихся обстоятельствах мер по установлению налогового резидентства клиентов, выгодоприобретателей и лиц, прямо или косвенно их контролирующих, включая проверку достоверности и полноты представленной клиентом информации, а также о составе, об условиях, о порядке и сроках представления указанной информации в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов); Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 20 апреля 2021 г.) «О негосударственных пенсионных фондах» и др.

³ Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: 1935—1940. URL: http://enc.biblioclub.ru/Encyclopedia/117_tolkovyj_slovar_russkogo_jazyka_pod_red_d.n.ushakova (дата обращения: 20.05.2021).

⁴ Gufo.me — словари и энциклопедии. URL: <https://gufo.me/search?term=достоверный> (дата обращения: 22.05.2021).

гулирования в Российской Федерации понятия «информация» и принципов ее достоверности установлено, что важным шагом стало принятие Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В данном Федеральном законе достоверность информации в качестве принципа информационного права и требования законодательства закрепляется в п. 6 ст. 3⁶. При этом законодатель прямо не определяет, что представляет собой достоверность информации, какие критерии достоверности могут существовать, возможно ли устанавливать критерии достоверности применительно к той или иной сфере и на каком уровне возможно раскрывать критерии достоверности информации. В рамках реализации принципа достоверности информации не только в информационном, но и в отраслевом законодательстве устанавливаются требования по обеспечению достоверности информации. Надо отметить, что в нормативных правовых актах толкование достоверности и ее критерии раскрываются очень редко. Обеспечение достоверности информации в законодательстве часто осуществляется в декларативной форме посредством установления требования достоверности. В ряде случаев законодатель устанавливает меры или систему мер, которые позволят обеспечить и проверить достоверность. Так, в Доктрине информационной безопасности установлено «доведение до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации и ее официальной позиции по социально значимым событиям в стране и в мире»⁷. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы «достоверные сведения», «достоверная информация» указываются не один раз: «...получение, сохранение, производство и распространение достоверной информации с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации»⁸. Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁹ в ст. 11 законодателем также установлены основные требования при обеспечении доступа к информации.

Не менее важным для развития системы правового обеспечения достоверности информации является утвержденный приказом Роскомнадзора Порядок

контроля за достоверностью и полнотой информации о цели использования пересекающей Государственную границу Российской Федерации линии связи, а также о средствах связи, установленных на указанной линии связи, представляемой собственниками или иными владельцами линии связи¹⁰, предметом мероприятий по контролю является проверка достоверности и полноты информации. Также совсем недавно, в марте 2021 г. распоряжением Правительства РФ утверждена Стратегия развития библиотечного дела в Российской Федерации на период до 2030 года, направленная на комплексное развитие библиотечного дела и модернизацию библиотечной системы страны, внедрение современных информационных технологий, научного и методического обеспечения деятельности библиотек, а также расширения свободного доступа граждан к информации¹¹. Ключевым является развитие библиотечного дела, основанное на принципах обеспечения максимальной актуальности, полноты, открытости, достоверности и доступности информации. Отдельного внимания заслуживает Постановление Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза»¹², где в соответствии с п. 10 ст. 38 Таможенного кодекса таможенная стоимость ввозимых товаров и сведения, относящиеся к ее определению, должны основываться на достоверной, количественно определяемой и документально подтвержденной информации. Принимая во внимание публичный характер таможенных правоотношений, при оценке соблюдения декларантом требований Таможенного кодекса судам следует исходить из презумпции достоверности информации (документов, сведений), представленной декларантом в ходе таможенного контроля, бремя опровержения которой лежит на таможенном органе (ч. 5 ст. 200 Арбитражного процессуального кодекса РФ и ч. 11 ст. 226 Кодекса административного судопроизводства РФ)¹³.

Закон о средствах массовой информации требует проверять достоверность как сообщаемой журналисту информации (п. 8 ст. 47), так и сообщаемой им инфор-

⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

⁷ Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

⁸ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

⁹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.05.2021).

¹⁰ Приказ Роскомнадзора от 31 июля 2019 г. № 227 «Об утверждении Порядка контроля за достоверностью и полнотой информации о цели использования пересекающей Государственную границу Российской Федерации линии связи, а также о средствах связи, установленных на указанной линии связи, представляемой собственниками или иными владельцами линии связи» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:).

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 13 марта 2021 г. № 608-р «Об утверждении Стратегии развития библиотечного дела на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

¹² Постановление Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.12.2019).

¹³ Там же.

мации (п. 2 ст. 49)¹⁴. В Федеральном законе «О рекламе»¹⁵ в п. 1 ст. 5 установлены общие требования к рекламе: «Реклама должна быть добросовестной и достоверной. Недобросовестная реклама и недостоверная реклама не допускаются», а в п. 3 ст. 5 содержится разъяснение, что понимается под недостоверной рекламой: «Недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения».

Вместе с тем следует отметить, что законодательного закрепления дефиниции понятия «достоверная информация» пока не нашли, как и критерии ее установления. Однако указанный принцип правового регулирования в информационной сфере необходимо соблюдать в процессе законотворческой деятельности.

Очевидно, что требования ценности достоверной информации важны на уровне государственного управления, они имеют ключевое значение в юридической деятельности, определяют содержание доказательств, а также необходимы в обществе. В связи с этим требуется особенно глубокое изучение понятия «достоверность информации», понимание его сущности, четкие критерии оценки и принципы реализации.

В ходе исследования установлено, что достоверная информация имеет междисциплинарный характер в цифровом обществе знаний. В связи с этим автором обоснована необходимость определения достоверности информации на законодательном уровне. Необходимо внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; полагаем целесообразным включить в понятийный аппарат определение «достоверная информация». Кроме того, достоверность информации необходимо рассматривать не только как принцип, но и как требование к ее формированию, отражающее факты и реальную действительность.

В условиях цифровой трансформации внедрение государственных информационных систем сопровождается принятием ряда правовых актов, регулирующих правовой режим. В информационном праве пока не выработаны единые требования правового регулирования отношений, возникающих в процессе создания и использования государственных информационных систем, а также информационных ресурсов, информации актуальной и достоверной. Так, в ч. 9 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Исследуя данную норму, необходимо отметить, что в законодательстве РФ отсутствует законодательно закрепленная дефиниция понятия «официальная информация», но мы отождествляем понятие «информация, созданная государственными органами», с официальной информацией, и ее использование гарантирует достоверность. В процессе иссле-

дования автором обосновано, что признаком официальной информации является презумпция достоверности, т. е. государство обязано обеспечить достоверность официальной информации, а также соответствующие гарантии ее пользователям, которые позволят обеспечить достоверность, полноту и своевременность информации. На сегодняшний день вопрос «официальной информации» нуждается в дальнейшем изучении и более детальной теоретической проработке.

Вопрос ограничения информации при ее несоответствии критериям достоверности (например, фейковых новостей) получил новое развитие в связи с пандемией COVID-19. Так, Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁶ впервые дает определение понятия «фейковые новости». Сегодня вопросы об ответственности за распространение недостоверной информации пока остаются открытыми, но в соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁷, а также вышеупомянутым Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ предусмотрен порядок работы с недостоверной информацией, согласно которому органы прокуратуры направляют представление в Роскомнадзор, содержащее требование об ограничении доступа к ресурсу, который распространяет недостоверную общественно значимую информацию, а представители Роскомнадзора обращаются к администрации ресурса с требованием об удалении такой информации. Федеральными органами государственной власти принято также решение о законодательном усилении критериев достоверности информации. Однако фактически вместо определения четких критериев определения достоверности информации были усилены карательные меры. Так, 31 марта 2020 г. депутаты Госдумы РФ в трех чтениях приняли Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹⁸, который ужесточает наказание за публичное распространение недостоверной информации.

Сегодня роль достоверности как требования и условия существования информации изменяется, появилась необходимость теоретически осмыслить все компоненты принципа достоверной информации, это требует отдельных научных исследований и поможет урегулировать правовой режим. Полагаем, что сегодня

¹⁴ Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. 8 февр. № 32.

¹⁵ Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2021).

¹⁶ Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 12. Ст. 1221.

¹⁷ Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2019).

¹⁸ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010073> (дата обращения: 28.04.2020).

актуальные задачи, направленные на совершенствование организационно-правового обеспечения достоверности информации в информационном праве, состоят в формировании и решении практических задач на основе межотраслевых знаний в области как гуманитарных, так и технических наук. Именно межотраслевые знания являются важнейшим элементом развития права, в том числе в области обеспечения информационной безопасности [16, с. 205—207; 17, с. 18—19; 18; 19, с. 87].

В настоящее время особо значимыми являются такие свойства информации и принципы ее регулирования, как достоверность и доступность информации. Повы-

шение значимости доступа к достоверной информации требует концептуального подхода на основе информационного взаимодействия субъектов в целях обеспечения национальных интересов в цифровом мире [20, с. 26]. Для этого важно разработать и законодательно закрепить систему правовых средств, включая субъективные права, гарантии, юридическую ответственность, обеспечивающих достоверность информации. Важно на законодательном уровне предусмотреть механизмы обеспечения презумпции достоверности информации в целом ряде общественных отношений для обеспечения стабильного информационного обмена и взаимодействия. ■

Литература

1. Бачило И.Л. Информационное право : учебник для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 419 с.
2. Минбалеев А.В. Роль медиаобразования в формировании информационно-правовой культуры современной молодежи // Медиаобразование. 2007. № 1. С. 12—16.
3. Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2012. 451 с.
4. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75—87.
5. Полякова Т.А. Глобализация и национальная стратегия построения информационного общества в России // Человек: преступление и наказание. 2007. № 4(59). С. 24—28.
6. Троян Н.А. Правовая информация как условие трансформации информационного общества в эпоху цифровизации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 10(190). С. 133—137.
7. Рыбаков О.Ю. Правовая информация как условие реализации современной российской правовой политики // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 105—112.
8. Устюжанина Е.В. Принцип достоверности информации: постановка проблемы // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 4(42). С. 47—52.
9. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М. : Экономика Год, 1999. 256 с.
10. Касавин И.Т. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М. : Канон+, 2009. 1247 с.
11. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М. : Азъ, 1994. 944 с.
12. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М. : РИПОЛ-КЛАССИК, 2002. Т. 1: А—З.
13. Краткая философская энциклопедия. М. : Прогресс, 1994. 576 с.
14. Куликова С.А. Информационное право России : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальностям (направлениям) «Юриспруденция» и «Прикладная информатика и юриспруденция». Саратов : Изд-во Саратов ун-та, 2010. 194 с.
15. Петровская О.В. Цифровая трансформация и проблемы обеспечения достоверности информации // Аграрное и земельное право. № 3(183). 2020. С. 130—132.
16. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. Форсайт-сессия «Информационная безопасность в XXI веке: вызовы и правовое регулирование» // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. Т. 13. № 5. С. 194—208.
17. Полякова Т.А. О современных тенденциях развития правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности при построении информационного общества в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Информатизация образования. 2008. № 1. С. 12—19.
18. Развитие правового обеспечения информационной безопасности / А. А. Стрельцов, Е. К. Волчинская, А. Н. Козырев [и др.]. М. : Престиж, 2005. 200 с.
19. Полякова Т.А. Методологические подходы к систематизации информационного законодательства в условиях перехода к информационному обществу // Вестник Российской правовой академии. 2007. № 4. С. 85—87.
20. Полякова Т.А., Камалова Г.Г. Концептуальные основания развития института доступа к информации в Российской Федерации при применении цифровых технологий // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4(37). С. 22—27.

Рецензент: Андрей Витальевич Морозов, 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



ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ КЛАССИФИКАТОРА ПРАВОВЫХ АКТОВ НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Троян Н.А.¹

Ключевые слова: классификатор правовых актов, правовая информация, доступ к информации, информационные технологии, информационное общество, цифровая трансформация, цифровая платформа, систематизация законодательства.

Аннотация. В статье исследуются проблемы, связанные с развитием классификатора правовых актов как основы систематизации законодательства и развития системы правовой информации в условиях цифровой трансформации в России. Автором проанализирован российский и зарубежный опыт классификации правовой информации, а также предложены научные подходы в разработке классификатора нового поколения.

