

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

Журнал входит в перечень научных изданий ВАК

Главный редактор

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

Шеф-редактор,

МАКАРЕНКО Григорий Иванович, Москва

Редакционная коллегия

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

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

член-корреспондент РАН, Москва

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Учредитель и издатель

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

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

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Телефон: +7-985-939-7501

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

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

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России

Подписано в печать 30.09.2022

Общий тираж 120 экз. Цена свободная

СОДЕРЖАНИЕ

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ЦИФРОВОЙ ВАЛЮТЫ: БАЛАНС ЧАСТНЫХ
И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО РЕЖИМА
Крохина Ю.А. 2

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гунич С.В. 9

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ В ЦИФРОВОЙ СРЕДЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ

Троян Н.А. 16

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

РОЛЬ И МЕСТО СОЗДАВАЕМОЙ СЛУЖБЫ ПРОБАЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЭТАПАХ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ
ОСУЖДЕННЫХ

Сальников М.В., Воронков К.И., Исмагилов Р.Ф. 23

ИНФОРМАЦИОННАЯ ГРАМОТНОСТЬ МОЛОДЕЖИ В СИСТЕМЕ МЕР
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИДЕОЛОГИИ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА
В ЦИФРОВОМ ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. 29

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ, УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕТОДОВ АНТИКОРРУПЦИОННОГО
МОНИТОРИНГА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Сосновская Л.Р. 38

ЧАСТНОПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

УПРАВЛЕНИЕ ПРАВАМИ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Леонтьев Б.Б. 44

СЛУЖЕБНОЕ ИЗОБРЕТАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Карцхия А.А., Пронь С.Д. 59

ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО)
ХОЗЯЙСТВА ПРИ НАРУШЕНИИ ДОГОВОРА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ
ГРАНТА В ФОРМЕ СУБСИДИИ

Ельникова Е.В. 67

ОБЩЕСТВЕННОЕ ЗДОРОВЬЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, СОЦИОЛОГИЯ

СОЦИОЛОГО-СТАТИСТИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ
УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ РЕГИОНА

Малышев М.Л., Третьякова Л.А. 74

ВЕСТИ ИЗ МИНЮСТА РОССИИ

ВЫСТУПЛЕНИЕ ВЛАДИМИРА ПУТИНА НА ТОРЖЕСТВЕННОМ
ЗАСЕДАНИИ, ПОСВЯЩЕННОМ 220-ЛЕТИЮ СО ДНЯ ОБРАЗОВАНИЯ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИИ. 83

ВЫСТУПЛЕНИЕ КОНСТАНТИНА ЧУЙЧЕНКО ПО СЛУЧАЮ 220-ЛЕТИЯ
СО ДНЯ ОБРАЗОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ 85

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ЦИФРОВОЙ ВАЛЮТЫ: БАЛАНС ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО РЕЖИМА

Крохина Ю.А.¹

Ключевые слова: криптовалюта, финансовые активы, НДС, налог на прибыль, налоговая база, цифровая экономика, цифровые права, цифровое имущество, цифровые активы.

Аннотация.

Цель статьи: на основе установления гражданско-правовой сущности цифровой валюты выявить оптимальный режим ее налогообложения, отвечающий интересам налогоплательщиков и государства.

Методы исследования: исследование основано на методах диалектики, правовой герменевтики, формально-юридического и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать юридические критерии цифровой валюты и особенности их налогообложения.

Результаты исследования: режим неправомерных экономических санкций способствует развитию альтернативных способов расчетов во внешнеэкономической деятельности, наиболее эффективным из которых является цифровая валюта. В санкционной атмосфере цифровые валюты позволяют токенизировать финансовые услуги по сделкам с отсроченными платежами и дебиторскую задолженность. Внесенные в июле 2022 г. в Налоговый кодекс РФ новеллы, направленные на урегулирование фискальных последствий операций с цифровыми активами, не решили всех проблем налогообложения цифровой валюты. Легализация цифровой валюты даст возможность установить режим налогообложения, способствующий нейтрализации негативных последствий экономических санкций, развитию рынка виртуальных активов и пополняющий бюджетную систему государства. Баланс частных и публичных интересов при налогообложении цифровой валюты можно обеспечить легализацией виртуальных активов в качестве имущества. Критически важным для оживления внешнеэкономических расчетов выступает оптимизация НДС и налога на прибыль применительно к цифровым валютам. Предлагается не облагать НДС эмиссию цифровых активов и цифровых прав на всех этапах; для отдельных операций с виртуальной валютой налоговую базу по НДС определять как межценную разницу между покупкой и продажей; прибыль (убыток) от операций с цифровой валютой учитывать отдельно от общей базы по налогу на прибыль.

Научная новизна: в работе впервые изучены законодательные и доктринальные подходы к юридической квалификации цифровой валюты в аспекте их влияния на выбор режима налогообложения, обеспечивающего баланс интересов налогоплательщиков и государства в санкционной атмосфере.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-2-8

Введение и постановка задачи

Последствия пандемии COVID-19 повлекли за собой увеличение расходов бюджетов всех уровней с одновременным снижением государственных доходов. Одной из причин сокращения поступлений можно считать лавинообразный рост электронной торговли через сеть Интернет, обусловивший теневилизацию цифровой коммерции в геометрической прогрессии. Сокранию не только денежных средств, но и самих фактов возмездных товарообменных операций в немалой степени способствуют новые формы электронных платежей, особенно криптовалюта.

По информации аналитиков, на июнь 2022 г. общемировая стоимость всех виртуальных криптоактивов, находящихся в обращении, составляет более 1 трлн

долларов США². Современное цифровое пространство содержит тысячи дифференцированных цифровых токенов, основанных на уникальных математических алгоритмах. Рынок криптовалюты динамичен, но по итогам годового инвестирования, как правило, показывает многократный прирост. По данным экспертов, общая цена криптовалют мира равна капиталу компании Apple³. Увеличивающаяся совокупная стоимость виртуальных валют — яркий сигнал для потенциаль-

² Investing.com . URL: <https://ru.investing.com/crypto/charts>

³ Капитализация рынка криптовалют превысила 2 трлн долларов США. Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2021/04/06/864875-kapitalizatsiya-rinka> (дата обращения: 27.06.2022).

¹ Крохина Юлия Александровна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета им. Ломоносова, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0001-9178-758X. E-mail: jkrokhina@mail.ru

ных вкладчиков, свидетельствующий о развитии рынка криптоактивов и распространении расчетов посредством цифровых денег.

Текущая экономическая ситуация в России характеризуется резким снижением доступности многих инвестиционных продуктов для вкладчиков. Однако объем временно свободной денежной массы на руках населения и счетах юридических лиц сохраняется в значительном объеме. Российские граждане за последние несколько лет активно инвестируют денежные средства в цифровые валюты. По мнению специалистов финансового рынка, резидентами Российской Федерации создано более 12 млн криптовалютных кошельков, на которых находится более 2 трлн рублей⁴. По объему майнинговой деятельности наша страна находится в числе мировых лидеров, уступая только США и Казахстану⁵.

Игнорирование регулирования оборота виртуальных валют законодателем обуславливает теневизацию рынка цифровых финансовых активов. Реализуя имущественные права в «серой» зоне, граждане и организации не только становятся жертвами мошенников, но и не получают от государства юридической защиты своих полномочий и интересов. Не имея достаточных правовых оснований и компетенции, правоохранительные органы также не могут действенно реагировать на факты цифровых правонарушений, осуществлять их профилактику и своевременно пресекать.

В настоящее время в России для резидентов цифровая валюта не является законным средством платежа⁶. Однако в условиях экономических санкций есть основания полагать, что названный запрет не будет применяться в случае осуществления внешнеторговой деятельности юридическими лицами, личным законом которых является российское право, индивидуальными предпринимателями. Важным условием снятия запрета на расчеты в цифровой валюте по внешнеторговым договорам (контрактам) за товары, работы, услуги, интеллектуальную деятельность должно стать использование адреса-идентификатора, предоставленного оператором цифровой торговой платформы. В Российской Федерации имеются все предпосылки для дальнейшего увеличения операций с цифровой валютой как в целях инвестирования, так и для осуществления расчетов в обход неправомερных экономических санкций.

Новеллой российской правовой системы стало внесение в июле этого, 2022 года дополнений в Налоговый кодекс (НК) РФ, направленных на урегулирование налогообложения операций с цифровыми активами⁷.

Определение правового режима налогообложения цифровых валют позволит нейтрализовать негативный экономический эффект от неправомερных санкций недружественных стран, поскольку легализует использование инновационных виртуальных продуктов во внешнеэкономической деятельности российских предпринимателей, будет благоприятствовать пополнению оборотных активов и увеличению ликвидности российских компаний. В санкционной атмосфере цифровые валюты позволяют токенизировать финансовые услуги по сделкам с отсроченными платежами и дебиторскую задолженность. Тем самым оптимизируются бизнес-процессы и ускоряются логистические процессы. В России есть потенциальная организационная готовность к эмиссии и реализации сделок с цифровыми валютами в виде трех зарегистрированных цифровых платформ — Сбербанк, Атомайз, Трансмашхолдинг.

Отсутствие легализации функционирования рынка цифровых валют влечет потери налоговых доходов бюджетов, поскольку препятствует интеграции цифровых активов в финансовую систему государства, не позволяет вводить в правовое поле новых участников экономической деятельности в качестве налогоплательщиков и сводит почти к нулю эффективность осуществления контроля за денежными операциями с подобными виртуальными объектами [1, с. 33—36].

Решение поставленной задачи: установление налогового режима для оборота цифровой валюты предполагает в первую очередь определение статуса этого актива в качестве объекта гражданских прав [2]. Категорирование виртуальной валюты не осуществлено законодательством единой дефиницией, вызывает дискуссии в доктрине [3, 4, 5] и не имеет однозначного толкования в правоприменительной практике. Анализ положений Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволяет констатировать, что цифровая валюта легализована в формате имущества, но не цифрового права. Статус цифровой валюты не является универсальным, он регламентирован как имущество только в целях применения в законодательстве о банкротстве⁸, рекламе⁹, исполнительном производстве¹⁰ и противодействии коррупции¹¹. Однако цифровая валюта имманентно для реализации ФЗ «О цифровых финансовых активах» не урегулирована. Отсутствует в названном законе и дефиниция криптовалюты. Подобное точечное встраивание цифровой валюты в правоотношения свидетельствует о концептуальной неопределенности законодателя относительно гражданско-правовой сущности цифровой валюты.