Метод исследования: работа основана на методах диалектики и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать процессы классификации правовой информации в России, и исследованиях зарубежного опыта.

Полученные результаты: автором предложены научно обоснованные с позиции информационного права подходы к разработке правового классификатора нового цифрового формата для текущего состояния законодательства и обеспечению возможности его развития в Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы: в условиях информационного общества правовая информация становится важным стратегическим ресурсом; национальная система правовой информации должна стать официальной, комплексной, интегрированной, многоуровневой и открытой информационной системой, основываться на принципе территориальной распределенности на цифровой платформе, в составе ее инфраструктуры, с применением современных технологий, направленных на информационно-правовое обеспечение личности, общества и государства.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-51-55

Активный процесс трансформации современного общества, происходящий под воздействием внедрения новейших цифровых технологий, оказывает влияние и на трансформацию права [1]. Сегодня новые технологии создают новые современные реалии, трансформируются в цифровой мир практически все сферы жизни и культуры человека. Активно развиваются информационные системы на базе современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), что является политически важной государственной задачей стратегического характера. В информационном праве России регулирование правовых вопросов требует комплексного подхода к формированию национального законодательства, регламентирующего создание и функционирование информационных систем в современных реалиях. В информационном обществе цифровые технологии и их повсеместное внедрение существенно влияют на общественные отношения во всех сферах деятельности, детерминируя трансформацию фундаментальных правовых категорий, отраслей права и его институтов, а также общих теоретических и методологических основ права. В связи с этим встает задача выявления объективных закономерностей правового и технического регулирования создания и использования цифровых

технологий. Решение указанной задачи представляется невозможным без разработки новых подходов и современных механизмов регулирования в условиях цифровых технологий.

Так, Т.А. Полякова справедливо отмечает, что процессы цифровой трансформации сегодня касаются всей правовой системы в связи с ростом рисков, вызовов и угроз информационной безопасности, цифровизации правовой системы. Требуется развитие многих теоретических вопросов, включая систему общеправовых принципов, вопросы институционализации, развитие понятийного аппарата и другие [2].

В связи с этим возрастает необходимость разработки и внедрения в Российской Федерации единой национальной системы правовой информации, целями которой являются обеспечение реализации гражданами прав и исполнения обязанностей, повышение уровня социальной защищенности, а также борьба с правовым нигилизмом. Усиление внимания к модернизации системы правовой информации связано с необходимостью оперативно предоставлять полную и достоверную информацию о нормативных правовых актах. Это позволит эффективно использовать большие массивы правовой информации как нормативного, так и правопримени-

¹ *Троян Наталья Анатольевна*, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: n-troyan66@yandex.ru

тельного характера. Необходимо построение актуальной и достоверной системы классификации законодательства в Российской Федерации, при этом необходимо рассматривать актуальный классификатор как инструмент поиска и учета достоверной правовой информации.

Сегодня правовая информация стала особым видом информации, обладающим специфическими свойствами и ценностью для всех субъектов, что должно обеспечиваться ее актуальностью, достоверностью и доступностью. Этим в значительной степени определяется в настоящее время ее значимость в связи с развитием конституционно-правовых основ, требований, а также необходимостью модернизации системы законодательства. Важным фактором является потребность граждан, общества в получении не просто неких сведений, а сведений качественных и достоверных. Достоверность как свойство сведений сопряжено с их определенностью. Качество сведений сочетается с их полнотой, завершенностью, соответствием стандартам, которые необходимо развивать во всех сферах присутствия сведений [3, с. 71].

Обновление российского законодательства в последние годы, проводимое на федеральном и региональном уровнях, привело к значительному увеличению массива нормативных правовых актов [4, с. 9]. Поэтому недавно в законодательстве Российской Федерации была проведена значительная работа по устранению противоречивых, избыточных и устаревших требований, что должно оказать положительное влияние на развитие бизнеса и внедрение инноваций в Российской Федерации. Вместе с тем значение системных подходов, направленных на повышение качества и соответствия правовой информации требованиям правового государства и информационного общества, повышается в условиях так называемой регуляторной гильотины в целях отмены устаревших правовых актов. Полагаем, что одним из подтверждений важности достоверной правовой информации в интересах общества и государства является отбор и отмена официально не отмененных нормативных правовых актов, утративших силу как не соответствующие современному законодательству.

Как отмечает В.М. Корякин, концепция «регуляторной гильотины» состоит в возможности быстрого пересмотра и отмены значительного числа правовых актов, содержащих экономически неэффективные модели регулирования [5]. Необходимость использования механизма «регуляторной гильотины» в российской правовой практике обусловлена множественностью нормативных предписаний во всех сферах деятельности. Задача принятия таких мер в сфере нормотворчества и правоприменения связана прежде всего с контрольно-надзорной деятельностью². Также необходимо отметить, что в рамках «регуляторной гильотины» Минюстом

России проанализировано почти 14 тыс. актов, более 11 тыс. нормативных актов рекомендованы к отмене в рамках «регуляторной гильотины», из них более 8 тыс. актов уже отменены. Данный механизм направлен на отмену устаревших актов, действующих с советских времен, устанавливающих обязательные требования, подлежащие контролю в соответствующих сферах деятельности (санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, коммунальное, дорожное хозяйство, трудовые отношения и т. д.), внесение в имеющиеся акты РСФСР системных изменений, а также введение новых норм, содержащих актуализированные требования.

В 90-е годы в Российской Федерации для развития государственной политики по унификации эталонных банков данных правовой информации действовал Общеправовой классификатор отраслей законодательства, утвержденный Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171, взамен которому в 2000 г. был одобрен классификатор правовых актов в соответствии с Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, который рекомендован федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления для использования при формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене правовой информацией. В частности, рассматриваемый классификатор применяется Минюстом России для классификации нормативных правовых актов при включении их в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, Государственный реестр уставов муниципальных образований Российской Федерации. Он был направлен на совершенствование унификации правовой информации, а также обеспечение электронного обмена такой информацией в системе государственного управления.

В 2005 году в классификатор правовых актов в Российской Федерации были внесены небольшие изменения, которые касались в основном терминологии.

Сегодня назрела необходимость нового классификатора правовых актов в цифровом формате, поскольку с момента принятия ныне действующего классификатора произошли значительные изменения в законодательстве РФ. В федеральное законодательство за последние три десятилетия были введены новые сферы правового регулирования, которые не нашли своего отражения в указанном классификаторе. Так, в нем отсутствуют рубрики: противодействие коррупции, управление муниципальным имуществом, обеспечение граждан жильем, социальная поддержка населения, законодательство об общественных палатах, общественном контроле и другие. Резюмируя сказанное: обоснована необходимость модернизации классификатора, утвержденного Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, в связи с отсутствием в нем в настоящее время рубрик, отражающих новеллы в законодательстве, определяющие современный уровень развития различных отраслей законодательства, новых сфер правового регулирования, что затрудняет классификацию включаемых в федеральные регистры нормативных правовых актов и, как следствие, не позволяет обеспечить качественный поиск актов по соответствующим тематикам. Это необходимо также в

² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=6&npr=91298> (дата обращения: 04.02.2021). Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2020; в настоящее время не вступил в силу); Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/36971> (дата обращения: 12.12.2020).

целях обеспечения единообразия банков данных правовой информации, электронного взаимодействия между государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В связи с этим сегодня необходим детальный анализ и создание современного классификатора для указанной области правового регулирования, поскольку имеется значительное количество правовых норм, относящихся к различным правовым отраслям, что требует более детального разделения на объективно обусловленные группы.

Несомненно, что для систематизации информационного законодательства в условиях динамики его развития такой классификатор нужен. Сегодня совершенствование информационного законодательства России является задачей не только актуальной, но и безусловно значимой в научном аспекте.

Длительное время ведутся дискуссии о целесообразности совершенствования этого классификатора. Так, Л.В. Филатова полагала, что главным недостатком вышеуказанного классификатора является его двухуровневая система иерархии, также называемая линейной. Кроме того, по ее мнению, качественный классификатор должен содержать предметно-тематический словник, позволяющий строить необходимый алфавитно-предметный указатель.

На основе проведенного анализа автор пришел к выводу, что существенные изменения в законодательстве РФ, произошедшие со времени утверждения в 2000 г. классификатора правовых актов в России, требуют внимания и научно обоснованных подходов к его совершенствованию. Представляется, что к участию в этой работе необходимо привлечь негосударственные системы «Гарант», «Кодекс», «КонсультантПлюс», что возможно на основе государственно-частного партнерства.

Опыт зарубежных государств и отечественный опыт свидетельствует о развитии классификации правовых актов, прежде всего, государств — участников Содружества Независимых Государств. Так, наименования правовых классификаторов данных государств определяют их назначение. Классификаторы имеют сходство между собой, так, например, классификатор правовых актов Российской Федерации, общеправовой классификатор отраслей законодательства Кыргызской Республики, классификатор Республики Таджикистан — Единый общеправовой классификатор, а также Общеправовой классификатор отраслей законодательства Республики Узбекистан и другие³. Примечательно, что при ут-

верждении Общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан образована специальная комиссия по развитию Классификатора и определены задачи, в рамках которых изучают развитие Классификатора в связи с образованием новых правовых институтов или совершенствованием действующих.

В целях унификации формирования эталонных банков данных правовой информации и создания единого информационного пространства государств-участников Содружества Независимых Государств утверждена общеправовой классификатор отраслей законодательства Кыргызской Республики, где рекомендовано органам государственной власти и местного самоуправления, а также Прокуратуре Кыргызской Республики использовать при автоматизированном обмене правовой информацией общеправовой классификатор. В него были внесены изменения только в 2001 году, больше изменений не было⁴.

В Республике Таджикистан регулирует общественные отношения в сфере правотворческой деятельности Закон «О нормативных правовых актах», поэтому в соответствии со статьей 15 этого Закона и в целях формирования Централизованного банка правовой информации и автоматизированного обмена информацией между государственными органами Правительства Республики Таджикистан утвержден Единый общеправовой классификатор. Кроме того, Министерству юстиции Республики Таджикистан поручено вести картотеку учета и систематизации нормативных правовых актов на основании Общеправового классификатора и включать в него правовые акты министерств, государственных комитетов, иных государственных органов и местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел и местных органов государственной власти, обеспечив их регистрацию и опубликование в установленном порядке⁵. В Республике Молдова органы и учреждения (Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, Конституционный суд, Национальный банк, министерства, департаменты и другие органы центрального публичного управления) одновременно направляют принимаемые, издаваемые или утверждаемые ими правовые акты и для опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова, и Агентству правовых информационных ресурсов для их регистрации в Государственном регистре юридических актов Республики Молдова⁶. Необходимо отметить, что указанные выше правовые классификаторы в основном имеют трехуровневую систему классификации. По четырехуровневой системе классификация правовых

³ Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 12. Ст. 1260.

Указ Президента Кыргызской Республики от 2 января 1995 г. № 1 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ», информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про». Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 августа 2006 г. № 359 «О Едином общеправовом классификаторе Республики Таджикистан и Централизованном банке правовой информации» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан от 2 марта 2012 г. № 53-мх «Об утверждении общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан» // Собрание Законодательства Республики Узбекистан. № 8-9(508-509). 2012. Ст. 98.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики от 2 января 1995 г. № 1 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ», информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про».

⁵ Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 августа 2006 г. № 359 «О Едином общеправовом классификаторе Республики Таджикистан и Централизованном банке правовой информации» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁶ Закон Республики Молдова от 25 сентября 1997 г. № 1325-XIII «Об утверждении Общеправового классификатора законодательства» // Официальный монитор [Monitorul Oficial], 27.05.1998. № 47-48. Ст. 344.