⁴ «Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют» (утв. Правительством РФ 09.02.2022). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> по состоянию на 09.02.2022.

⁵ Информация Центра альтернативных финансов Кембриджского университета. URL: https://ccaf.io/cbeci/mining_map (дата обращения: 02.07.2022).

⁶ Пункт 5 ст. 14 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ Федеральный закон от 14.07.2022 № 324-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации, 14.07.2022. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁸ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета, № 209-210, 02.11.2002.

⁹ Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // Российская газета, № 51, 15.03.2006.

¹⁰ Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета, № 223, 06.10.2007.

¹¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета, № 266, 30.12.2008.

Отсутствие единства в понимании гражданско-правового статуса цифровой валюты препятствует выстраиванию непротиворечивой концепции налогообложения виртуальных активов и способствует недополучению бюджетом доходов.

ФЗ «О цифровых финансовых активах» в ч. 3 ст. 1 закрепляет в качестве цифровой валюты совокупность электронных данных (т. е. цифровой код и его обозначение), которые содержатся в информационной системе, акцептуются и могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося национальной валютой Российской Федерации, иностранного государства или международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует обязанное лицо. Исключение составляет оператор и (или) узел информационной системы, обремененный только правилами по обеспечению законно установленного порядка выпуска данных электронных фактов и производства операций по внесению или изменению записей в установленную информационную систему. Следует согласиться, что анализируемый закон не устанавливает какой-либо зависимости использования различных технологий алгоритмов криптовалюты или криптографии [6, с. 30].

Основываясь на цитируемой норме, Банк России относит криптовалюту к разновидности цифровой валюты. Мегарегулятор приходит к пониманию криптовалюты в аспекте децентрализованной виртуальной валюты, базирующейся на математических алгоритмах, экранированной (закрытой) методами криптографии и используемой в децентрализованной платежной системе¹².

Установленные правовыми нормами критерии цифровой валюты являются размытыми, позволяющими отнести к данной категории в том числе средства платежа, электронные деньги, признаваемые законными ФЗ «О национальной платежной системе»¹³. Вместе с тем ФЗ «О цифровых активах» исключает распространение его юридической силы на безналичные денежные расчеты.

Как видим, дефиниции цифровых валют нормативно слабо проработаны, что в процессе правоприменения вызовет множество спорных ситуаций и повлечет не только недополучение доходов бюджетами, но и необоснованное увеличение расходов федерального бюджета на компенсационные выплаты в счет погашения ущерба, причиненного частным субъектам органами государственной власти из-за нарушения гражданских прав по распоряжению цифровыми активами.

Исходным пунктом для правового режима налогообложения выступает экономическая сущность отношений, являющихся объектом конкретного обязательного платежа, а также вовлеченность этого объекта в гражданский оборот. Ситуация нормативной неопределенности положения цифровой валюты позволяет прогнозировать несколько вариантов налогообложения криптовалюты в Российской Федерации.

Первый способ предполагает идентификацию цифровой валюты с фиатными деньгами в целях налогообложения. В России эмиссия виртуальных активов не рассматривается в качестве чеканки законно установленного средства платежа. Можно распространить на криптовалюту правовой режим иностранной валюты, но такой подход приведет к существенному ограничению возможностей формирования доходов бюджетов. Цифровые валюты не обладают признаками фиатных денег, их ликвидность ниже, чем у законных средств платежа, в силу чего они не имеют широкого распространения на рынках платежных услуг. Напомним, что в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» на территории Российской Федерации запрещены операции в иностранной валюте между резидентами, совершение большинства иных операций допускается только через уполномоченные банки. Выбирая режим налогообложения цифровых валют через приравнивание их к денежным активам, следует учитывать и тот факт, что биржевой оборот иностранной валюты в условиях внешнего санкционного давления значительно снижен.

Второй вариант позволяет квалифицировать цифровую валюту как иной финансовый инструмент. Важным аргументом здесь выступает финансово-правовая способность криптовалют опосредовать инвестиционные отношения, подобно производным финансовым инструментам и ценным бумагам. В таком аспекте юридическая природа виртуального актива проявляется в возможности удостоверения права лица, вложившего свои денежные средства в инвестиционный продукт. Налогово-правовая квалификация криптовалюты в качестве иного финансового инструмента обусловлена ее денежным характером. Наличие стоимости и, следовательно, ликвидности наделяет финансовые инструменты способностью при известных обстоятельствах опосредовать расчетные отношения. Уподобление цифровой валюты иному финансовому инструменту оптимально для потенциальных налогоплательщиков ввиду отсутствия жесткого запрета на эмиссию, оптимизации правил бухгалтерского и налогового учета и несущественных правовых рисков. Действующим правовым регулированием цифровым валютам отводится роль исключительно инструмента для инвестиций.

Еще один подход допускает признание цифровой валюты иным имуществом по правилам ст. 128 ГК РФ. Такая идентификация наиболее фискально емкая, поскольку налогообложение реализации гражданско-правовых прав на имущество имеет нормативное регулирование и облагается НДС, налогом на прибыль и НДФЛ (для физических лиц). Наделение цифровых валют (криптовалюты) как правовой категории признаками такого объекта гражданских прав как «иное имущество» находит поддержку в научной литературе [7, 8] и судебной практике¹⁴.

Анализ правоприменительной практики позволяет констатировать, что Минфин России и ФНС России уподобляют цифровую валюту имуществу. Так, в совместном письме названных финансовых ве-

¹² Цифровой рубль. Доклад Банка России для общественных консультаций. М., 2020. Октябрь. URL: https://cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble (дата обращения: 04.07.2022).

¹³ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О национальной платежной системе».

¹⁴ См., напр.: Постановление Девятого апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 09АП-16416/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

домств признается отсутствие специального режима налогообложения доходов физических лиц от операций с цифровыми активами. Не видя в пробельности налогового законодательства проблемы и исходя из необходимости реализации фискальной функции, в письме разъясняется невозможность применения налоговых льгот для дохода, полученного от реализации криптовалюты¹⁵. В другом письме Минфин и ФНС полагают обоснованным рассчитывать налогооблагаемую базу по НДС от продажи криптовалюты аналогично доходу от реализации иного имущества: как превышение общей суммы доходов, полученных налогоплательщиком в налоговом периоде от продажи соответствующей криптовалюты, над общей суммой документально подтвержденных расходов на ее приобретение¹⁶.

Действительно, анализ положений НК РФ позволяет утверждать о возможности налогообложения операций с цифровой валютой. Единственной предпосылкой для этого является презумпция наличия у виртуальных активов имущественной сущности. НК РФ в действующей редакции (после внесения поправок 14.07.2022 ФЗ № 324-ФЗ) позволяет пополнять бюджеты за счет обложения налогом:

- эмиссии цифровых финансовых активов, цифровых прав, портфель которых состоит солидарно из цифровых финансовых активов и утилитарных цифровых прав. Результатом выпуска является доход эмитента, который в день реализации актива подлежит обложению налогом на прибыль. Как было выявлено ранее, в России цифровые активы наиболее применимы для инвестиционной деятельности. Но при подобном режиме налогообложения финансирование проектов посредством выпуска цифровых прав становится высокорискованным и низкодоходным;
- оборота цифровых финансовых активов НДС. Такой подход делает нерентабельным работу с виртуальной валютой, поскольку, например, операции с эмиссионными ценными бумагами освобождены от начисления данного налога. Если операция по реализации цифровых прав совершается с участием организации и физического лица, а также включает синхронное движение цифровых финансовых активов и утилитарных цифровых прав, то объектом обложения НДС становится не справедливая «межценовая разница» (собственно добавленная стоимость), а вся сумма продажи. Столь суперфискальная налоговая база тормозит развитие оборота цифровых активов;
- дохода физических лиц, полученного от реализации гражданских прав на цифровые финансовые активы, цифровые права, в том числе утилитарные цифровые права. Несмотря на разъяснения Минфина и ФНС по вопросу налоговой базы при совершении названных операций, в НК РФ нет четкой позиции относительно возможности уменьшения налоговой обязанно-

сти на сумму расходов, ранее потраченных лицом на приобретение виртуального актива.

Однако рассмотренный сугубо формальный подход к пополнению бюджетов за счет легализации операций с цифровой валютой не соответствует принципам экономического содержания объекта налога, однократности налогообложения и препятствует реализации гражданских прав. В конечном итоге за счет ограничения количества и денежного объема совершаемых операций с цифровой валютой фискальная составляющая будет незначительной.

В условиях отсутствия непротиворечивого правового регулирования статуса цифровой валюты и режимов ее налогообложения, налогоплательщик-организация может предпринять попытку самостоятельно квалифицировать цифровую валюту (деньги (валюта), финансовый инструмент или имущество), закрепить этот выбор в учетной политике, но только в целях своего налогового и бухгалтерского учета. Применительно к сумме налоговой обязанности фиксация цифровой валюты в учетной политике имеет нейтральный результат. Относительно НДС выбор налогоплательщика очевиден: операции с деньгами (валютой) и финансовыми инструментами не подпадают под действие этого изъятия. Однако следует предостеречь владельцев виртуальных активов, что у налоговых органов может быть иной подход к пониманию экономической сущности осуществленных операций с цифровой валютой, особенно если выбор налогоплательщика снижает поступления в бюджет. В ситуации малого количества судебных споров по вопросам налогообложения рассматриваемого объекта предсказать позицию суда также не представляется возможным.

Существенно затрудняет понимание объекта налогообложения при работе с цифровыми активами отсутствие в законодательстве или дифференцированное толкование правоприменительной практикой таких ключевых терминов, как «операции с цифровой валютой», «операции с цифровыми правами» и связанных с ними дефиниций [9, 10, 11].