актов построена в Республике Узбекистан⁷, а также в Республике Молдова⁸ и в Республике Беларусь⁹. Примечательно, что функции по осуществлению развития правовых классификаторов в основном возложены на Министерства юстиции, например, в Республике Таджикистан, Республике Узбекистан и др. В Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 332, данные функции выполняло Государственное правовое управление Президента Российской Федерации, на которое были возложены функции генерального заказчика систем и эталонного банка данных в сфере правовой информации, а с 2005 г. эти функции выполняет Федеральная служба охраны России.

Сегодня необходима дальнейшая разработка вопросов информационного законодательства классификатора правовых актов. Полагаем, что сегодня необходимы научно-обоснованные предложения по модернизации и развитию классификатора для данной сферы правового регулирования, так как наличие значительного числа норм различной отраслевой принадлежности детерминируют более детальную проработку. В частности, это касается разграничения информации по категориям доступа, а также выделение вопросов идентификации в цифровой среде. Формирование новых общественных отношений, в связи с использованием инноваций и цифровых технологий, усиливает значение их правового обеспечения. Однако при этом неизбежна необходимость точного определения правовой специфики создаваемых объектов, имеющих комплексный характер, к которым относятся: информационные базы и базы данных; регистры, кадастры, реестры и классификаторы; искусственный интеллект, робототехника, большие данные, облачные технологии цифровые платформы, информационные ресурсы и другие. Таким образом, в настоящее время современный классификатор должен являться основой систематизации законодательства и развития его системы, это будет способствовать дальнейшему развитию классификации как национального законодательства, так и других источников права.

В настоящее время принято значительное количество правовых актов, касающихся информационной сферы, идет активный нормотворческий процесс, который, в свою очередь, обуславливает необходимость системного анализа действующего законодательства в целях выявления пробелов и противоречий, а также определения приоритетов в государственном регулировании. Современное российское информационное законодательство требует глубокого научного анализа для выявления теоретических и практических связей с другими отраслями права и законодательства.

⁷ Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан от 2 марта 2012 г. № 53-мх «Об утверждении общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан» // Собрание Законодательства Республики Узбекистан. № 8-9(508-509). 2012. Ст. 98.

⁸ Закон Республики Молдова от 25 сентября 1997 г. № 1325-ХІІІ «Об утверждении Общеправового классификатора законодательства» // Официальный монитор [Monitorul Oficial], 27.05.1998. № 47-48. Ст. 344.

⁹ Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1 «Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь» // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 2. Ст. 27.

Резюмируя сказанное, надо отметить, что в Российской Федерации на современном этапе необходимо совершенствование информационного законодательства, это является задачей не только актуальной, но и безусловно значимой. Сегодня для поэтапного перехода современной российской системы правовой информации к формированию необходимой национальной системы правовой информации на основе новых технологических научно обоснованных подходов целесообразны также разработка и утверждение Концепции цифровой трансформации системы правовой информации в Российской Федерации на базе современных прорывных технологий как документа стратегического планирования, представляющего собой систему официальных взглядов, направленных на развитие национальной системы правовой информации в условиях цифровизации. Развитие информационной инфраструктуры государственной системы правовой информации является в настоящее время стратегической задачей, для реализации которой необходимо повышение уровня интеграции цифровых средств, используемых в правовой сфере, включая технологии больших данных, искусственного интеллекта, облачных технологий и платформенных решений, на основе междисциплинарных научных подходов и анализа зарубежного опыта. В связи с этим в условиях трансформаций, происходящих в системе российского и международного права, выявлена необходимость формирования научно обоснованных подходов к вопросу об отнесении информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации, включая входящую в ее состав единую цифровую платформу, к критической информационной инфраструктуре, учитывая стратегическое значение входящих в нее электронных информационно-правовых ресурсов для обеспечения национальных интересов. В целях повышения информационной безопасности и устойчивости работы информационных систем органов государственного управления и государственных внебюджетных фондов дополнительно необходимо закрепить в законодательстве возможность использования указанными органами и фондами единой информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации, предусмотрев поэтапный переход к ее использованию при развитии и создании государственных информационных систем и получении услуг предоставления аппаратного и программного обеспечения по облачным технологиям. На современном этапе очень важно включение информационных технологий в систему правовой информации; формирование, развитие и дальнейшее совершенствование государственной системы правовой информации является важнейшей составляющей правового государства. Управление этими процессами должно находиться в ведении государства, которое согласно Конституции РФ обязано обеспечить права и свободы граждан на основе достоверной и актуальной информации [6, с. 216]. Эти вопросы, безусловно, представляют интерес для ученых и требуют современных научно-обоснованных подходов и дальнейшей теоретической разработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации. ■

Литература

1. Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологического бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В.Н. Синюкова, М.А. Егоровой. М. : Проспект, 2019. 240 с.
2. Полякова Т.А. Трансформация системы информационного права в условиях цифровизации // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности : сборник статей / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2020. С. 45—56.
3. Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3. С. 71—76.
4. Ростова О.С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3. С. 9—14.
5. Корякин В.М. «Регуляторная гильотина» для Минобороны России // Право в Вооруженных Силах. Военно-правовое обозрение. 2020. № 2. С. 13—18.
6. Троян Н.А. Влияние цифровых технологий на развитие государственной системы правовой информации в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3 (183). С. 215—218.

Рецензент: *Чеботарева Анна Александровна*, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Административное право, экологическое право, информационное право» Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет транспорта», г. Москва, Россия.
E-mail: anna_galitskaya@mail.ru



ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОТИВАЦИИ ГРАЖДАН К ЗДОРОВОМУ ОБРАЗУ ЖИЗНИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Уржа О.А., Евстратова Т.А.¹

Ключевые слова: ЗОЖ, здоровье, спорт, обеспечение физкультурно-спортивной работы в муниципальных образованиях, развитие спортивной инфраструктуры по месту жительства, пропаганда ЗОЖ, качество жизни, рациональный подход к здоровью, сохранение здоровья, продолжительность жизни.

Аннотация.

Цель настоящей работы — создание условий для формирования системы поддержания и заботы о здоровье граждан на муниципальном уровне. Разработка и осуществление организационно-методических мероприятий, направленных на решение данной задачи, невозможны без создания комплексной системы мер, учитывающих особенности страны в целом, ее территории, климатических условий, исторических традиций, демографической и экономической ситуаций, то есть научного подхода к формированию национального проекта здорового образа жизни граждан страны. Авторы предлагают учитывать социальную структуру каждого муниципального образования, наличие всех половозрастных групп, состояние их здоровья и потенциальных возможностей для занятия тем или иным видом спорта, динамику и перспективу изменений; типологию муниципальных образований в стране, т. е. административно-территориальное устройство, поскольку Россия — огромная страна с исключительно многообразной спецификой отдельных территорий; приоритеты в выборе массовых видов спорта для различных социальных групп; кадровое обеспечение физкультурно-спортивной работы на местах; развитие системы пропаганды ЗОЖ как необходимой составляющей здорового образа жизни.

Метод исследования — сравнительный анализ по среднему (или наиболее вероятному) варианту перспективных оценок демографических прогнозов нескольких методик (Росстата, ООН (отдел народонаселения)).

Полученные результаты. В статье авторы предлагают формировать систему мотивации граждан к здоровому образу жизни посредством тщательного изучения социальной структуры каждого муниципального образования и создать «Паспорт здоровья населения муниципального образования», выявляя интересы и потребности каждой из 9 социальных групп, предложенной в данной статье. Только такой подход будет способствовать формированию мотивации граждан к занятию спортом, выбору той физической нагрузки, которая соответствует их желаниям и возможностям.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-56-63

Введение

Для любой страны стратегически важная задача — сохранение здоровья нации, увеличение трудоспособности, а также продолжительности жизни граждан. Успешность решения этой общенациональной задачи зависит от эффективности работы органов власти всех уровней по организации физкультурно-спортивной работы с населением, созданием для этого всех необходимых условий.

21 июля 2020 года Президентом РФ подписан Указ № 474². В нем определены основные национальные цели развития страны, направленные на:

- устойчивый рост численности населения РФ;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;
- наращивание доли граждан, систематически, на по-

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

¹ Уржа Ольга Александровна, доктор социологических наук, профессор факультета управления Российского государственного социального университета (РГСУ), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: olga.urzha@gmail.com

Евстратова Татьяна Анатольевна, кандидат социологических наук, доцент факультета управления Российского государственного социального университета (РГСУ), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: doroshenkot@yandex.ru

Таблица 1

Прогноз численности населения в России, млн человек

Источник	Год				
	2010	2015	2020	2025	2030
Росстат	141,9	142,2	141,9	140,9	139,4
Росстат (без миграции)	141,9	140,7	138,9	136,1	132,8
Отдел народонаселения ООН	142,9	142,2	141,0	139,0	136,4
Бюро цензов	139,4	136,0	132,2	128,2	124,1

Таблица 2

Сравнительная структура населения по возрасту в России 2010 и 2030 гг., %

	2010 г.			2030 г.		
	0–14 лет	15–64 лет	От 65 лет и старше	0–14 лет	15–64 лет	От 65 лет и старше
Росстат	15,1	72,0	12,9	15,2	65,4	19,4
Росстат (без миграции)	15,1	72,0	12,9	15,3	65,2	19,5
Отдел народонаселения ООН	15,0	72,2	12,8	15,8	65,1	19,1
Бюро цензов	15,0	71,7	13,3	14,2	64,9	20,9

стоянной основе занимающихся физической культурой и спортом (далее — ФКС), до 70%.

Ранее, 7 мая 2018 г., Президент подписал Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³. Для осуществления поставленных задач был разработан проект федерального значения «Укрепление общественного здоровья». Срок реализации проекта охватывает период с 01.01.2019 по 31.12.2024. В паспорте Федерального проекта одно из поручений — «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек». Для его реализации разработаны и приняты нормативно-правовые акты и документы методического сопровождения, касающиеся вопросов здорового образа жизни (ЗОЖ), основанные на рекомендациях Всемирной организации здравоохранения.

Однако с выходом Указа № 474 предыдущий указ № 204 утратил силу, так как для реализации цели «сохранение населения, здоровье и благополучие людей» требуются значительно более решительные меры. Об этом говорит прогноз численности и структуры населения нашей страны. Рассмотрим его, опираясь на авторитетные источники: Федеральную службу государствен-

ной статистики⁴, Отдел народонаселения ООН⁵ и Бюро цензов США⁶.

Методика исследования

В практике разработки демографических прогнозов принято рассматривать несколько методик. Например, Росстат рассчитывает предположительную численность по трем вариантам: низкий, средний, высокий; в ООН (Отдел народонаселения) — по 8 параметрам. Мы предлагаем воспользоваться так называемым средним вариантом перспективных оценок, с помощью которого рекомендуем выполнять различного рода прогнозные расчеты.

Необходимо отметить, что в России в настоящий момент происходит **убыль населения** (см. таблицу 1), его **старение** (см. таблицу 2) и **сокращение численности в экономически активных возрастах** (см. таблицу 3)⁷.

⁴ Росстат (2010). Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года / Статистический бюллетень. Федеральная служба государственной статистики. М., 2010.

⁵ UN Population Division World Population Prospects. The 2010 Revision (2010). URL: <http://www.unpopulation.org> (дата обращения: 15.07.2021).

⁶ US Census Bureau (2010). URL: <http://www.census.gov/ipc/www/idb/> (дата обращения: 20.07.2021).

⁷ The National Institute of Population and Social Security Research of Japan (2018). URL: http://www.ips.go.jp/site-ad/index_english/population-e.html (дата обращения: 15.07.2021).

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

**Прогнозная численность населения РФ
экономически активного возраста, млн человек**

Источник	Год				
	2010	2015	2020	2025	2030
<i>Всё население 15–64 года</i>					
Росстат	141,9	142,2	141,9	140,9	139,4
Росстат (без миграции)	141,9	140,7	138,9	136,1	132,8
Отдел неродонаселения ООН	142,9	142,2	141,0	139,0	136,4
Бюро цензов	139,4	136,0	132,2	128,2	124,1
<i>Мужчины 16–59 лет, женщины 16–54 года</i>					
Росстат	88,4	83,6	79,0	77,2	76,8
Росстат (без миграции)	88,4	82,6	77,0	74,1	72,3

Однако эта же тенденция, по результатам национальных прогнозов к 2030 году, характерна и для многих других стран [6].

В РФ к 2030 году прогнозируется проявление глобальной демографической тенденции — старение народонаселения, т. е. процент людей в возрасте 65 лет и старше значительно повысится [10].

В последние два года из-за пандемии коронавируса, охватившей весь земной шар, показатели смертности существенно усугубились. Но это тема другого исследования.

Еще одна негативная тенденция — сокращение численности населения экономически активных (трудоспособных) возрастов. В советские времена формально к экономически активному населению относились люди мужского пола от 16 до 60 лет и люди женского пола от 16 до 55 лет. Сейчас Росстат к экономически активному населению относит лиц в возрасте 15—72 лет⁸. Сокращение численности населения экономически активных, трудоспособных возрастов к 2030 году можно объяснить резким спадом рождаемости в конце 80-х и в 90-е годы 20 века.

Проанализировав данные таблиц, приходим к выводу, что в данный период (с 2010 г. до 2030 г.) наблюдается трансформация численности в конкретных возрастных группах как в количественном соотношении, так и в качественном.

Полученные результаты

1. Традиционный подход

Для формирования определенной системы стимулирования граждан к ЗОЖ и создания на территории муниципального образования соответствующих условий необходимо учитывать значительное количество параметров. Первый из них — **тип муниципального об-**

разования, так как он является производным для последующих: численности населения, природных, географических, климатических условий, традиций, финансовых возможностей и так далее. Количество муниципальных образований различного типа представлено в таблице 4.

Такое многообразие муниципальных образований безусловно сказывается на **численности населения**, привычках, приоритетах в выборе того или иного вида спорта. Соотношение городского и сельского населения по общему количеству и по полу представлено в таблице 5.

Для формирования и развития инфраструктуры муниципального образования важной характеристикой местности должна стать не только численность населения, но и такой фактор, как **плотность населения**, т. к. это ощутимо влияет также и на инфраструктуру спортивных сооружений. В РФ разработано значительное количество мер, направленных на обеспечение населения объектами спорта. В них был учтен такой показатель, как **возраст граждан**. Для решения поставленных задач был разработан проект федерального значения «Укрепление общественного здоровья», который определил задачи для субъектов Российской Федерации по обеспечению внедрения новой модели организации и функционирования центров общественного здоровья.

Кроме вышеупомянутого проекта, разработан также проект на федеральном уровне «Спорт — норма жизни». Цель этого проекта — посредством мотивации граждан и развития спортивно-массовой работы на всех уровнях (в том числе и в корпоративной среде) к 2024 году достигнуть показателя до 55% доли всего населения, занимающихся ФКС на постоянной основе.

Достижение цели данного проекта федерального значения обеспечивается Паспортом проекта, в котором главными **основными показателями** становятся **граждане в 3-х возрастных категориях:**

I категория — ДОЛЯ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ (в возрасте 3—29 лет) в общей численности детей и молодежи (%);

⁸ Росстат (2009). Труд и занятость в России 2009: стат. сб. М.: Росстат, 2009. С. 27.

Таблица 4

	Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года								
	Всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальный округ	Городские округа	Городской округ с внутригородским делением	Внутригородской район	Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	Городское поселение	Сельское поселение
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	20 846	1 673	33	632	3	19	267	1 398	16 821

Таблица 5

	Мужчины и женщины	Мужчины	Женщины	В общей численности населения, %	
				мужчины	женщины
Российская Федерация	142 856 536	66 046 579	76809957	46,2	53,8
Городское население	105 313 773	48 117 546	57 196 227	45,7	54,3
Сельское население	37 542 763	17 929 033	19 613 730	47,8	52,2

II категория — ДОЛЯ ГРАЖДАН СРЕДНЕГО ВОЗРАСТА (женщины 30—54 лет; мужчины 30—59 лет) в общей численности граждан среднего возраста (%);

III категория — ДОЛЯ ГРАЖДАН СТАРШЕГО ВОЗРАСТА (женщины 55—79 лет; мужчины 60—79 лет) в общей численности граждан старшего возраста (%).

Планируется, что благодаря реализации общероссийского проекта «Спорт — норма жизни» на постоянной основе в регулярные занятия ФКС должно было быть вовлечено от 3 до 5 млн человек ежегодно, дополнительно к прогнозируемому показателю предыдущего года [12].

Однако с учетом постановки новой задачи в Указе Президента РФ № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года» эти темпы должны быть пересмотрены, так как к **2030 году** процент граждан, систематически занимающихся ФКС, должен быть увеличен до **70%**.

2. Инновационный подход

Реализация поставленной задачи требует разработки новых подходов. Безусловно, и **численность, и плотность населения** имеют значение для всех муниципальных образований, но только этого недостаточно для планирования спортивной инфраструктуры и необходимого объема спортсооружений. Мы предлагаем систематически проводить **оценку состояния здоровья граждан**, что

позволит каждому муниципальному образованию сформировать характер и направленность спортсооружений [2]. Ведь **состояние здоровья граждан** даже в одной половозрастной группе не одинаково. Поэтому, на наш взгляд, необходимо учитывать этот показатель. Для этой цели органам местного самоуправления каждого муниципального образования необходимо создать **«Паспорт здоровья населения муниципального образования»**.

Паспорт здоровья населения муниципального образования предполагает обязательный мониторинг состояния здоровья граждан, благодаря чему можно выделить три группы в каждой вышеупомянутой возрастной подгруппе:

- «**группа Д - 1**», т. е. абсолютно здоровые граждане;
- «**группа Д - 2**», т. е. категория граждан с незначительными заболеваниями (недугами), которым не запрещено заниматься физкультурой и каким-либо спортом;
- «**группа Д - 3**», т. е. категория граждан, которые имеют определенные серьезные заболевания.

Предлагаемый нами подход позволит создать **классификацию спортсооружений, предназначенную индивидуально для девяти групп населения, образованных и по возрасту граждан, и по состоянию здоровья** (авторы обозначили названия групп условно и готовы для дискуссии) (таблица 7).

Эти данные позволят местным органам власти муниципального образования точно определить, сколько и

Таблица 6

Наименование показателя	2018	2019	+/-	2024	2030
Доля и численность граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в возрасте 3–79 лет	39,8% (54,2 млн. чел.)	43,0% (58,5 млн. чел.)	+3,2% (+4,3 млн. чел.)	55%	70%
Доля и численность детей и молодёжи (3–29 лет), систематически занимающихся физической культурой и спортом	81,2% (37,0 млн. чел.)	83,9% (37,8 млн. чел.)	+2,7% (+0,7 млн. чел.)	86%	
Доля и численность граждан среднего возраста (30–54 лет (женщины), 30–59 лет (мужчины), систематически занимающихся физической культурой и спортом	24,9% (14,5 млн. чел.)	29,1% (16,9 млн. чел.)	+4,2% (+2,4 млн. чел.)	52%	
Доля и численность граждан старшего возраста (55–79 лет (женщины), 60–79 лет (мужчины), систематически занимающихся физической культурой и спортом	8,2% (2,6 млн. чел.)	11,7% (3,8 млн. чел.)	+3,5% (+1,2 млн. чел.)	22%	

каких спортивных сооружений им необходимо иметь на территории для того, чтобы все 9 групп населения имели возможность заниматься тем или иным видом спорта. Традиционно срабатывающий стереотип о необходимости вложить выделенные в рамках национального проекта деньги в строительство дорогостоящего стадиона без учета его востребованности нередко приводит к тому, что такой стадион пустует, приходит в негодность. Однако учет мнения и возможностей социальных групп в соответствии с «Паспортом здоровья населения муниципального образования» позволит использовать выделенные средства с большей эффективностью и отдачей, практически всем гражданам муниципального образования выбрать соответствующий их состоянию здоровья и возраста вид спортивных занятий.

Обсуждение

1. Задачи местных органов власти

Благодаря принятому закону от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О физической культуре и спорте в РФ»⁹ (статья № 9), муниципальные образования для

обеспечения условий развития на своих территориях физической культуры и массового спорта получили достаточно большой перечень полномочий [1], они могут самостоятельно определить круг задач и векторы развития ФКС с учетом местных условий и возможностей. Однако включение в этот перечень полномочий обязательного требования по разработке «Паспорта здоровья населения муниципального образования» повысило бы эффективность и целенаправленность всей работы в данном направлении.

Безусловно, в рамках реализации федерального проекта на плечи местных органов власти ложатся исключительно сложные задачи, связанные с повышением уровня обеспеченности спортивной инфраструктурой. Эта работа требует научного, социоинженерного подхода для принятия управленческих решений [4]. Исключительно положительную реакцию населения вызвала организация на территориях муниципальных образований в свободном доступе площадок с различными тренажерами, которыми раньше можно было пользоваться только в фитнес-клубах по достаточно дорогим абоне-ментам.

Такие небольшие тренажерные площадки можно строить как в городских дворах и парках [3], так и в сельской местности. Они привлекают граждан и по причине территориальной доступности, и потому, что использование их бесплатно.

⁹ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. От 02.08.2019) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038 (дата обращения: 18.07.2021).

1. «Группа А» - доля детей и молодежи (возраст 3-29 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-1.
(А x 100%) / N = % (дети и молодёжь со здоровьем группы Д-1)
2. «Группа Б» - доля детей и молодежи (возраст 3-29 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-2.
(Б x 100%) / N = % (дети и молодёжь со здоровьем группы Д-2)
3. «Группа В» - доля детей и молодежи (возраст 3-29 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-3.
(В x 100%) / N = % (дети и молодёжь со здоровьем группы Д-3)
4. «Группа Г» - доля граждан среднего возраста (женщины: 30-54 года; мужчины: 30-59 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-1.
(Г x 100%) / N = % (граждане среднего возраста со здоровьем группы Д-1)
5. «Группа Д» - доля граждан среднего возраста (женщины: 30-54 года; мужчины: 30-59 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-2.
(Д x 100%) / N = % (граждане среднего возраста со здоровьем группы Д-2)
6. «Группа Е» - доля граждан среднего возраста (женщины: 30-54 года; мужчины: 30-59 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-3.
(Е x 100%) / N = % (граждане среднего возраста со здоровьем группы Д-3)
7. «Группа Ж» - доля граждан старшего возраста (женщины: 55-79 лет; мужчины: 60-79 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-1.
(Ж x 100%) / N = % (граждане старшего возраста со здоровьем группы Д-1)
8. «Группа З» - доля граждан старшего возраста (женщины: 55-79 лет; мужчины: 60-79 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-2.
(З x 100%) / N = % (граждане старшего возраста со здоровьем группы Д-2)
9. «Группа И» - доля граждан старшего возраста (женщины: 55-79 лет; мужчины: 60-79 лет), в общей численности населения (N), относящихся по здоровью к группе Д-3.
(И x 100%) / N = % (граждане старшего возраста со здоровьем группы Д-3)

Еще одно достаточно широкое поле деятельности для местных органов власти — организация обширной просветительской кампании, направленной на формирование в сознании людей новой спортивной культуры, приобщения к массовому спорту, а также формирование индивидуальной мотивации у граждан к постоянным, регулярным физическим нагрузкам. Органы местного самоуправления должны оповещать о физкультурных, различного рода спортивных мероприятиях и анонсировать деятельность физкультурно-спортивных организаций, привлекая различные категории граждан, в том числе лиц средних и старших возрастных групп, к участию в различных ежегодных мероприятиях, например, таких, как Всероссийский день бега «Кросс нации», Всероссийский день ходьбы, Всероссийская лыжная гонка «Лыжня России», Всероссийские соревнования «Российский азимут». Большое значение имеет также освещение событий после успешного выступления спортсменов РФ, так как это способствует популяризации спортивного образа жизни среди всех групп населения,

особенно детей и молодежи. Особой популярностью у современного человека являются социальные сети. Доля такой аудитории — люди в возрасте от 18 до 35 лет, а ежемесячно социальные сети посещают 54,6 млн человек, печатая примерно 40 млн сообщений за сутки.