Пожалуй, самой большой проблемой при установлении истинной налоговой обязанности в условиях имеющегося правового регулирования выступает сложность определения стоимости виртуального актива. Данный вопрос актуален как для налогоплательщиков, так и для налоговых и следственных органов, для последних — в процессе доказывания крупного или особо крупного размера уклонения от уплаты налогов. На сегодняшний день в России нет возможности взять справку о стоимости, например, криптовалюты, в банке или ином официальном учреждении. Экспертная оценка виртуальных активов возможна, но обречена на оспариваемость в силу того, что реальную стоимость цифровых денег определить практически невозможно. Такие активы не паритетны ни к одному конвертируемому объекту (сырье, золото, зерно или официальные валюты). Вопрос стоимости цифровых валют в перспективе срока бюджетного планирования актуален и для Минфина России, поскольку прогноз налоговых поступлений от операций с цифровыми активами напрямую зависит от горизонта их стоимости. Более того, государство не име-

¹⁵ Письмо ФНС России от 22.11.2018 № БС-4-11/22635@ «О налогообложении доходов физических лиц» (вместе с Письмом Минфина России от 08.11.2018 № 03-04-07/80764).

¹⁶ Письмо ФНС России от 4 июня 2018 г. № БС-4-11/10685@ «О порядке налогообложения доходов физических лиц» (вместе с Письмом Минфина России от 17.05.2018 № 03-04-07/33234) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

ет возможности установить соотношение функционирующих виртуальных знаков и неработающих. Например, владелец может утратить пароль от криптокошелька, жесткий диск с блокчейном может быть безнадежно поврежден, а «облако» с цифровой валютой разрушилось. Напомним, что в действующем режиме налогообложения подлежат только операции с виртуальными активами или полученных от их оборота доход. Минфин имеет возможность получить информацию о максимальном и реализуемом количестве криптовалюты в разрезе каждого вида, однако прогнозировать, сколько из сгенерированных токенов будут включены в гражданско-правовой оборот, не представляется возможным. Биржевые игроки оперируют таким понятием, как «капитализация цифровой валюты». Но оно неприменимо для планирования доходов бюджета, поскольку может в равной мере отражать высокую стоимость одной цифровой единицы или суммарную цену большого количества виртуальных монет в рыночном обороте.

Выводы

Имеющиеся в налоговом законодательстве нормы позволяют налоговым органам реализовывать фискальные полномочия относительно оборота цифровой валюты. Но имеющиеся юридические возможности не отвечают интересам как налогоплательщиков, так и государства. Легализация цифровой валюты, позволяющая одновременно создать условия для эффективного развития цифровой экономики, результативности цифровых проектов, функционирования конкурентоспособного института цифровых прав и увеличения доходов бюджетов, невозможна без создания адекватного режима налогообложения.

Установление в НК РФ режима налогообложения цифровых активов следует считать первой попыткой, направленной на устранение препятствий оборота цифровых активов, в том числе виртуальных валют. Налоговое законодательство исходит из концепции признания цифровой валюты имуществом. Начало формированию режима налогообложения цифровых валют положено, однако способы повышения эффективности правового регулирования рынка виртуальных активов в системном единстве с интересами бюджетной системы еще не исчерпаны.

На наш взгляд, на современном этапе становления рынка цифровых активов следует:

- освободить от уплаты НДС все этапы эмиссии цифровых активов (выпуск, реализация, погашение) и цифровых прав. Наиболее актуален вопрос льготирования изъятия добавленной стоимости для услуг операторов информационных систем. В этой связи новое правовое регулирование должно четко определять виды услуг таких субъектов, как цифровые посредники и системы, эмитирующие цифровые активы, а также операторы транзакций цифровых активов; для операций по реализации цифровых прав, состоящих синхронно из цифровых финансовых активов и утилитарных цифровых прав, установить налоговую базу по НДС как разницу между ценой покупки и продажи;
- для операций по погашению или продаже цифровых активов определять налоговую базу по НДС как раз-

ницу между суммой покупки и суммой погашения или последующей реализации; в целях исчисления налога на прибыль налоговую базу по операциям с цифровыми активами суммировать с операциями с производными финансовыми инструментами и необращаемыми ценными бумагами. Учитывая вышеназванные проблемы с определением стоимости цифровых инструментов, целесообразно налоговую базу по виртуальным объектам определять отдельно от общей базы налога на прибыль. По этой же причине нерационально производить переоценку цифровых прав в течение налогового периода (календарный год), но допустимо закрепить возможность хеджирования рисков посредством реализации цифровых прав.

Предлагаемые дополнения в НК РФ в равной степени применимы к налогообложению цифровой валюты как разновидности цифровых активов. Полагаем, что моделируемый фискальный режим станет частью эффективного правового механизма реализации прав на цифровые активы и одновременно снизит издержки налогового администрирования, поскольку процедуры налогового контроля и мониторинга за операциями с цифровыми активами еще только предстоит разработать.

Резюмируя проведенное исследование правовой сущности цифровой валюты с позиции определения ее статуса как объекта налогообложения, возможно констатировать следующее.

Определение юридической идентификации цифровой валюты критически необходимо для преодоления беспочвенных санкционных ограничений недружественных юрисдикций и имеет предикатное значение для понимания допустимых законом способов ее реализации и выбора дальнейшего режима налогообложения. Интересам налогоплательщиков наиболее соответствует квалификация виртуальных активов в формате иного финансового инструмента, но это не обеспечивает поступлений в бюджет от операций с подобными валютами. Сочетание частных и публичных интересов будет обеспечено легализацией цифровой валюты в качестве имущества.

Требуется унификация терминологии, используемой в процессе оборота цифровой валюты. Дефиниции «цифровая валюта», «криптовалюта», «цифровые права», «цифровое имущество» должны быть инкорпорированы и закреплены в ГК РФ, что обеспечит их единообразное понимание, в том числе для целей налогового законодательства.

Установление режимов налогообложения цифровой валюты, исходящих из концепции понимания ее сущности как имущества, будет способствовать легализации новых налогооблагаемых субъектов экономической деятельности и, соответственно, обеспечит увеличение доходов бюджетов. Наличие ясного правового регулирования цифровой валюты позволит осуществлять контроль за такими операциями, обеспечивая соблюдение прав и законных интересов как частных, так и публичных субъектов финансовых отношений.

Закрепление юридических признаков и режимов налогообложения цифровой валюты позволит легализовать цифровые корпорации [12] и майнинговую деятельность и определить ее фискальные последствия, а также обоснованно применять уголовную ответственность за уклонение от уплаты налогов с цифровых активов.

Литература

1. Чукреев В.А., Семенов Н.В. Противодействие легализации цифровых валют с использованием информационно-телекоммуникационных технологий // Законность. 2021. № 10. С. 33—36.
2. Егорова М.А., Кожевина О.В. Место криптовалюты в системе объектов гражданских прав // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 1. С. 81—91.
3. Кузнецова А.Д., Калмакова Н.А. Становление законодательной базы Российской Федерации в сфере оборота криптовалюты: цифровизация рубля // Финансовое право. 2022. № 3. С. 21—24.
4. Кожевина О.В., Шмелева Д.В. Налоговый контроль операций с криптовалютой // Юрист. 2022. № 3. С. 60—66.
5. Мельников В.Ю. Вопросы изменения законодательства в сфере цифровой валюты // Налог. 2021. № 5. С. 25—27.
6. Прокаев М.В. Криптовалюта как предмет налогообложения // Налог. 2020. № 6. С. 26—30.
7. Токарев С.И. Налогообложение цифровых валют (криптовалют) в условиях отсутствия специального правового регулирования (правового вакуума) // Финансовое право. 2020. № 9. С. 36—40.
8. Ситник А.А. Цифровые валюты: проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 103—113.
9. Цареградская Ю.К. Криптовалюта, цифровые финансовые активы, цифровые права: терминологическое многообразие в процессе формирования правовой действительности // Право и цифровая экономика. 2021. № 2. С. 32—38.
10. Абрамова Е.Н. К вопросу о понятии криптовалюты: проблемы терминологии и формирования дефиниции // Банковское право. 2021. № 2. С. 19—27.
11. Долгиева М.М. Легализация криптовалюты: судебная практика // Законность. 2021. № 3. С. 50—54.
12. Карцхия А.А. Цифровые технологические (онлайн) платформы: российский и зарубежный опыт регулирования // Гражданское право. 2019. № 3. С. 25—28.

DIGITAL CURRENCY TAXATION: BALANCING PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS UNDER THE SANCTIONS REGIME

Iuliia Krokchina¹⁷

Keywords: *cryptocurrency, financial assets, VAT, income tax, tax base, digital economy, digital rights, digital property, digital assets.*

Abstract.

Purpose of the paper: identifying an optimal regime for taxation of digital currency which would serve the interests of taxpayers and the government, based on establishing the civil law nature of digital currency.

Methods of study: the research is based on the methods of dialectics, legal hermeneutics, formal legal and system analysis, making possible a multi-faceted study of legal criteria of digital currency and features of their taxation.

Results of the study: the regime of unlawful economic sanctions contributes to the development of alternative methods of payment in foreign economic activities the most effective of which is digital currency. In the sanctions atmosphere, digital currencies allow to tokenise financial services for deferred payment transactions and accounts receivable. Novelties to the Tax Code of the Russian Federation introduced in July 2022 and aimed at resolving the fiscal consequences of operations with digital assets did not solve all problems of digital currency taxation. Legalisation of digital currency will make it possible to establish a taxation regime that would facilitate to neutralise the negative consequences of economic sanctions, develop the virtual asset market and replenish the state budget system. A balance of private and public interests in digital currency taxation can be secured by legalising virtual assets as a property. An optimization of VAT and income tax as regards digital currencies is critically important for reviving foreign economic settlements. It is proposed that: VAT should not be imposed on digital assets and digital rights emission at all stages, the VAT tax base for certain transactions with virtual currency should be determined as the difference between selling and purchase price, the profit (loss) from digital currency operations should be booked separately from the general income tax base.

Research novelty: in this paper, law-making and doctrinal approaches to the legal qualification of digital currency are studied for the first time as regards their impact on the choice of a taxation regime securing a balance of interests of taxpayers and the government in the sanctions atmosphere.

¹⁷ Iuliia Krokchina, Dr.Sc. (Law), Professor, Head of the Department of Law Disciplines of the Higher School of Public Audit (faculty) of the Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0001-9178-758X. E-mail: jkrokchina@mail.ru

References

1. Chukreev V.A., Semenov N.V. Protivodeistvie legalizatsii tsifrovyykh valiut s ispol'zovaniem informatsionno-telekommunikatsionnykh tekhnologii. *Zakonnost'*, 2021, No. 10, pp. 33–36.
2. Egorova M.A., Kozhevina O.V. Mesto kriptovaliuty v sisteme ob'ektov grazhdanskikh prav. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2020, No. 1, pp. 81–91.
3. Kuznetsova A.D., Kalmakova N.A. Stanovlenie zakonodatel'noi bazy Rossiiskoi Federatsii v sfere oborota kriptovaliuty: tsifrovizatsiia rublia. *Finansovoe pravo*, 2022, No. 3, pp. 21–24.
4. Kozhevina O.V., Shmeleva D.V. Nalogovyi kontrol' operatsii s kriptovaliutoi. *Iurist*, 2022, No. 3, pp. 60–66.
5. Mel'nikov V.Iu. Voprosy izmeneniia zakonodatel'stva v sfere tsifrovoi valiuty. *Nalogi*, 2021, No. 5, pp. 25–27.
6. Prokaev M.V. Kriptovaliuta kak predmet nalogooblozheniia. *Nalogi*, 2020, No. 6, pp. 26–30.
7. Tokarev S.I. Nalogooblozhenie tsifrovyykh valiut (kriptovaliut) v usloviakh otsutstviia spetsial'nogo pravovogo regulirovaniia (pravovogo vakuuma). *Finansovoe pravo*, 2020, No. 9, pp. 36–40.
8. Sitnik A.A. Tsifrovye valiuty: problemy pravovogo regulirovaniia. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2020, No. 11, pp. 103–113.
9. Tsaregradskaia Iu.K. Kriptovaliuta, tsifrovye finansovye aktivy, tsifrovye prava: terminologicheskoe mnogoobrazie v protsesse formirovaniia pravovoi deistvitel'nosti. *Pravo i tsifrovaia ekonomika*, 2021, No. 2, pp. 32–38.
10. Abramova E.N. K voprosu o poniatii kriptovaliuty: problemy terminologii i formirovaniia defitsii. *Bankovskoe pravo*, 2021, No. 2, pp. 19–27.
11. Dolgieva M.M. Legalizatsiia kriptovaliuty: sudebnaia praktika. *Zakonnost'*, 2021, No. 3, pp. 50–54.
12. Kartskhii A.A. Tsifrovye tekhnologicheskie (onlain) platformy: rossiiskii i zarubezhnyi opyt regulirovaniia. *Grazhdanskoe pravo*, 2019, No. 3, pp. 25–28.



ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гунич С.В.¹

Ключевые слова: социальная власть, публичная власть, единая система публичной власти, органы государственной власти, государственные органы, институт местного самоуправления, правовое регулирование, демократия.

Аннотация.

Цель работы: анализ принятых нормативных правовых актов, определяющих общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, с позиции соответствия их содержания доктринальным положениям и конституционным принципам народовластия, разработка предложений по их совершенствованию.

Метод исследования: при проведении исследования широко применялись как общенаучные, так и специальные методы научного познания. Достижение поставленной в работе цели стало возможным в значительной мере благодаря использованию формально-логического и сравнительно-правового методов, а также метода обобщения правовых доктрин в сочетании с системным анализом законодательства, составляющего основу исследуемой сферы правового регулирования.

Результаты исследования: проведена оценка формирующейся правовой базы, определяющей основы функционирования провозглашенной конституционным актом государства единой системы публичной власти. Выявлены недостатки закона, устанавливающего общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, а также несоответствие содержания его наименованию. Сформулированы предложения по совершенствованию методов правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере установления системы органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Аргументирована целесообразность принятия самостоятельного нормативного правового акта, регламентирующего механизм обеспечения единства системы публичной власти в России. Даны рекомендации по принятию мер, необходимых для согласованного взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-9-15

Введение и постановка задачи

Введение в сферу конституционно-правового регулирования категории единой системы публичной власти в Российской Федерации потребовало переосмысления принципов организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. На фоне этого, помимо внесения поправок непосредственно в текст Конституции России, которая регламентирует в своей основе процесс функционирования федеральных органов, возникла необходимость принятия либо ревизии иных элементов правовой системы. Ведь именно их содержание призвано наполнять смыслом провозглашенное единство, в особенности в сфере организации системы управления на региональном и местном территориальных уровнях.

Так, в первую очередь законодательную регламентацию получили организационно-правовые основы формирования и деятельности конституционного государственного органа, на который возложена задача по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней

и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства — Государственного Совета Российской Федерации². Отметим, что именно в указанном нормативном правовом акте закреплено и само понятие рассматриваемой системы, одним из элементов которой сразу после федеральных органов названы органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Очевидно, что в качестве следующего шага, который стал необходим на пути формирования правовой базы для практического воплощения принципа единства системы публичной власти, последовал пересмотр основ их деятельности.

В результате на смену нормативному правовому акту, содержащему общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

¹ Гунич Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России, г. Хабаровск, Российская Федерация. E-mail: sertylio@mail.ru

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

Федерации³, пришел федеральный закон, определяющий, как следует из его наименования, общие принципы организации публичной власти в названных административно-территориальных образованиях⁴. С позиции структурного единства органов публичной власти, формируемого в пределах суверенного федеративного государства, включающего в себя в том числе и территорию его субъектов, подобное нововведение представляется очень даже логичным. Однако анализ содержательной стороны вновь принятого закона позволяет выявить некоторые вызывающие недоумение вопросы, попытка постановки и решения которых будет предпринята в настоящей статье.

Общие положения о содержании категорий «публичная власть» и «система публичной власти»

Признавая существование отдельных семантических аспектов, приписываемых категории публичной власти, вне всякого сомнения, однозначно можно выделить ее социальный характер, направленный на удовлетворение потребностей каким-либо образом обособившегося коллектива в различных сферах деятельности его членов. Не случайно, например, В.В. Комарова выделяет публично-плебисцитарную, государственную, муниципальную, корпоративную и иные формы ее общественного проявления [1, с. 37]. Тем не менее, как верно заявляет Б.З. Кушхова, конституционно-правовая наука в качестве публичной власти традиционно воспринимает власть государственную, осуществление которой направлено на реализацию функций государства в интересах проживающего в пределах его границ населения и которая вполне способна обходиться без дублирующего наименования [2, с. 84].

Однако целый ряд ученых все же высказывают необходимость законодательного признания не укладывающихся в триединую концепцию организации системы государственной власти президентской, контрольно-надзорной, банковско-финансовой, медийной и некоторых других форм реализации социальной власти [3, 4 и др.]. О конституционном закреплении некоторыми зарубежными государствами, наряду с тремя традиционными, избирательной, гражданской и иных ветвей общественной власти пишет один из ведущих исследователей этой области В.Е. Чиркин [5, с. 124]. Подобное, как представляется, позволяет определить каждую из них в качестве самостоятельного направления осуществления публичной власти.

Практическое применение рассматриваемого термина в российской действительности было вызвано обособлением института местного самоуправления и, в частности, конституционным выделением соответствующих органов из системы органов государственной власти. Объясняется это тем, что в плане реализации власт-

ных полномочий муниципалитеты обладают всеми признаками государственного образования, а местное самоуправление представляет собой способ организации и осуществления на его территории общественной (социальной) власти. Как следствие, публичная власть, по замечанию О.А. Воробьевой, стала восприниматься в качестве более широкого понятия, раскрывающего тождество природы непосредственно государственной воли и власти, реализуемой в границах муниципальных образований [6, с. 12].

Исходя из демократической основы организации конституционного строя, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации выступает ее многонациональный народ, можно утверждать, что именно российская нация выступает необходимым звеном, обеспечивающим единство функционирования механизма публичной власти вне зависимости от территориальной организации государства. Проявлять же себя этот механизм может как в непосредственной деятельности населения отдельных административных образований, так и посредством учреждения производных от народа органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Можно предположить, что в первом случае роль правового объединяющего начала способен сыграть институт единого гражданства, а практического — развитие гражданского общества, сформированное на основе, как выразился В.В. Пылин, «эффективной самодеятельности населения» [7, с. 22]. Действительно, равенство правового статуса граждан Российской Федерации, культивируемого на принципах реализации власти большинства с учетом интересов меньшинства, уважения прав и свобод человека и гражданина, сохранения общероссийской культурной идентичности и т. п., активное участие соотечественников в жизнедеятельности всего общества способны обеспечить подлинное единство непосредственной формы осуществления публичной власти. Однако при детальном анализе второго направления реализации народовластия ситуация до некоторых пор представлялась не столь консолидированной.

Так, в российской конституции провозглашена относительная самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и уж тем более к учету может быть принято то, что за скобки системы организации государственной власти выводятся органы местного самоуправления. Подобное способно навести на мысль о некоторой разобщенности опосредованной формы осуществления народом своей власти, что отмечалось некоторыми исследователями [8], а иногда проявляло себя и в практической реализации отдельных правовых предписаний⁵.

Именно это, как представляется, породило необходимость внедрения в правоприменительную практику такой интегрирующей категории, как «единство системы публичной власти». Притом заметим, что системообра-

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

зующий признак характерен именно для органов, реализующих публичные полномочия, и неприменим к многонациональному народу, единому как таковому. Из этого следует, что о необходимости формирования дополнительного правового механизма, направленного на обеспечение единства публичной власти, можно говорить применительно лишь к регламентации деятельности ее системы, в рамках осуществления второй из отмеченных форм (опосредованной) проявления власти населением страны.

Предмет правового регулирования при определении общих принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации

Возвращаясь к рассматриваемому законодательному акту, можно сделать вывод о том, что предметом его правового регулирования должны выступать общественные отношения, возникающие в связи с реализацией публичной власти в субъектах Российской Федерации как одной из территориально обособленных форм проявления народовластия. Тем самым в его содержании, помимо регламентации основ организации и деятельности производных от населения субъекта (источника публичной власти) органов государственной власти, необходимо было отразить возможности непосредственного осуществления народом своей власти, а равно и его участия в осуществлении такой территориальной разновидности государственной власти. Отметим, что подобное решение совершенно справедливо находит свое воплощение в законе, определяющем общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации — аналогичной формы проявления народовластия в пределах обособленной территории государства⁶.