Еще одной исключительно важной задачей для органов муниципальной власти является создание **системы кадрового обеспечения** реализации федерального проекта. Для этого должна быть определена потребность в организаторах спортивно-массовой работы на местах, а также в освоении тренерами дополнительных профессиональных программ [8].

Для этой цели Министерство здравоохранения России в центрах общественного здоровья предусматривает:

- подготовку специалистов по специальности «общественное здоровье»;
- в медицинских вузах создание кафедр и факультетов общественного здоровья;
- включить в органы госвласти субъектов РФ, а также

органов местного управления штатных сотрудников — специалистов по общественному здоровью.

Эти меры будут способствовать созданию системы кадрового обеспечения реализации федеральных проектов, направленных на развитие физкультурно-спортивной активности среди населения, укрепления физического здоровья граждан, формирования здорового образа жизни.

2. Развитие положительных практик

Безусловно важным источником для эффективного развития ФКС среди населения муниципальных образований является обмен опытом и примерами положительной практики. Эту работу активно реализует Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления (ОАТОС). Изучение положительных практик, распространение опыта муниципальных образований, проведение различных конкурсов, способствующих повышению активности населения и включенности в решение многих вопросов местного значения, проведение общероссийских конференций по ключевым вопросам развития муниципальных образований, в том числе развития ФКС — это только часть работы, которую осуществляет ОАТОС.

По инициативе Федерального экспертного совета по местному самоуправлению (ФЭС) при ОАТОС, совместно с такими организациями как Лига здоровья нации, Союз российских городов, Российское общественное движение «Семья Отечества» 14 июля 2021 года в Москве состоялось Всероссийское совещание с регионами, муниципалитетами и местными сообществами по вопросам формирования общественного здоровья, здоровьесбережения, физической культуры и массового спорта¹⁰. В нем приняли участие около тысячи делегатов из 72 субъектов Российской Федерации. На совещании был представлен проект Декларации Здоровья, охватывающий три составляющих здоровья: духовное, душевное и телесное. В ней отмечено, что культура здоровой жизни должна стать господствующей в каждом человеке, семье, обществе и государстве. Развитие общественного здоровья и массового спорта, привлечение молодежи в спорт, реализация проектов общественного здоровья были представлены как национальные приоритеты России, ее государственной политики. Большой интерес вызвала представленная вице-президентом организации «Лига здоровья нации» комплексная программа повышения двигательной активности граждан «Здоровый муниципалитет». Для организации всеобщего плавания для населения первый вице-президент Всероссийской федерации плавания предложил создание и распространение мобильных комплексов для плавания. Большое внимание выступающих было уделено вовлечению и мотивации людей с ограниченными физическими возможностями к физической культуре и массовому спорту.

Департамент спорта г. Москвы благополучно реализует замечательный проект «Московское долголетие»,

получивший большую популярность среди граждан старшего возраста. Это и скандинавская ходьба, и другие полезные для этой возрастной группы виды спорта¹¹. Этот опыт заслуживает самого широкого распространения в других регионах. Такое привлечение людей старшего поколения к спортивному образу жизни имеет двойную пользу: это и укрепление физического состояния граждан, и возможность общения, которое для многих людей в этом возрасте практически отсутствует. Положительные эмоции от общения со сверстниками на спортивном поприще оказывают большое влияние на омолаживание и оздоровление организма человека.

Обширная государственная программа по развитию внутреннего туризма как разновидности физической культуры и спорта, укрепляющей здоровье граждан и позволяющей лучше узнать особенности, культуру, традиции своей страны — еще одно из направлений, активно развивающихся проектов, инициированных и поддерживаемых финансово в нашей стране сегодня [5].

В настоящее время строится много детских площадок: горки, качели и т. п., предназначенных для малышей. Мамы, гуляющие на этих площадках с детьми, вынуждены стоять или, в лучшем случае, сидеть на скамейке на протяжении всей прогулки. Очень уместно было бы на этих площадках строить тренажеры для мам. Прогулки с ребенком в сочетании с занятиями спортом принесли бы молодой женщине большую пользу, способствовали бы восстановлению фигуры после родов и укреплению здоровья.

Популярны и быстро внедряются как в городскую, так и в сельскую жизнь велосипеды и самокаты. Создание условий для их использования, строительство специальных дорожек придаст еще большую привлекательность этому виду спорта [7].

В зимнее время для повышения привлекательности лыжного вида спорта стоило бы распространить опыт сибирских регионов — освещенные лыжные дорожки, так как световой день в этот период короткий, а вечером после учебы или работы те, кто предпочитает этот вид спорта, могли бы им заниматься.

Целесообразно обратиться к опыту советского периода, когда на каждом предприятии обязательно проводилась производственная гимнастика, по радио и телевидению утро начиналось со слов: «Начинаем утреннюю гимнастику». Сегодня уже намечаются в этом плане такие положительные примеры, как возврат к сдаче норм ГТО [9].

Заключение

Формирование предложенной системы ЗОЖ — задача, безусловно, государственная, но реализация ее осуществляется на конкретной территории, поэтому роль местных органов власти в этой работе трудно переоценить [11]. Сегодня для реализации Национального проекта «Здоровье» государством выделяются значительные средства. Но как их эффективно направить на

¹⁰ Всероссийское совещание по вопросам формирования общественного здоровья и массового спорта 14.07.21 (2021). URL: <https://youtu.be/ахGrKmmagr> (дата обращения 20.07.2021).

¹¹ Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Лучшие модели организации массовой физкультурно-спортивной работы среди целевых возрастных и социальных групп населения» (2020). М., 2020. 326 с.

строительство новых спортсооружений, формирование условий для занятий ФКС для перечисленных социальных групп, населяющих ту или иную территорию? Это непростая задача, требующая тщательного изучения социальной структуры каждого муниципального образования, создания «Паспорта здоровья населения муниципального образования», выявления интересов и потребностей каждой из 9 социальных групп, предложенных нами в данной статье. Только такой подход будет способствовать формированию мотивации граждан к занятию спортом, выбору той физической нагрузки, которая соответствует их желаниям и возможностям.

Для такой целенаправленной работы должны быть подготовлены кадры как для сферы спортивно-оздоровительной работы, так и для органов власти. Сегодня

в нашей стране приняты решения об открытии новых специальностей, созданию кафедр и факультетов общественного здоровья, развернута агитационно-пропагандистская работа по формированию спортивного образа жизни как модного, привлекательного. Эта работа становится действенной формой, так как посещение фитнес-клубов, бассейнов, занятия на тренажерных площадках, активное использование велосипедов и самокатов не только для занятия спортом, но и как средства передвижения, обладание хорошей фигурой, снижение лишнего веса — все это явные признаки подвижек к здоровому образу жизни, постепенному принятию населением изменения пассивного образа жизни, превращение занятий спортом в норму жизни. ■

Литература

1. Evstratova, T.A., Kabanova, E.E., Vetrova, E.A., Kulikova, O.A., Kolosova, O.A. The image of municipalities // International Journal of Criminology and Sociology. 2020. Vol. 9. Pp. 2711-2717.
2. Urzha O.A. Social Engineering as Methodology of Management Activity // Moscow: Sotsiologicheskie Issledovaniya. 2017. Issue 10. Pp. 87-96. DOI: 10.7868/S0132162517100099 .
3. Urzha O.A., Evstratova T.A., Kataeva V.I. A Project to Improve the Profitability of the Use of Park Areas (Evidence from Zaryadye Park, Moscow City, Russia) // International Journal of Recent Technology and Engineering. 2019. Volume 8. Issue 3. Pp. 4402-4406. DOI: 10.35940/ijrte.C5531.098319 .
4. Urzha O.A., Mikhoparov N.I., Kryukova E.M., Shalashnikova V.Yu., Sulyagina Yu.O. Sociological analysis of domestic tourism in the Chuvash Republic: current status, existing problems and solution // Journal of Environmental Management and Tourism. 2017. Vol. 8. No. 8(24). Pp. 1504-1517.
5. Овчинников Ю.Д., Пикалина В.А. Оздоровительные школы для населения: новый формат развития // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 1 (50). С. 421—425.
6. Шитова Л.Ш. Анализ европейского опыта развития территориальных спортивных кластеров // Современные наукоемкие технологии. 2020. № 2. С. 139—143.
7. Сапаров С.Х., Копырина М.В. Формирование здорового образа жизни в Туркменистане // Актуальные вопросы в науке и практике : сборник статей по материалам XIII международной научно-практической конференции. 2018. С. 140—144.
8. Гатиатуллина Э.Р. Пропаганда физической культуры и спорта в формировании критического отношения подростков к определенным субкультурам // Ростовский научный журнал. 2017. № 5. С. 201—205.
9. Дедова Д.И. Формирование здорового образа жизни в России, перспективы развития // Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки : электронный сборник статей по материалам LVIII студенческой международной научно-практической конференции. 2017. С. 68—70.
10. Воронина В.Т. К вопросу здорового образа жизни населения России и роли инновационных технологий // Региональный вестник. 2019. № 3(18). С. 12—14.
11. Супхапхан-Ковалева В.К. Влияние здорового образа жизни на экономическую безопасность России // Экономика и социум. 2019. № 8(63). С. 170—172.
12. Соколова С.В., Филиппов А.А. Особенности реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» в России // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 40—47.

Рецензент: *Маркин Валерий Васильевич*, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: markin@isras.ru



MONITORING THE LAWS OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE DYNAMICS AND TENDENCIES OF DEVELOPMENT IN THE POST-SOVIET PERIOD. PART 2

V. Luk'ianova, A. Pavlushkin

Vlada Luk'ianova, Ph.D. (Philosophy), Head of the Laboratory for Legal Monitoring and Sociology of Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru , analytics1@izak.ru

Aleksei Pavlushkin, Ph.D. (Law), Leading Researcher at the Laboratory for Legal Monitoring and Sociology of Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: analytics@izak.ru

Keywords: *legal monitoring, law-making activities, Russian laws, constitutional reform, social state, the value component of the Constitution, the laws of the subjects of the Russian Federation.*

Abstract.

In follow-up of the study published in No. 2(39) of the Monitoring of Law Enforcement journal, this paper presents the results of the monitoring of a large-scale work carried out in the country in order to harmonise the laws of the Russian Federation with the amendments to the Constitution of the Russian Federation made in the course of the constitutional reform of 2020, the monitoring being carried out by experts of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Purpose of the study: identifying the main tendencies in the development of Russian laws, generalising and analysing the experience of development of the regulatory framework considering the constitutional reforms of 2020.

Methods of study: for achieving the said purpose, both general (analysis and synthesis, generalisation, and the dialectical method) and special scientific methods were used: the formal logical method, the comparative law methods and the analysis of juridical technique.

Results obtained: the practice of changes in the Russian laws is considered in the context of forming a social and value model of the Constitution of the Russian Federation. Data on monitoring the reflection of the constitutional novelties of 2020 in the federal laws and the laws of the subjects of the Russian Federation are presented.

References

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : Юрист, 2002. 1007 pp.
2. Khabrieva T.Ia., Klishas A.A. Tematicheskii kommentarii k Zakonu Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 14 marta 2020 g. No. 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniia otdeĭnykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti". М. : Norma, INFRA-M, 2020. 240 pp.

THE ROLE OF LEGAL CLINICS IN THE FREE LEGAL AID SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORY AND THE PRESENT

E. Atagimova

El'mira Atagimova, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Abstract. *The purpose of the paper is studying the process of development of legal clinics in the Russian Federation as participants of the non-governmental free legal aid system and identifying problem aspects of their operation at the present stage.*

Methods of study: analysis, synthesis, and the comparative law method are used in the paper.

Results obtained: an analysis of the historical way of development of legal clinics in Russia as well as the practice of their operation at the present stage showed a lack of a single understanding of the content of their operation. Proposals for raising the efficiency of operation of legal clinics are put forward and justified by the author. A justification is given for the conclusion that there is a need for additional legal regulation of their operation, including the advisability of adopting a standard of operation of legal clinics as participants of the non-governmental free legal aid system.