Учитывая приведенные ранее рассуждения, можно предположить, что рассматриваемый закон должен все же именоваться: «Об общих принципах организации системы публичной власти...», а еще лучше — «Об общих принципах организации системы органов публичной власти в субъектах Российской Федерации». Однако и в этом случае сохраняются некоторые противоречия. Все дело в том, что на территории субъектов Российской Федерации, в отличие от муниципальных образований, осуществляется полноценная государственная власть, одним из конституционных принципов организации которой выступает разделение ее на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Именно этот принцип, в числе прочих, провозглашен в рассматриваемом законе в качестве принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Тем не менее каких-либо общих принципов организации органов, относящихся к судебной ветви государственной власти, названный законодательный акт в себе не содержит. Более того, он их не отмечает среди элементов при определении системы органов государственной

власти субъекта Российской Федерации. Оговоримся, что конституционные (уставные) суды все же могут быть отнесены к числу поименованных «иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации», частично заполняя тем самым отмеченную ветвь. Однако реализуемый в настоящее время процесс упразднения данного института лишает хоть какого-либо юридического значения такую расширительную формулировку.

Деятельность мировых судей субъекта Российской Федерации, упоминание о которых все же присутствует в данном правовом акте, осуществляется, как в нем же подчеркивается, в соответствии с законодательством Российской Федерации о судебной системе, другими федеральными конституционными и федеральными законами. Становится очевидным, что принятый федеральный закон все так же определяет общие принципы организации и деятельности лишь законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве оправдания столь поспешных действий законодателя, не укладывающихся в рамки приведенных логических рассуждений, можно выделить два не слишком утешающих умозаключения.

Определение публичной власти с позиции включения в ее систему органов, не относящихся к трем ветвям государственной власти

Первое рассуждение заключается в том, что высшее должностное лицо с момента вступления в силу соответствующих норм права становится обязательным элементом системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Разумеется, подобное нововведение могло бы свидетельствовать о невозможности сохранения прежнего наименования закона, если бы данное должностное лицо, по аналогии с главой государства, не входило в структуру ни законодательного, ни высшего исполнительного органов государственной власти. Вопреки этому, это должностное лицо прямо отнесено к числу элементов системы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом диспозитивная возможность непосредственно возглавить высший исполнительный орган или учредить в этих целях должность председателя, в случае конституирования актом субъекта Российской Федерации последнего варианта, вызывает еще больше вопросов. Во-первых, это все же не исключает высшее должностное лицо из формируемой в субъекте Российской Федерации системы исполнительной власти. То есть в рассматриваемом аспекте это никоим образом не могло отразиться на наименовании рассматриваемого нормативного правового акта. Во-вторых, подобный подход способен привести, вопреки ожиданиям, к расколотости действий в достаточной степени разветвленной системе органов исполнительной власти. Ведь такой председатель, замещая руководящую должность в высшем исполнительном органе, по своей сути является главой всей исполнительной власти. Какова же будет

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

роль высшего должностного лица, структурно относящегося к данной ветви, и как они будут делить распорядительные полномочия, остается только догадываться. Прежнее положение закона, предусматривающее, что в случае формирования данной должности соответствующее должностное лицо обязательно наделяется и полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляется в этой связи более оправданным. Ну и, в-третьих, столь опрометчивое решение, по всей видимости, будет обременять бюджет субъекта Российской Федерации необходимостью финансирования деятельности данного должностного лица. Управленческие же выгоды от воплощения такого положения в действительность представляются весьма туманными.

Не может быть принято в расчет и право формирования органов, не являющихся ни законодательными, ни исполнительными, осуществляемое в рамках реализации полномочий по самостоятельному установлению системы органов государственной власти и иных государственных органов субъекта Российской Федерации. Прежде всего отметим, что такая возможность была предусмотрена и прежним механизмом правового регулирования, что само по себе не повлекло пересмотра наименования формирующего его акта. А кроме того, принятый федеральный закон опять-таки не содержит ни принципов организации, ни принципов деятельности каких-либо из отмеченных органов. Появившаяся же глава «Иные государственные органы субъекта Российской Федерации» содержит, в своей основе, исключительно ссылочные нормы, акцентирующие внимание лишь на возможности создания таких органов, а также регламентации их правового положения, порядка формирования, задач, полномочий и гарантий деятельности как федеральным, так и региональным законодательством. Все это подтверждает расширение предмета правового регулирования, заявленного в наименовании рассматриваемого федерального закона по сравнению с содержанием его норм.

Употребление категории «публичная власть» в качестве акцента на системном единстве функционирования государственных органов

В качестве второго оправдательного умозаключения для использования столь широкого наименования, как представляется, следует отметить стремление законодателя акцентировать внимание все же на единстве именно системы публичной власти в России. Тогда, учитывая уже упомянутое ранее определение, включающее в себя всю совокупность органов государства, можно выделить два направления, подлежащих отражению при формировании правовой основы функционирования такой системы на региональном уровне. Первое — закрепление основ организации и деятельности органов, осуществляющих государственно-властные полномочия в пределах территории субъектов Российской Федерации с позиции их единства. При этом необходимо учитывать, что Конституция Российской Федерации провозглашает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Следовательно, о буквальном единстве системы публичной вла-

сти в этом случае можно говорить применительно лишь к той или иной ветви государственной власти, либо в смысле их согласованного взаимодействия.

Так, единство судебной системы определяется Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом⁷. Думается, что именно в этой связи соответствующие положения не нашли отражения в рассматриваемом федеральном законе. О весьма условном единстве системы органов представительной власти можно говорить только с позиции осуществления законодательного регулирования тех сфер деятельности, которые лежат в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что, как представляется, в достаточной степени урегулировано конституционным актом государства. Единство системы исполнительной власти также получает прямое закрепление в Конституции России и реализуется в уже отмеченных пределах ведения. Становится очевидным, что ничего принципиально нового в сферу организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации принятый закон не привносит. Отмеченные же в нем формы взаимодействия между некоторыми из этих органов, растекающиеся к тому же на всю систему органов публичной власти, включая местное самоуправление, должны, по всей видимости, составлять предмет правового регулирования самостоятельного нормативного правового акта.

Второе направление может быть сведено к желанию распространить принцип единства системы публичной власти в том числе на деятельность и иных государственных органов, которые могут быть образованы на территории субъектов Российской Федерации. В таком случае окончательно заходит в тупик вопрос правомерности разделения государственного аппарата на органы государственной власти, осуществляющие от имени населения непосредственно властные функции, и иные государственные органы, деятельность которых, по идее, носит вспомогательный характер и направлена на обеспечение реализации полномочий органами государственной власти и лицами, замещающими государственные должности.

Очевидно, что первые из них, образуя систему органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и исчерпывая собой провозглашенные Конституцией Российской Федерации ветви государственной власти, безусловно, могут быть причислены к системе публичной власти. Деятельность же вторых, без сомнения, обладает характером публичности, однако, по общему замыслу, должна быть лишена признака, позволяющего относить эти органы к властным структурам. Это, в свою очередь, само по себе не позволяет рассматривать их в числе органов публичной власти, по крайней мере, в существующем на сегодняшний день в отечественной юриспруденции понимании содержания данных терминов [9, 10 и др.].

⁷ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

Подтверждение справедливости такого вывода можно найти еще и в том, что исключительно властная деятельность, составляя основу функционирования государства, нуждается в непрестанном внимании со стороны образующего его населения. Именно в этой связи, как провозглашено в конституционном акте страны, установление системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, равно как и определение структуры органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с общими принципами, закрепляемыми соответствующими федеральными законами. В отношении иных государственных органов, особенно образуемых на региональном уровне, подобное предписание отсутствует.

При этом, как закреплено в Конституции России, в установлении таких принципов нуждаются лишь представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 77) и организация местного самоуправления (ч. 1 ст. 131). Установление судебной системы, как уже было отмечено ранее, конституция относит к собственному ведению (ч. 3 ст. 118). Кроме того, как показывает практика, организация и деятельность «иных» государственных органов, формируемых в субъекте Российской Федерации, так или иначе будет регламентирована отдельным законодательным актом, о чем, собственно, и свидетельствуют исключительно ссылочные нормы, содержащиеся в соответствующей главе рассматриваемого федерального закона.

Из всего вышесказанного следует, что регламентация процесса функционирования единой системы публичной власти должна происходить в рамках самостоятельного федерального закона, а не растворяться в общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Думается, что попытка обособленного регулирования организации публичной власти в границах отдельно взятых территорий не соответствует принципу правовой определенности и размывает предмет регулирования рассматриваемого федерального закона. Представляется достаточно странным, когда законодатель, определяя общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, из раза в раз вынужден упоминать не только выходящие за ее пределы федеральные органы государственной власти, но еще и органы местного самоуправления, определять порядок участия в решении их задач и т. п.

Выводы по результатам проведенного исследования

Таким образом, ограничившись лишь территорией субъектов Российской Федерации при исследовании правового механизма организации и функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо добиться однозначности в подходах к пониманию таких правовых категорий, как «публичная власть» и «система публичной власти». Первую, в контексте изложенного, предлагается рассматривать в качестве разновидности социальной власти, реализуемой как непосредственно самим населением территориально обособленных административных образований (государство,

субъекты федерации, муниципальные образования и др.), так и от их имени властными органами. К таким территориям, помимо традиционных, на сегодняшний день могут быть отнесены федеральные территории, в пределах которых уже существуют особенности организации публичной власти. В их же число могут быть включены и территории, в границах которых осуществляется территориальное общественное самоуправление.

Система же публичной власти, как это закреплено действующим законодательством, включает в себя совокупность органов, производных от источника власти, реализующих на основе согласованного функционирования и взаимодействия функции по обеспечению жизнедеятельности населения, защите их прав и свобод и др. При этом, например, в сфере государственного управления публичная власть проявляет себя не только в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, но и в иных формах (президентская, избирательная, контрольно-надзорная и т. п.).

2. Полноценное функционирование единой системы публичной власти требует принятия на федеральном уровне самостоятельного законодательного акта, регламентирующего основы взаимодействия входящих в нее органов. Именно в нем необходимо определить понятие единой системы публичной власти, зафиксировать ее элементы, а также формы их согласованной деятельности. Данная мера позволит не размывать соответствующий предмет правового регулирования по множеству законов, устанавливающих основы формирования, полномочия и иные принципы организации и деятельности взятых в отдельности органов, осуществляющих публичные полномочия на различных уровнях организации власти. Подобное, вне всякого сомнения, в значительной степени будет способствовать соблюдению принципа правовой определенности при осуществлении регулирования общественных отношений в правовом российском государстве.

3. Следует вернуться к прежнему наименованию федерального закона, устанавливающего, как это прямо указано в Конституции Российской Федерации, общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, добавив, однако, указание на регламентацию в нем еще и общих принципов деятельности этих органов. В существующем же виде название не соответствует содержанию включенных в него норм, поскольку последние не определяют принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Попытка уточнения предмета правового регулирования посредством введения в наименование рассматриваемого закона категории «система» также не сможет увенчаться успехом, поскольку в тексте не формулируются основы организации иных государственных органов, образуемых в субъектах Российской Федерации, составляющих, тем не менее, неотъемлемый элемент единой системы публичной власти в Российской Федерации.

4. При формальном закреплении в рамках рассматриваемого закона системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо четко придерживаться провозглашаемого как в Конституции РФ, так и в самом законе принципа разделения

государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Исходя из этого, ее должны составлять: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный и иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; мировые судьи. При этом на обязательности включения в устанавливаемую субъектами самостоятельно (как это закреплено в федеральном конституционном акте) систему органов государственной власти должности высшего должностного лица настаивать не приходится. Это не только в известной мере лишает их упомянутой самостоятельности, но и ведет к необоснованному (помимо их желания) расходованию бюджетных средств, необходимых для содержания соответствующего аппарата.

Кроме того, следует отметить, что в связи с происходящим упразднением института конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации указание в принятом законе на возможность включения в отмеченную систему иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, видится излишним. Очевидно, что в свете действующего правового регулирования иные органы, обладающие государственно-властными полномочиями, могут быть образованы субъектом Российской Федерации исключительно при определении системы органов, относящихся к исполнительной ветви государственной власти. Таким образом, предлагаемая формулировка представляется более уместной. При этом, соглашаясь в целом с высказанным А.М. Цалиевым мнением о наметившейся тенденции на необоснованное ограничение в подобном вопросе самостоятельности региональной государственной власти, дискуссия по нему остается за скобками проведенного в рамках настоящей статьи исследования [11, с. 40].

5. Представляется целесообразным отказ от попытки «попутной» регламентации в тексте рассматри-

ваемого федерального закона принципов организации иных государственных органов субъекта Российской Федерации. По сути, она сводится лишь к упоминанию о присущей субъектам и определяемой основами конституционного строя российского государства такой возможности, а также отсылке к нормативным правовым актам, регламентирующим основы их функционирования. К процессу же непосредственного регулирования деятельности таких органов и должностных лиц, например, на федеральном уровне, можно причислить законы, которые содержат нормы, определяющие организацию и правовой статус избирательных комиссий, контрольно-счетных и иных органов, уполномоченных по правам человека и правам ребенка, а также других должностных лиц, осуществляющих защиту прав отдельных категорий граждан на территории субъектов. На региональном уровне в числе таковых могут быть отмечены специализированные правовые акты, регулирующие, к примеру, деятельность конституционных (уставных) советов, создание которых допустимо при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, следует не согласиться со стремлением законодателя унифицировать процесс реализации публичной власти посредством определения общих принципов одной лишь сферы ее проявления — организации и деятельности территориально обособленных органов социального управления. Практическое воплощение сформулированных в настоящей статье предложений позволит, не противореча канонам демократизма, регламентировать процесс реализации конституционных установлений о единстве системы публичной власти в Российской Федерации, чего, в сущности, и требует особенно актуальный сегодня принцип правовой определенности. Это же, в свою очередь, в большей степени будет отвечать и доктринальным положениям науки конституционного права.

Литература

1. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36—46.
2. Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // KANT. 2015. № 1 (14). С. 84—88.
3. Чепурнова М.Н. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 86—94.
4. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Политологические науки. 2018. № 4 (33). С. 7—13.
5. Чиркин В.Е. Статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации: три или четыре ветви государственной власти в России? // Государство и право. 2018. № 9. С. 124—128.
6. Воробьева О.А., Шарафутдинов И.Р. Принципы публичной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 2 (29). С. 12—15.
7. Пылин В.В. Гражданское общество и государство: проблемы и пути развития // Управленческое консультирование. 2015. № 6. С. 16—23.
8. Лукьянова В.Ю., Павлушкин А.В. Мониторинг законодательства Российской Федерации: динамика и тенденции развития в постсоветский период // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2 (39). С. 4—12; № 3 (40). С. 4—10.
9. Баранов П.П. Новеллы законодательного закрепления принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 81—87.
10. Николаев К.А., Николаев В.К. Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления»: что вкладывать в их содержание? (Приглашение к дискуссии) // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1 (14). С. 7—15.
11. Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. 2021. № 4. С. 35—40.

QUESTIONS OF THE ORGANISATION OF PUBLIC GOVERNMENT IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sergei Gunich⁸

Keywords: social power, public government, single public government system, public authorities, government agencies, institution of local self-government, legal regulation, democracy.

Abstract.

Purpose of the work: analysing the adopted legal regulations determining the general principles of the organisation of public government in the subjects of the Russian Federation for compliance of their content with doctrinal provisions and constitutional principles of democracy, developing proposals for their improvement.

Method of study. Both general and special scientific cognition methods were widely used in carrying out the study. The achievement of the goal of the work became possible, to a large extent, due to using the formal historical and comparative legal methods as well as the method of generalisation of legal doctrines combined with a system analysis of the laws comprising the base of the studied area of legal regulation.

Results of the study. An assessment of the legal foundation framework under formation determining the basics of functioning of the single public government system declared by the Constitutional Act of the State is carried out. The shortcomings of the law establishing the general principles of the organisation of public government in the subjects of the Russian Federation as well as a discrepancy between its content and its denomination are identified. Proposals for improving the methods of legal regulation of social relations forming in the field of establishment of the system of public authorities in republics, kraies, oblasts, cities of federal importance, the autonomous oblast, autonomous districts, are put forward. Arguments are advanced in favour of the advisability of passing an independent legal regulation governing the mechanism for securing the unity of the public government system in Russia. Recommendations are given for taking measures needed for a coordinated interaction of public authorities, other government agencies and local self-government bodies.

References

1. Komarova V.V. Konstitutsionnaia sistema vlasti Rossii i printsip razdeleniia vlastei. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2017, No. 9, pp. 36–46.
2. Kushkhova B.Z. Publichnaia vlast': sub'ektnyi sostav i struktura. KANT, 2015, No. 1 (14), pp. 84–88.
3. Chepurnova M.N. Sushchnost' i sodержanie konstitutsionnogo printsipa razdeleniia vlastei v Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii, 2019, No. 2, pp. 86–94.
4. Avak'ian S.A. Struktura publichnoi vlasti v Rossii: problemy formirovaniia i razvitiia. Vestnik Sibirskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii. Politologicheskie nauki, 2018, No. 4 (33), pp. 7–13.
5. Chirkin V.E. Stat'i 10 i 11 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: tri ili chetyre vetvi gosudarstvennoi vlasti v Rossii? Gosudarstvo i pravo, 2018, No. 9, pp. 124–128.
6. Vorob'eva O.A., Sharafutdinov I.R. Printsipy publichnoi vlasti. Vektor nauki Tol'iattinskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Iuridicheskie nauki, 2017, No. 2 (29), pp. 12–15.
7. Pylin V.V. Grazhdanskoe obshchestvo i gosudarstvo: problemy i puti razvitiia. Upravlencheskoe konsul'tirovanie, 2015, No. 6, pp. 16–23.
8. Luk'ianova V.Iu., Pavlushkin A.V. Monitoring zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: dinamika i tendentsii razvitiia v postsovet'skii period. Monitoring pravoprimeneniia, 2021, No. 2 (39), pp. 4–12, No. 3 (40), pp. 4–10.
9. Baranov P.P. Novelly zakonodatel'nogo zakrepleniia printsipa edinstva publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii. Severo-Kavkazskii iuridicheskii vestnik, 2022, No. 1, pp. 81–87.
10. Nikolaev K.A., Nikolaev V.K. Terminy "gosudarstvennyi organ", "organ gosudarstvennoi vlasti", "organ gosudarstvennogo upravleniia: chto vkladyvat' v ikh sodержanie? (Priglasenie k diskussii). Aktual'nye problemy sovremennosti: nauka i obshchestvo, 2017, No. 1 (14), pp. 7–15.
11. Tsaliev A.M. O sudebnoi vlasti v Rossii (v svete konstitutsionnykh novell). Rossiiskii sud'ia, 2021, No. 4, pp. 35–40.



⁸ Sergei Gunich, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Constitutional Law Disciplines of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Khabarovsk, Russian Federation. E-mail: sertylio@mail.ru

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ЦИФРОВОЙ СРЕДЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ¹

Троян Н.А.²

Ключевые слова: *Legal Tech, достоверная информация, недостоверная информация, информационное общество, машиночитаемое право, цифровая трансформация, прорывные технологии, цифровая платформа, информационно-телекоммуникационные технологии, государственное управление, искусственный интеллект, угрозы, информационная безопасность.*

Аннотация.

В статье рассмотрены приоритетные направления развития системы правовой информации под воздействием прорывных технологий и трансформации в цифровой среде. В исследовании выявлена роль правовой информации в развитии информационного общества в Российской Федерации.

Цель статьи: рассмотрение проблем и поиск наиболее эффективных путей их решения с учетом стратегических задач российского государства и общества в условиях цифровизации.

Метод исследования: поставленные задачи решаются с помощью общенаучных методов (анализа, синтеза). На основе диалектического метода рассмотрены также основные направления развития системы правовой информации.

Результат: в процессе исследования установлено, что ключевым положением ряда стратегических документов Российской Федерации является реализация направлений, связанных с переходом к передовым цифровым, роботизированным системам обработки больших данных, машинного обучения и искусственного интеллекта, что способствует эффективности ответа российского общества на вызовы современности.

Установлено также, что Россия располагает потенциалом современных технологий, необходимых для машиночитаемого права, поэтому требуется разработать новые подходы и сформулировать современные концептуальные положения. Такая конструкция стратегического планирования должна быть интегрирована в систему экономических отношений, основанных на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий. Поэтому процессы цифровизации безусловно повлияют на трансформацию системы российского права, включая и информационное право.