References

1. Atagimova E.I. Okazanie kvalifitsirovannoi besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi kak garantiia realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 3 (36), pp. 38-43.
2. Atagimova E.I. Rol' pravovogo prosveshcheniia v razvitii pravovogo gosudarstva. Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2016, No. 4, pp. 61-68.
3. Atagimova E.I., Rybakova O.S. K voprosu o povyshenii effektivnosti pravovogo regulirovaniia otnoshenii v sfere okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 4 (37), pp. 8-21.
4. Vasil'ev A.A. Konstitutsionnoe pravo na besplatnuiu kvalifitsirovannuiu iuridicheskuiu pomoshch' v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. iurid. nauk. Saratov, 2012. 201 pp.
5. Voskobitova L.A. Rol' i vozmozhnosti iuridicheskikh klinik v okazanii besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch' i obespechenie dostupa k pravosudiiu v Rossii. M. : Institut prava i publichnoi politiki, 2010, pp. 159-166.
6. Gintsiak L. F. Iuridicheskaiia klinika: teoriia, praktika, metodika : uchebnoe posobie. L. F. Gintsiak, V. N. Il'chenko, A. S. Shaburov, pod red. K. A. Shpeka, Ural. gos. ped. un-t. Ekaterinburg, 2018. URL: <http://elar.uspu.ru/bitstream/uspu/10142/1/uch00272.pdf>.
7. Gorbul' Iu. A. "Service-learning" kak tekhnologiiia professional'no-pravovoi podgotovki studentov na baze iuridicheskikh klinik vuzov. Iu. A. Gorbul', L. A. Iur'eva. Pedagogika. Voprosy teorii i praktiki, 2019, t. 4, No. 4, pp. 145-151.
8. Kulakova V. Iu., Markova Iu.T., Samsonova M. V. Iuridicheskie kliniki v Rossii: sostoianie i perspektivy razvitiia. Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2014, No. 2, pp. 8-11.
9. Organizatsiia i upravlenie v iuridicheskoi klinike: opyt prakticheskoi deiatel'nosti v sovremennoi Rossii. Otv. red. L.A. Voskobitova, L.P. Mikhailova, E.S. Shugrina. M., 2003. 304 pp.
10. Rybakov O.Iu. Pravovaia informatsiia kak uslovie realizatsii sovremennoi rossiiskoi pravovoi politiki. Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 4 (220), pp. 105-112.
11. Rybakov O.Iu. Prioritety razvitiia informatsionnogo obshchestva v Rossii: pravovoe obespechenie. Monitoring pravoprimeneniia, 2017, No. 3 (24), pp. 71-76.
12. Rybakova O.S. Tsifrovye resheniia organizatsii pravovogo prosveshcheniia grazhdan na territorii Rossiiskoi Federatsii. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoy real'nosti : sbornik statei. M., 2020, pp. 99-116.
13. Strategii pravovogo razvitiia Rossii : kollektivnaia monografiia. Pod red. O.Iu. Rybakova i dr. M., 2015. 624 pp.

ON ESTABLISHING SINGLE REQUIREMENTS FOR THE QUALITY OF FREE LEGAL AID PROVIDED TO CITIZENS AND SECURING CONTROL OF COMPLYING WITH THEM

N. Blagoveshchenskii

Nikolai Blagoveshchenskii, Leading Analyst of the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: nblscli@mail.ru

Keywords: *constitutional guarantees, free legal aid quality, high-quality legal aid, digital transformation, system approach, legal awareness raising, governmental legal aid information system.*

Abstract. *Legal regulation problems related to establishing requirements for the quality of free legal aid provided to citizens are considered in the paper. It is shown that the problems are of multi-level and multi-faceted nature, therefore filling the gaps in the legal regulation in accordance with the requirements of the federal law is needed to solve them. The development of a draft of methodological recommendations for measuring the quality of free legal aid and controlling the activities of persons providing free legal aid is considered as a necessary practical step. The proposed structure of the methodological recommendations captures: general and specific terms and definitions, a model (requirements) for assessing and ensuring quality, principles and lines for actions to ensure quality, a system of indicators for assessing quality and key measures for ensuring quality, including documenting, measuring, monitoring quality indicators for the provided legal aid and managing claims (complaints).*

References

14. Atagimova E.I., Rybakova O.S. K voprosu o povyshenii effektivnosti pravovogo regulirovaniia otnoshenii v sfere okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii. *Monitoring pravoprimereniia*, 2020, No. 4 (37), pp. 6-21.
15. Atagimova E.I. Okazanie kvalifitsirovannoi besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi kak garantiia realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan. *Monitoring pravoprimereniia*, 2020, No. 3 (36), pp. 38-43.
16. Shchelkin P.A. Kontrol' za kachestvom iuridicheskikh uslug kak realizatsiia konstitutsionnogo prava grazhdan RF na poluchenie kvalifitsirovannoi iuridicheskoi pomoshchi. *Iuridicheskaiia nauka*, 2019, No. 10, pp. 28-33.
17. Rudinskii F.M. Garantii konstitutsionnoi svobody sovesti. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1983, No. 7, pp. 40-47.
18. Postnikov A.E., Mazaev V.D., Nikitina E.E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik*. M. : Prospekt, 2008. 498 pp.
19. Fadeeva N.V. Metodologiiia otsenki kachestva uslug. *Vestnik TGTU*, 2012, tom 18, No. 2, Transactions TSTU, pp. 484-492.
20. Poliakova N.V. Kachestvo iuridicheskikh uslug (problemy otsenki). URL: <http://www.bizkonsalt.ru/sanyu/pritsch/katschyu.htm> (data obrashcheniia: 23.07.2021).
21. Poliakova N.V., Poliakov V.V., Baranova Iu.O. Kriterii kachestva iuridicheskikh uslug, predstavliaemykh grazhdanam. *Izvestiia Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, t. 27, No. 4, pp. 468-477.
22. Gavrilov S. N. O kachestve iuridicheskoi pomoshchi v advokature. *Iurist" -Pravoved"*, 2007, No. 6, pp. 17-21.
23. Klimushkin V. A. K probleme opredeleniia kachestva okazaniia iuridicheskoi pomoshchi. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata*, 2012, No. 3, pp. 25-33.
24. Sergin M.Iu. Preodolenie problem neopredelennosti kriteriev i primeneniie tsifrovyykh tekhnologii dlia otsenki kachestva besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. *Monitoring pravoprimereniia*, 2021, No. 2 (39), pp. 54-58.
25. Gushchina E.A. Tsifrovaia model' organizatsii besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi i pravovogo prosveshcheniia grazhdan Rossiiskoi Federatsii. V sb.: *Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoi real'nosti : sbornik statei*. M. : OOO "Izdatel'stvo "KnoRus", 2020, pp. 80-86.
26. Sergin M.Iu. Avtomatizatsiia protsessov besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi i pravovogo prosveshcheniia naseleniia kak trend sotsial'noi tsifrovizatsii. V sb.: *Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoi real'nosti : sbornik statei*. M. : OOO "Izdatel'stvo "KnoRus", 2020, pp. 87-92.
27. Sergin M.Iu. O sozdanii i putiakh razvitiia tsifrovyykh platform, pozvoliaushchikh realizovyvat' optimal'nye resheniia v sfere pravovogo prosveshcheniia / V sb.: *Pravovaia informatizatsiia i transformatsiia prava v usloviakh tsifrovoi real'nosti : Mezhdunarodnaia nauchno-prakticheskaiia onlain-konferentsiia, priurochennaia k iubileiam sozdaniia FBU NTsPI pri Miniuste Rossii i VGUIu (RPA Miniusta Rossii) (25 iunია 2020 goda)*. M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2020. 206 pp, pp. 155-158.

THEORETICAL FOUNDATIONS FOR FORMING THE STRUCTURE OF A METHODOLOGY FOR INVESTIGATING OFFENCES RELATED TO TRESPASSING ON PARTICIPANTS IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS

O. Zaitsev, A. Mishin

Oleg Zaitsev, Dr.Sc. (Law), Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Chief Researcher at the Department of Criminal, Criminal Procedural Legislation and Judicial System of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: crim@izak.ru

Andrei Mishin, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of the Kazan (Volga region) Federal University, Kazan, Russian Federation.

E-mail: av-mishel@mail.ru

Keywords: *offence, unlawful trespassing, investigation, criminalistic methodology, participants in pre-trial proceedings, ensuring security, protected persons.*

Abstract.

Purpose of the study. Ensuring procedural security of participants in pre-trial proceedings in a criminal case is an efficient means of promoting preliminary investigation. This task should also be solved by applying appropriate criminalistic knowledge in the course of the preliminary investigation of a criminal case. Due to this, it is necessary to state a need for research of a special criminalistic mechanism for ensuring the security of victims, witnesses and other participants in the criminal procedure (protected persons).

Problems of criminalistic support for the security of participants in pre-trial proceedings in a criminal case are considered in the paper. It is stated that this criminalistic area is poorly studied and needs a thorough research. Absence of a proper theoretical level of criminalistic and methodological recommendations for organising and investigating offences related to trespassing on victims, witnesses and other persons promoting preliminary investigation is noted. Due to this, theoretical foundations for the criminalistic support of the procedure for investigating such offences are laid down. Reasons are given for the need to develop the structure for a group criminalistic methodology (with a new intended purpose) for investigating offences including unlawful impact on the participants in criminal proceedings. A criminalistic justification for joining the considered offences into a single specific group is the community of certain specific features manifesting in the occurrence of the unlawful impact as an element of criminal activities, its typical track pattern.

Conclusions. As a result of the study, the authors come to the conclusion that there are common criminalistically specific features in investigating offences related to unlawful trespassing on participants in criminal proceedings. Such features may be the basis for forming a special group criminalistic methodology for investigating the said offences. The methodology for investigating offences related to exerting impact on the participants in the proceedings should be considered as having a high degree of community regarding the level of specification of criminalistic recommendations. The content and structure of such a criminalistic methodology are determined by the typical criminalistic mechanism for ensuring the security of protected persons as a component of the investigative technology of the procedure of criminal procedural proof.

References

1. Bobrakov I.A. Vozdeistvie prestupnikov na svidetelei i poterpevshikh. Metody ego preodoleniia. pod red. V.P. Lavrova. M.-Kursk, 2000. 101 pp.
2. Borovskikh R.N. Teoreticheskie osnovy prikladnye aspekty rassledovaniia prestuplenii v sfere strakhovaniia : avtoref. dis. ... dokt. iurid. nauk. M., 2018. 54 pp.
3. Vozgrin I.A. Vvedenie v kriminalistiku: istoriia, osnovy teorii, bibliografiia. SPb., 2003. 475 pp.
4. Voprosy sovershenstvovaniia deiatel'nosti po obespecheniiu bezopasnosti lits, podlezhashchikh gosudarstvennoi zashchite. Informatsionno-spravochnye materialy Vserossiiskogo soveshchaniia-seminara MVD Rossiiskoi Federatsii. Krasnodar, 2-4 oktiabria 2019 g. 132 pp.
5. Garmaev Iu.P. Teoreticheskie osnovy formirovaniia kriminalisticheskikh metodik rassledovaniia prestuplenii. Irkutsk, 2003. 342 pp.