Научная новизна: автор обосновывает вывод о том, что в России сегодня целесообразнее определять Legal Tech как современные инновационные юридические технологии, применяемые в условиях цифровой трансформации права. Это позволит пересмотреть традиционные взгляды на разрешение юридических вопросов путем внедрения современных информационных технологий, в том числе цифровых, в сфере правовых услуг и т. д.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-16-22

Информация как источник знаний в глобальном информационном обществе

Глобальная цифровизация сегодня оказывает влияние на изменение общественных отношений в различных сферах жизни общества во всех странах мира [1, с. 10]. Поэтому развитие информационного общества и постепенный переход России к обществу знаний форсируется процессом цифровизации, затрагивающей все сферы общественной жизни, происходящей цифровой трансформацией современного общества. Информационные и коммуникационные технологии³, в том числе

и цифровые технологии, оказывающие существенное воздействие на развитие всех отраслей экономики и социальных сфер, а также сферы государственного и муниципального управления, обороны и безопасности государства, обеспечения правопорядка, становятся частью их управленческих систем [2].

Продолжается процесс активного формирования информационного (цифрового) общества в связи с развитием информационных технологий и созданием на их основе современной информационной среды. Прогресс цифровых технологий оказывает воздействие на государственные структуры и институты гражданского

³ Минбалеев А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: дис. ... д-ра. юрид. наук. Челябинск, 2012. 451 с.

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

² Троян Наталья Анатольевна, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: n-troyan66@yandex.ru

общества, следовательно, все сферы деятельности, культуры и образа жизни человека позволяют говорить о цифровом императиве современности [3].

На современном этапе в Российской Федерации большое внимание уделяется доступности информации. Сегодня информационное общество — это общество, основанное на знаниях, имеющее возможность реализации права человека на информацию и процессы стратегического планирования и прогнозирования развивающихся общественных отношений в информационной сфере. Необходимо отметить позицию О.Е. Кутафина, который отмечал, что «социальное государство должно стремиться к максимально возможному равномерному содействию благу всех граждан»⁴. В условиях информационного общества увеличение объемов информации усиливает значение совершенствования системы обеспечения доступа к правовой информации как основы реализации права человека на информацию. Поэтому вопросы доступа к информации, ее достоверности, юридической значимости имеют межотраслевой характер и приобретают особую актуальность, что обусловлено не только социально-экономическим значением информации, но и экспоненциальным усилением трансформирующего воздействия цифровых технологий [14]. Таким образом, информация приобретает характер стратегического ресурса в системе органов публичной власти, а также становится ключевым фактором в образовательной среде, здравоохранении, включая телемедицину, сфере социального обеспечения и т. д. По этому поводу свою позицию высказывает А.А. Карцхия, он считает, что цифровое пространство становится не только информационным полем обмена и получения информации, заключенной в сети Интернет, но и превращается в инструмент регулирования экономики, права, политики [4, с. 43].

Информационно-технический прогресс в современных условиях играет ключевую роль и способствует трансформации структуры всех традиционных институтов в новые цифровые форматы. Так, А.В. Минбалеев считает, что «в данном процессе право и иные регуляторы не могут оставаться в статичном состоянии, с учетом стремительности процессов трансформации и острой необходимости эффективно реагировать на существующие вызовы» [1, с. 178]. Академик В.С. Степин, касаясь этой темы, отмечает, что «при переходе к новым стратегиям цивилизационного развития пока не найдены точки развития новых ценностей» [15, с. 28], что, очевидно, вызовет трансформацию системы регуляторов различных уровней.

На современном этапе понятие «информация» занимает базовое место в ряде естественно-научных отраслей знания, продолжая тем не менее оставаться одним из наиболее спорных и противоречивых. Оно стало привлекать к себе особое внимание в начале XX в. в результате совершенствования теории связи и возрастания роли обмена различными сведениями в общественной жизни и деятельности⁵.

Необходимо учитывать, что одним из первых определений информации как объекта исследования в период становления и развития компьютерных технологий было определение, данное Н. Винером: «Информация — это обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему наших чувств. Процесс получения и использования информации является процессом нашего приспособления к случайностям внешней среды и нашей жизнедеятельности в этой среде»⁶. Исходя из этого, процесс формирования информационного права как научного направления показал особую значимость вопроса о его терминах и привлек внимание одного из основателей информационного права И.Л. Бачило⁷. Она полагала, что информация как объект права собственности является копируемой (тиражируемой) в отношении использования ее материального носителя и одновременно легко перемещается от одного к другому субъекту права собственности без очевидного нарушения этого права. Вместе с тем понятие «информация» до настоящего времени не имеет однозначной дефиниции ни в философской, ни в юридической науке. Обычно информацией называют сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальным устройством, а также сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-либо. Информация определяется как сведения, передаваемые одними людьми другим людям устным, письменным или каким-либо иным способом, например, с помощью условных сигналов, с использованием технических средств и др., а также сам процесс передачи или получения этих сведений⁸.

Несколько в другом ключе высказывается известный российский ученый О.Ю. Рыбаков, рассматривая правовую информацию как важное условие для успешной реализации правовой политики России на современном этапе, отмечая, что «не любые сведения и знания о праве являются по своей природе правовыми, так как они могут включать индивидуальный опыт и эмоциональные оценки»⁹. В связи с этим под правовой информацией он предлагает понимать содержание правовых актов и связанных с ними правовых документов, в том числе данные материалов подготовки нормативных правовых актов и их принятия, систематизации и учета, толкования и анализа практики правоприменения, правового мониторинга¹⁰. В работах [5, 6] убедительно показывается, что информация является третьей природой бытия. В рамках данного исследования заслуживает весьма оригинальное по содержанию определение правовой информации, данное в 1990-е гг. А.А. Шмелевым, отмечавшим, что правовой информацией являются сведения о протекающих в правовой сфере жизни

⁴ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М. : НОРМА, 2008. 544 с.

⁵ Городов О.А. Информационное право : учебник / Общие сведения о феномене информации. М. : Проспект, 2011. 242 с.

⁶ Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. 1948—1961. 2-е изд. М. : Наука, 1983. 344 с.

⁷ Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. Учебник / Под ред. академика Б.Н. Топорнина. М. : Юрид. центр Пресс, 2001. 787 с. ISBN 5-94201-034-X.

⁸ Уфимцев Ю.С. Информационная безопасность России. Московская академия экономики и права. М. : Экзамен, 2003. С. 560.

⁹ Рыбаков О.Ю. Правовая информация как условие реализации современной российской правовой политики // Журнал российского права. 2015. № 4 (220). С. 105—112.

¹⁰ Там же.

общества фактах, событиях, предметах, лицах, явлениях, которые содержатся в правовых нормах и иных источниках и используются при решении правовых задач. С этой позицией нельзя не согласиться. При этом следует учитывать исторически сложившийся опыт решения вопросов правовой информатизации в нашей стране начала 1970-х годов, когда передовые информационные технологии, средства вычислительной техники начали активно использоваться для учета, обработки, хранения, актуализации правовой информации и ее распространения; тогда же стало широко применяться понятие «правовая информация». При формировании автоматизированных информационно-поисковых систем, созданных с целью доведения до всеобщего сведения информации, содержащейся в нормативных правовых актах, применение понятия «правовая информация» стало основополагающим¹¹.

В процессе исследования проведенный анализ понятийного аппарата позволяет сделать вывод об информационном взаимодействии, использовании информации в той или иной сфере деятельности для решения конкретной ситуации. Под правовой информацией предлагается понимать совокупность достоверных сведений (сообщений и данных), являющихся компонентом правового воздействия на личность, общество и государство, используемых при решении правовых задач и отраженных в правовой сфере жизни общества, содержащихся в нормативном правовом акте, программно-целевом акте, документе стратегического планирования, акте правоприменительной практики, договоре, разъяснении о порядке применения нормативных правовых актов и акте толкования законодательства, справочных данных, нормативно-технических и иных документах, имеющих правовое значение, а также доктринальных и прикладных источниках (документах) ненормативного характера [7].

В настоящее время информация все чаще становится объектом научного познания и может классифицироваться по самым различным критериям. В целях данного исследования полагаем, что необходимо обосновать роль информации в правовой системе, так как именно юридические свойства определяют ее как объект правоотношений и обеспечивают реализацию основных прав и свобод в информационной сфере, провозглашенных в Конституции РФ¹².

Учитывая, что XXI век — это век информации, развития и цифровизации глобального информационного общества, главной его характеристикой является то, что это общество знания. Анализ приведенных правовых определений понятия «информация» будет недостаточным, если не отметить позицию И.Л. Бачило относительно

но системы знаний: она полагала, что «информация — это основа и источник формирования мировой системы знаний»¹³. Схожую позицию, но с новым подходом, высказала Т.А. Полякова, справедливо указывающая, что «важными направлениями научных исследований становится информация как источник знаний, пространственные технологии, различные объекты информационной сферы в их системной связи, формируемая инфраструктура нового состояния информационной среды (включая критическую информационную инфраструктуру) и системы информационных отношений» [8, с. 65].

На современном этапе в основе деятельности информационного общества лежит информация, информационные ресурсы и информационные продукты, при этом существование информационного общества основано на обращении информации. 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 открытости¹⁴. Человечество активно приступило к созданию на основе цифровых технологий высокоэффективной информационной среды. При этом правовые проблемы обращения информации исследуются на основе модели информационной среды — сферы производства, преобразования и потребления информации.

Вопросы достоверной и недостоверной информации

Процессы глобализации оказывают заметное влияние на усиление в обществе знаний роли и значения именно достоверной информации. Связывается это с необходимостью как полноценной реализации прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере, так и обеспечения развития единого информационного пространства государства. Важную роль в обеспечении достоверности информации, бесспорно, призвано выполнять право, которое «в данной миссии присутствует весьма многопланово» [9, с. 106].

Нельзя не согласиться с позицией О.В. Петровской, которая считает, что «для понимания (осознания) своего места в существующей действительности, в обществе жизненно важным является соблюдение фактора достоверности получаемой информации, недопустимости ее искажения, поэтому достоверность информации должна иметь ключевое значение в формировании системы общественных отношений, причем как в случае, когда объектом этих взаимоотношений являются материальные блага, так и в случае, когда в центре внимания будут блага нематериальные» [10].

Сегодня для управления обществом необходима всесторонняя информация о реальных общественных процессах и явлениях, природе, человеку и т. д. С этой точки зрения понятие «информация» представляет собой научную абстракцию, позволяющую глубже понять механизм управления в природе и обществе, инстру-

¹¹ Гриневич М.Г., Михайленко С.Г. К вопросу об определении правовой информации // Проблемы правовой информатизации. Выпуск 4. Минск, 2001. С. 35.