6. Epikhin A.Iu., Mishin A.V. Sokhranenie v taine dannykh o lichnosti zashchishchaemogo litsa v ugovnom dele: protsessual'nyi i takticheskii aspekt. V sbornike: Taktiko-metodicheskie osobennosti rassledovaniia ekonomicheskikh i inykh prestuplenii. Kazan', 2018, pp. 18-23.
7. Zaitsev O.A., Epikhin A.Iu., Mishin A.V. Protsessual'nye i kriminalisticheskie mekhanizmy obespecheniia bezopasnosti uchastnikov ugovnogo sudoproizvodstva : monografiia. M. : Iurlitinform, 2020. 150 pp.
8. Kosarev S.Iu. Istoriia i teoriia kriminalisticheskikh metodik rassledovaniia prestuplenii : monografiia. 2-e izd., pererab. i dop. M. : Iurlitinform, 2020. 431 pp.
9. Kriminalistika. Uchebnik. Tom II. Pod obshch. red. A.I. Bastrykina. M. : Ekzamen, 2014. 559 pp.
10. Malikov S.V., Savinkov A.N. Rukovodstvo po voenno-polevoi kriminalistike. M., 2011. 654 pp.
11. Iablokov N.P. Kriminalisticheskaiia metodika rassledovaniia: istoriia sovremennoe sostoianie i problemy : monografiia. N.P. Iablokov. M. : Norma: INFRA-M, 2016. 191 pp.

CRIMINOLOGY AND CRIMINALISTICS

CRIMINALISATION OF SOCIETY IN THE PERIOD OF THE COVID-19 PANDEMIC

I. Matskevich, E. Bochkareva

Igor' Matskevich, Dr.Sc. (Law), Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Honorary Worker of the Prosecution Service of the Russian Federation, Chief Academic Secretary of the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Head of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor at the Department of Criminal Law and Criminology of the Lomonosov Moscow State University, Head of the Laboratory of Anti-Criminal Research in the Field of Energy Security of the Gubkin Russian State University of Oil and Gas (National Research University), President of the Union of Criminalists and Criminologists, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Mackevich2004@mail.ru

Elena Bochkareva, Ph.D. (Law), Senior Lecturer at the Department of Criminology and Penal Law of the Griboedov Institute of International Law and Economics, Moscow, Russian Federation.

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

Keywords: *coronavirus, criminology, crime, identity of the criminal, fraud, domestic violence, cybercrime, latency, criminological forecast, combating crime, vaccination.*

Abstract.

Purpose of the paper: assessing the assumptions for the development of crime published by the authors of this article in their early publications, based on an analysis of the quantitative and qualitative characteristics of crime in the period of the COVID-19 pandemic, and putting forward recommendations for further combating crime.

Methods of study: analysis, synthesis, deduction, comparative legal method, statistical method.

Conclusions: based on the results of the performed study, a number of recommendations for reducing the criminalisation of Russian society was put forward by the authors, a conclusion was also made that setting up a single crime prevention system based on the involvement of the widest possible range of public organisations and law abiding citizens in this work will contribute to an efficient functioning of the welfare state and serve as an additional guarantee of public peace.

References

1. Zhdanov Iu.N., Kuznetsov S.K., Ovchinskii V.S. COVID-19: prestupnost', kiberbezopasnost', obshchestvo i politsiia. M. : Mezhdunarodnye otnosheniia, 2020. 448 pp.
2. Ovchinskii V.S. COVID-19: predchuvstvie apokalipsisa. Khronika okaiannoii pandemii. V.S. Ovchinskii, E.S. Larina. M. : Knizhnyi mir, 2019. 443 pp.

THE LEGAL STANDARD FOR PROSECUTING PERSONS DUE TO AN ALLEGED COMMISSION OF OFFENCES BY THEM IN THE FIELD OF ECONOMIC ACTIVITIES

O. Levchenko

Oleg Levchenko, Ph.D. (Law), Prosecutor of the Troitsk and Novomoskovsk Administrative Districts of the city of Moscow, Moscow, Russian Federation.

E-mail: 2923757@rambler.ru

Keywords: *criminal proceedings, private-public prosecution, proof, economic offences.*

Abstract.

A special criminal procedural standard of law enforcement has developed in the field of criminal law combating economic crime. It includes several levels of legal prescriptions. It is based on the provisions of the Criminal Procedural Code. Their meaning is made specific and developed in accordance with the legal stances taken by the Constitutional Court of Russia and the Plenum of the Supreme Court of Russia. The third level of this legal standard is formed by institutional legal regulations and their implementation in practice. The legal standard for prosecuting persons due to an alleged fact of commission of offences by them in the field of economic activities operates mainly at the stage of opening a criminal case. Its main feature is a higher measure of the private principle in the investigative legal organisation of the stage of opening a criminal case, which manifests itself in proving the suspicion and its wording.

References

1. Aleksandrov A.S., Aleksandrova I.A. Osobyi (chastno-publichnyi) organizatsionno-pravovoi mekhanizm primeneniia ugolovnogo zakona v sfere predprinimatel'skoi i inoi ekonomicheskoi deiatel'nosti. Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 2 (254), pp. 80-93.
2. Aleksandrov A.S., Aleksandrova I.A. Sovremennaia ugolovnaia politika obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti putem protivodeistviia prestupnosti v sfere ekonomiki : monografiia. M. : Iurlitinform, 2017. 608 pp.
3. Goriunov V.Iu. Ob optimizatsii chastno-publichnogo poriadka ugolovnogo presledovaniia sub'ektov prestuplenii protiv sobstvennosti v sfere predprinimatel'skoi deiatel'nosti. Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii, 2018, No. 4 (34), pp. 99-103.
4. Goriunov V.Iu. Chastno-publichnoe obvinenie kak ugolovno-protssessual'naiia osnova primeneniia ugolovnogo zakona v sfere ekonomicheskoi deiatel'nosti. Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii, 2020, No. 1, pp. 43-48.
5. Miller V.Iu. Osobennosti vzbuzhdeniia ugolovnykh del o prestupleniakh protiv sobstvennosti, sovershennykh v sfere predprinimatel'skoi deiatel'nosti. Vestnik Kazanskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2017, No. 4, pp. 59-63.
6. Murav'ev M.V. O nekotorykh problemakh vzaimodeistviia ugolovno-protssessual'nogo dokazyvaniia s operativno-razysknoi deiatel'nost'iu. Sudebnaia vlast' i ugolovnyi protsess. Nauchno-prakticheskii zhurnal, 2018, No. 2, pp. 81-85.
7. Panfilov P.O. Osobennosti proizvodstva po ugolovnym delam o prestupleniakh v sfere ekonomicheskoi i predprinimatel'skoi deiatel'nosti : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2019. 26 pp.
8. Popova L.V. Osobennosti ugolovno-protssessual'nogo regulirovaniia dosudebnogo proizvodstva po ugolovnym delam ob ekonomicheskikh prestupleniakh, sovershennykh v sfere predprinimatel'skoi deiatel'nosti : dis. ... kand. iurid. nauk. Volgograd, 2019. 278 pp.
9. Rusanov G.A. Predely ugolovno-pravovogo vozdeistviia gosudarstva na ekonomiku: poniatie i sodержanie : monografiia. M. : Iurlitinform, 2019. 144 pp.
10. Sychev P.G. Proizvodstvo po ugolovnym delam o prestupleniakh v sfere ekonomicheskoi i predprinimatel'skoi deiatel'nosti. M. : Iurlitinform, 2020. 336 pp.
11. Urakov D.I. Ugolovnoe presledovanie po ugolovnym delam o moshennichestve v sfere ekonomicheskoi deiatel'nosti. M. : Iurlitinform, 2018. 200 pp.

THE REHABILITATION NATURE OF BANKRUPTCY PROCEDURES: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR REFORMING

R. Petrova, V. Revina, E. Begicheva, N. Rod'kina

Roza Petrova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Legal Support for National Security of the MIREA - Russian Technological University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: petrova_r_e@mail.ru

Valeriia Revina, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Legal Support for National Security of the MIREA - Russian Technological University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: revina@mirea.ru

Elena Begicheva, Senior Lecturer at the Department of Legal Support for National Security of the MIREA - Russian Technological University, retired judge, Moscow, Russian Federation.

E-mail: sherlen.new@gmail.com

Natal'ia Rod'kina, Lecturer at the Department of Legal Support for National Security of the MIREA - Russian Technological University, retired judge, Moscow, Russian Federation.

E-mail: etincelle78@mail.ru

Keywords: *bankruptcy, insolvency, supervision, external administration, bankruptcy proceedings, law bill, creditors, financial rehabilitation, commercial court, trustee in bankruptcy, debt restructuring.*

Abstract.

The purpose of the study is to analyse the problem of low efficiency in using bankruptcy rehabilitation procedures in Russia and the possibility of solving it by adopting the Federal Law No. 1172553-7 "On Introducing Amendments to the Federal Law "On Insolvency (Bankruptcy)" and Certain Legal Regulations of the Russian Federation".

Methods of study: the methodology of this study is based on methods and principles of dialectical and formal logic, method of analysis, methods of observation and generalisation.

Results obtained: the performed study made it possible to make a conclusion that the way out of this situation is introducing of a single efficient rehabilitation procedure providing for a variety of methods for both managing the debtor and measures aimed at overcoming his insolvency. Measures aimed at selling the debtor's property or the entire enterprise as a whole, or the reorganisation of the debtor enterprise are viewed as the most efficient.

References

1. Bazarova Iu.I. Istoriia razvitiia pravovogo instituta nesostoiatel'nosti (bankrotstva): otechestvennyi i zarubezhnyi opyt. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika, 2019, No. 10 (178), pp. 152-154.
2. Didikin A. B. Obiazatel'nye trebovaniia i pravovye sredstva ikh otsenki v mekhanizme regulatornoi politiki. Monitoring pravoprimereniia, 2021, No. 1(38), pp. 4-9. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-4-9 .
3. Zokirova M.A. Reabilitatsionnye protsedury bankrotstva: znachenie i formy realizatsii v rossiiskom i zarubezhnom zakonodatel'stve o nesostoiatel'nosti. Strategii biznesa: analiz, prognoz, upravlenie, 2019, No. 11(67), pp. 3-7.
4. Kurkina N.V., Glotov S.A. Poniatie i znachenie instituta nesostoiatel'nosti (bankrotstva). Innovatsionnoe razvitie sovremennoi nauki. Mater. mezhdun. nauch. prakt. konf., Anapa, 2020. Anapa : OOO "Nauchno-issledovatel'skii tsentr ekonomicheskikh i sotsial'nykh protsessov" v Iuzhnom federal'nom okruge, 2020, pp. 46-49.
5. Morev D.V. Standart povedeniia i otvetstvennosti arbitrazhnogo upravliaiushchego v praktike Verkhovnogo Suda. Metodichka dlia kreditorov. URL: https://zakon.ru/blog/2021/03/08/standart_povedeniya_i_otvetstvennosti_arbitrazhnogo_upravlyayushchego_v_praktike_verhovnogo_suda_meto .
6. Riakhovskaia A.N. Problemy realizatsii reabilitatsionnykh protsedur bankrotstva i vozmozhnosti ikh razresheniia. Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik, 2018, No. 70, pp. 49-61.
7. Sarbash S.V., Vitrianskii V.V., Batsiev V.V. i dr. Nesostoiatel'nost' (bankrotstvo): nauchno-prakticheskii kommentarii novell zakonodatel'stva i praktiki ego primeneniia. Pod red. V. V. Vitrianskogo. M. : Statut, 2010, pp. 139-250.
8. Torkanovskii E. Antikrizisnoe upravlenie. Khoziaistvo i pravo. M., 2000, No. 1, pp. 14-30.

PRINCIPLES OF RELIABILITY IN INFORMATION TECHNOLOGY LAW UNDER THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION

O. Petrovskaia

Ol'ga Petrovskaia, master's student at the Kutafin Moscow State Law University, Junior 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: olgapetrovskaya@me.com

Keywords: *reliable information, access to information, information technology, information society, digital transformation, presumption of reliability.*

Abstract.

Purpose of the paper: identifying tendencies in the development of the right to access information in the Russian Federation on the basis of modern technologies.

The paper covers problems related to the definition of the concept of "reliability of information", justifies the need to study the reliability of information as a principle of information technology law.

Method of study: the work is based on the methods of dialectics and system analysis allowing a multi-faceted studying of processes of digitalisation of reliable information in the context of its legal regulation.

Results obtained: the study made it possible to make a number of well-founded conclusions: under the conditions of the information society, reliable information becomes an important legal resource, and it should become official, open, accessible. It is proposed that the definition of the concept of "reliability of information" should be enshrined in the law.

References

1. Bachilo I.L. Informatsionnoe pravo : uchebnik dlia vuzov. 5-e izd., pererab. i dop. M. : Iurait, 2020. 419 pp.
2. Minbaleev A.V. Rol' mediaobrazovaniia v formirovanii informatsionno-pravovoi kul'tury sovremennoi molodezhi. Mediaobrazovanie, 2007, No. 1, pp. 12-16.
3. Minbaleev, A.V. Teoreticheskie osnovaniia pravovogo regulirovaniia massovykh kommunikatsii v usloviakh razvitiia informatsionnogo obshchestva : dis. ... dokt. iurid. nauk. Cheliabinsk, 2012. 451 pp.
4. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Noveye vektory razvitiia informatsionnogo prava v usloviakh tsivilizatsionnogo krizisa i tsifrovoy transformatsii. Gosudarstvo i pravo, 2020, No. 5, pp. 75-87.
5. Poliakova T.A. Globalizatsiia i natsional'naia strategiia postroeniia informatsionnogo obshchestva v Rossii. Chelovek: prestuplenie i nakazanie, 2007, No. 4(59), pp. 24-28.
6. Troian N.A. Pravovaia informatsiia kak uslovie transformatsii informatsionnogo obshchestva v epokhu tsifrovizatsii. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika, 2020, No. 10(190), pp. 133-137.
7. Rybakov O.Iu. Pravovaia informatsiia kak uslovie realizatsii sovremennoi rossiiskoi pravovoi politiki. Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 4, pp. 105-112.
8. Ustiuzhanina E.V. Printsip dostovernosti informatsii: postanovka problemy. Elektronnoe prilozhenie k "Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu", 2017, No. 4(42), pp. 47-52.
9. Mogilevskii V.D. Metodologiya sistem: verbal'nyi podkhod. M. : Ekonomika God, 1999. 256 pp.
10. Kasavin I.T. Entsiklopediia epistemologii i filosofii nauki. M. : Kanon+, 2009. 1247 pp.
11. Ozhegov S.I., Shvedova N.Iu. Tolkovyi slovar' russkogo iazyka. Rossiiskii fond kul'tury. 2-e izd., ispr. i dop. M. : Az", 1994. 944 pp.
12. Dal' V.I. Tolkovyi slovar' zhivogo velikoruskogo iazyka : v 4 t. M. : RIPOL-KLASSIK, 2002. T. 1: A-Z.
13. Kratkaia filosofskaia entsiklopediia. M. : Progress, 1994. 576 pp.
14. Kulikova S.A. Informatsionnoe pravo Rossii : ucheb. posobie dlia studentov, obuchaiushchikhsia po spetsial'nostiam (napravleniiam) "Iurisprudentsiia" i "Prikladnaia informatika i iurisprudentsiia". Saratov : Izd-vo Saratov un-ta, 2010. 194 pp.
15. Petrovskaia O.V. Tsifrovaia transformatsiia i problemy obespecheniia dostovernosti informatsii. Agrarnoe i zemel'noe pravo, No. 3(183), 2020, pp. 130-132.
16. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Naumov V.B. Forsait-sessiia "Informatsionnaia bezopasnost' v XXI veke: vyzovy i pravovoe regulirovanie". Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk, 2018, t. 13, No. 5, pp. 194-208.

17. Poliakova T.A. O sovremennykh tendentsiiakh razvitiia pravovogo regulirovaniia v oblasti obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti pri postroenii informatsionnogo obshchestva v Rossii. Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Serii: Informatizatsiia obrazovaniia, 2008, No. 1, pp. 12-19.
18. Razvitie pravovogo obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti. A. A. Strel'tsov, E. K. Volchinskaia, A. N. Kozyrev [i dr.]. M. : Prestizh, 2005. 200 pp.
19. Poliakova T.A. Metodologicheskie podkhody k sistematizatsii informatsionnogo zakonodatel'stva v usloviakh perekhoda k informatsionnomu obshchestvu. Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii, 2007, No. 4, pp. 85-87.
20. Poliakova T.A., Kamalova G.G. Kontseptual'nye osnovaniia razvitiia instituta dostupa k informatsii v Rossiiskoi Federatsii pri primenenii tsifrovyykh tekhnologii. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 4(37), pp. 22-27.

QUESTIONS OF DEVELOPING A NEW GENERATION OF THE SYSTEM FOR CLASSIFICATION OF LEGAL REGULATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

N. Troian

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-troyan66@yandex.ru

Keywords: *system for classification of legal regulations, legal information, access to information, information technology, information society, digital transformation, digital platform, systematisation of legislation.*

Abstract. *Problems related to the development of the system for classification of legal regulations as the basis for the systematisation of legislation and development of the legal information system under the conditions of digital transformation in Russia are studied in the paper. The author carried out an analysis of the domestic and foreign experience in the classification of legal information and put forward scientific approaches to developing a new generation of the system for classification of legal regulations.*

Method of study: the paper is based on the methods of dialectics and system analysis which makes possible multi-faceted studying of the processes of classification of legal information in Russia and the foreign experience.

Results obtained: the author put forward approaches justified from the standpoint of information technology law to developing a new digital format system for classification of legal regulations for the current state of legislation as well as to ensuring possibilities for its development in the Russian Federation.

The study made it possible to make the following conclusions: legal information is becoming an important strategic resource in the information society, the national system of legal information should become an official, integrated, multi-faceted, multi-level and open information system based on the principle of territorial distribution on a digital platform, as part of its infrastructure, using modern technologies aimed at the information and legal support of the individual, society and the state.

References

1. Pravovoe regulirovanie tsifrovoi ekonomiki v sovremennykh usloviakh razvitiia vysokotekhnologicheskogo biznesa v natsional'nom i global'nom kontekste : monografiia. Pod obshch. red. V.N. Siniukova, M.A. Egorovoi. M. : Prospekt, 2019. 240 pp.
2. Poliakova T.A. Transformatsiia sistemy informatsionnogo prava v usloviakh tsifrovizatsii. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoi real'nosti : sbornik statei. Pod red. O.Iu. Rybakova. M., 2020. 45-56 pp.
3. Rybakov O.Iu. Prioritety razvitiia informatsionnogo obshchestva v Rossii: pravovoe obespechenie. Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 3, pp. 71-76.
4. Rostova O.S. Pravovaia ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov v regional'nom pravotvorchestve. Monitoring pravoprimereniia, 2016, No. 3, pp. 9-14.
5. Koriakin V.M. "Reguliatornaia gil'otina" dlia Minoborony Rossii. Pravo v Vooruzhennykh Silakh. Voenno-pravovoe obozrenie, 2020, No. 2, pp. 13-18.
6. Troian N.A. Vliianie tsifrovyykh tekhnologii na razvitie gosudarstvennoi sistemy pravovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika, 2020, No. 3 (183), pp. 215-218.

FORMING A SYSTEM FOR MOTIVATING CITIZENS FOR A HEALTHY LIFESTYLE AT THE MUNICIPAL LEVEL

O. Urzha, T. Evstratova

Ol'ga Urzha, Dr.Sc. (Sociology), Professor at the Faculty of Management of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: olga.urzha@gmail.com

Tat'iana Evstratova, Ph.D. (Sociology), Associate Professor at the Faculty of Management of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: doroshenkot@yandex.ru

Keywords: *healthy lifestyle, health, sport, support for the organisation of physical culture and sport activities in municipal divisions, development of sport infrastructure in the place of residence, propaganda of healthy lifestyle, quality of life, rational approach to health, health preservation, lifespan.*

Abstract.

Purpose of the paper: setting up conditions for forming a health care and maintenance system for citizens at the municipal level. The development and implementation of organisational and methodological measures aimed at solving this task are impossible without setting up a multi-faceted system of measures considering the specific features of the country at large, its territory, climatic conditions, historical traditions, demographic and economic situation, that is, the scientific approach to forming The National Project for a Healthy Lifestyle of the Country's Citizens. The authors propose to consider the social structure of each municipal division, presence of all age and sex groups, their health conditions and potential possibilities for doing this or that sport, the dynamics and prospects for changes; the typology of the country's municipal divisions, i. e. its administrative and territorial structure, since Russia is a huge country, some territories having utterly diverse specific features; priorities in choosing mass sports for different social groups; staff support for the organisation of physical culture and sport activities in local communities; development of a system for a healthy lifestyle propaganda as an indispensable component of healthy lifestyle.

Method of study: comparative analysis using the average (or most probable) variant of prospective evaluation of demographic forecasts made in accordance with multiple methodologies (those of the Federal State Statistics Service of Russia, the UN Population Division).

Results obtained: the authors propose to form a system for motivating citizens for a healthy lifestyle using thorough studies of the social structure of each municipal division and to set up the "Health Passport of the Municipal Division's Population" identifying the interests and needs of each of the 9 social groups put forward in this paper. Only this approach will contribute to forming a motivation for citizens to do sport and to choose a physical activity corresponding to their wishes and possibilities.

References

1. Evstratova, T.A., Kabanova, E.E., Vetrova, E.A., Kulikova, O.A., Kolosova, O.A. The image of municipalities. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020. Vol. 9, pp. 2711-2717.
2. Urzha O.A. Social Engineering as Methodology of Management Activity. Moscow: Sotsiologicheskie Issledovaniya, 2017, issue 10, pp. 87-96. DOI: 10.7868/S0132162517100099 .
3. Urzha O.A., Evstratova T.A., Kataeva V.I. A Project to Improve the Profitability of the Use of Park Areas (Evidence from Zaryadye Park, Moscow City, Russia). *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 2019, volume 8, issue 3, pp. 4402-4406. DOI: 10.35940/ijrte.C5531.098319 .
4. Urzha O.A., Mikhoparov N.I., Kryukova E.M., Shalashnikova V.Yu., Sulyagina Yu.O. Sociological analysis of domestic tourism in the Chuvash Republic: current status, existing problems and solution. *Journal of Environmental Management and Tourism*, 2017, vol. 8, No. 8(24), pp. 1504-1517.
5. Ovchinnikov Iu.D., Pikalina V.A. Ozdorovitel'nye shkoly dlia naseleniia: novyi format razvitiia. *Biznes. Obrazovanie. Pravo*, 2020, No. 1 (50), pp. 421-425.
6. Shitova L.Sh. Analiz evropeiskogo opyta razvitiia territorial'nykh sportivnykh klasterov. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii*, 2020, No. 2, pp. 139-143.
7. Saparov S.Kh., Kopyrina M.V. Formirovanie zdorovogo obraza zhizni v Turkmenistane. Aktual'nye voprosy v nauke i praktike : sbornik statei po materialam XIII mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 2018, pp. 140-144.

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

8. Gatiatullina E.R. Propaganda fizicheskoi kul'tury i sporta v formirovanii kriticheskogo otnosheniia podrostkov k opredelennym subkul'turam. Rostovskii nauchnyi zhurnal, 2017, No. 5, pp. 201-205.
9. Dedova D.I. Formirovanie zdorovogo obraza zhizni v Rossii, perspektivy razvitiia. Nauchnoe soobshchestvo studentov XXI stoletii. Gumanitarnye nauki : elektronnyi sbornik statei po materialam LVIII studencheskoi mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 2017, pp. 68-70.
10. Voronina V.T. K voprosu zdorovogo obraza zhizni naseleniia Rossii i roli innovatsionnykh tekhnologii. Regional'nyi vestnik, 2019, No. 3(18), pp. 12-14.
11. Supkhap Khan-Kovaleva V.K. Vliianie zdorovogo obraza zhizni na ekonomicheskuiu bezopasnost' Rossii. Ekonomika i sotsium, 2019, No. 8(63), pp. 170-172.
12. Sokolova S.V., Filippov A.A. Osobennosti realizatsii prioritetnogo proekta "Formirovanie zdorovogo obraza zhizni" v Rossii. Munitsipal'naia akademiia, 2020, No. 1, pp. 40-47.

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 08.10.2021 г.