¹² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

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

¹³ Бачило И.Л. Информационное право. Учебник для вузов. М., 2020. 419 с.

¹⁴ Там же.

мент исследования и познания этих процессов. Данное понятие охватывает все виды логической информации, получаемой в любой области человеческой деятельности, если такая информация адекватно отображает закономерности объективного мира и используется в общественно-исторической практике¹⁵.

Сегодня информация приобрела статус ключевого ресурса общества и по-другому оценивается людьми. Увеличение ее количества превратило ее в своего рода «массовый товар», порой очень доступный, ценность которого часто переоценивается, а в ряде случаев, наоборот, недооценивается [10, с. 18]. В результате общество на каком-то этапе перестало контролировать массовый поток недостоверной информации. В результате современной реальностью стало массовое распространение ложных сведений, т. н. фейковой информации, а вслед за этим недоверие людей к информации, обеспокоенности перед новыми информационными технологиями [11]. В связи с этим перед обществом ставится задача скорейшего поиска путей и механизмов обеспечения достоверности информации.

Усиливается обеспокоенность в обществе относительно распространения недостоверной информации при использовании современных информационных, в том числе цифровых технологий. Необходимо своевременное информирование граждан об их правах и возможностях, их реализации посредством получения правовой информации, что, полагаем, особенно важно в условиях переизбыточности интернет-пространства информацией за счет различных недостоверных источников [12].

Так, события, происходящие в мире, сегодня демонстрируют предоставление недостоверной информации как очевидную информационную угрозу всему обществу в целом, как искажение реальных фактов. Предоставление фейковой информации искажает и деформирует мнения, вводит в заблуждения не только граждан в мире, но и государства.

Мы также наблюдаем, что ресурсы многих российских компаний подвергаются сетевым атакам со стороны киберпреступников, поэтому в нынешних реалиях необходимо противостоять информационному террору. Важно сделать всё необходимое для предотвращения психологического воздействия массовой фейковой информации на общество.

Сегодня появилось неформальное понятие «информационная война», которое законодательно не закреплено ни в российских правовых актах, ни в актах международного уровня. Это понятие можно трактовать как разновидность боевых действий, в которых ключевым объектом воздействия является информация¹⁶, воздействующая на гражданские информационные системы противника с целью подрыва его экономики.

В современных условиях мирового кризиса, вызванного пандемией, потребуют новых подходов международное регулирование информационной безопасно-

сти и появление острой проблемы не только национального уровня, но и имеющей глобальный характер — это «инфодемия», представляющая угрозу на международном уровне для всех стран мира; использование новых методов угрозы посредством сетевых технологий в информационном пространстве можно назвать «информационно-сетевой войной» [13, с. 51]. Т.А. Полякова по этому поводу выразила мнение, что «в нынешних реалиях необходимо изучение и прогнозирование перспективы развития международного регулирования информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе» [13, с. 51].

В связи с создавшейся ситуацией в современных реалиях, на новом уровне в современной правовой системе ключевой составляющей является достоверность информации, применяемая к ряду официальных информационных процессов, и очень важна необходимость переосмысления нового подхода на качественном современном уровне. Следовательно, обеспечение достоверности информации в обществе знаний становится одним из критериев формирования общества принципиально нового типа. Так, в рамках развития стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления отмечается, что ключевой проблемой при цифровизации является недостаточность достоверных сведений, в том числе данных, которые были бы доступны в режиме реального времени в целях принятия тех или иных управленческих решений. В результате анализа установлено, что сегодня необходимы фундаментальные исследования междисциплинарного характера в области прав человека нового поколения, прежде всего — цифровых прав как нового объекта гражданских прав, объекта, требующего отдельного изучения.

Сегодня в основополагающих стратегических документах Российской Федерации подчеркивается необходимость использования инструментария, разработанного в рамках реализации стратегических национальных приоритетов, нашедших отражение, в частности, в указах Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹⁷, от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг.»¹⁸, от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»¹⁹ и др., где законодательно закреплены цифровые технологии и их развитие в различных сферах деятельности. В настоящее время в рамках приоритетных направлений Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации важно осуществить реализацию направлений, связанных с переходом к

¹⁵ Михайлов А.И., Черный А.И., Гиляревский Р.С. Основы информатики. (Предисл. акад. Несмеянова А. Н.). АН СССР. Гос. Ком. Совета Министров СССР по науке и технике, Всесоюз. ин-т науч. и техн. информации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Наука, 1968. 756 с.

¹⁶ Портал «Современная армия». URL: <http://www.modernarmy.ru/article/282/informacionnaya-voina> (дата обращения: 15.09.2022).

¹⁷ Указ Президента РФ от 02.06.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).

¹⁸ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2017).

¹⁹ Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.12.2016).

цифровым, роботизированным системам, созданию систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта в юридической сфере, что обеспечит возможность эффективного ответа российского общества на вызовы современности, связанные с внедрением и использованием цифровых технологий²⁰.

Развитие Legal Tech в России

На современном этапе новое направление Legal Tech способствует активному развитию информационных технологий, процессов, методов поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации и способов осуществления процессов и методов, а также развитию электронного документооборота, появлению сквозных технологий и т. д. При создавшихся условиях, бесспорно, это развитие предопределила пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, когда юридическая сфера стала осознаваться как включенная в электронную, а затем и в цифровую реальность и стала очевидной ее связь с информационными технологиями. Так, стали значительно доступнее технологии распознавания текста и речи, программы анализа изображений, технологии анализа естественного языка (англ. NLP, natural language processing), технологии искусственного интеллекта и машинного обучения, программные продукты для специальных экспертиз и т. д. [16, с. 11]. Сегодня формируется научное и практико-ориентированное движение Legal Tech, целью которого является пересмотр традиционных взглядов на решение юридических актуальных вопросов посредством внедрения современных цифровых технологий в сфере правовых услуг. Следовательно, Legal Tech можно представить как некий набор технологий, решений или отдельных технологий, которые возможно использовать в юридической деятельности. В этой связи свою позицию высказала М.А. Рожкова, она указывает, что Legal Tech — это разнообразные платформы, программы, продукты и инструменты, специально разработанные для упрощения и оптимизации процессов, составляющих профессиональную деятельность юристов [17, с. 13].

Ряд ученых-исследователей считают, что «в научно-практической деятельности направление Legal Tech можно назвать подотраслью информационного права, так как оно содержательно описывает вызовы права XXI в. (их российские традиции) с точки зрения закономерности нормативного закрепления процессов и результатов именно цифровой трансформации» [17, с. 13]. Однако надо признать, что данная позиция методологически не обоснована и пока не регулируется правом.

Правовые и этические проблемы машиночитаемого права

Реалии настоящего времени показывают, что воздействие цифровых технологий на современное право происходит по нескольким направлениям: трансфор-

мация регулируемых общественных отношений и их правовое обеспечение, изменения профессиональной юридической деятельности, формирование машиночитаемого права как новой модели цифрового представления правовых и этических норм и их реализации [18, с. 104]. Надо отметить, что машиночитаемое право на сегодняшний день является одним из современных направлений цифровизации права. Положительные результаты исследований в данной области зависят от эффективности усилий в различных областях, включая математику, логику, компьютерные науки, право и т. д. и являются объединенным результатом междисциплинарных исследований. В процессе создания машиночитаемого права важным также является создание корпуса текстов правовых актов в виде открытых данных, что позволит их использовать исследователям, работающим в данном направлении. Вместе с тем необходимо отметить, что сегодня отсутствует единый и непротиворечивый перечень действующих в России нормативных правовых актов [18, с. 14]. Так, в научном исследовании В.Б. Наумова, Г.Г. Камаловой, В.В. Архипова, А.В. Незнамова обосновано, что «на современном этапе развития машиночитаемого права не стоит вопрос о всеобщей механизации права, существуют риски недостаточной эффективности разрабатываемых механизмов вследствие неспособности системы, реализованной на современном уровне машиночитаемого права, учитывать различные теоретические подходы к правовой проблеме, нюансы доктринального толкования, а также иные особенности реализации правовых принципов». Важно учитывать, что сегодня машинный код порой может выступать регулирующим фактором при принятии многих решений, при этом игнорирование существующих проблем может привести к социальной нестабильности и потрясениям в обществе [18, с. 109].

Сегодня Россия располагает потенциалом современных технологий, необходимых для машиночитаемого права, поэтому в стране требуется разработать новые подходы и сформулировать современные концептуальные положения. Данная конструкция стратегического планирования должна быть интегрирована в систему экономических отношений, основанных на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий. Следовательно, процессы цифровизации безусловно повлияют на трансформацию системы российского права, включая и информационное право. Таким образом, в целях информационно-правового обеспечения совершенствования законодательства России целесообразно создание национальной системы правовой информации на основе единой цифровой платформы, разработки нового цифрового правового классификатора, обеспечения информационной безопасности. Сегодня необходимы проработка и научно-правовое обоснование системы формирования потенциала для внедрения технологий машиночитаемого права в реальные нормотворческие и правоприменительные процессы. Однако только жизнь покажет, насколько такие нестандартные на сегодня для юристов решения смогут быть реализованы на практике, учитывая очевидную сложность этой задачи правового свойства.

²⁰ Информационно-технологическое обеспечение юридической деятельности (Legal Tech) : учебник / под ред. А.В. Минбалева. М. : Проспект, 2022. 368 с.

Литература

1. Право и иные регуляторы в развитии цифровых технологий. Под общ. ред. д.ю.н. доцента Минбалеева А.В. / Институт государства и права РАН. М. : Саратов : Амирит, 2022. 338 с.
2. Лопатин В.Н. Проблемы информационного права в цифровой экономике // Право и государство. 2019. № 1 (82). С. 40—56.
3. Кархция А.А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 8. С. 17—26.
4. Кархция А.А. Цифровые права и правоприменение // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2 (31). С. 43—46.
5. Леонтьев Б.Б., Макаренко Г.И. Третья природа вселенной // Правовая информатика. 2016. № 4. С. 4—9.
6. Леонтьев Б.Б. Об открытии комплекса закономерностей интеллектуальной природы и обоснование феномена интеллектуальной природы // Правовая информатика. 2016. № 4. С. 10—76.
7. 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.
8. Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под общ. ред. д. ю. н., профессора Поляковой Т.А. / Институт государства и права РАН. М. : Саратов : Амирит, 2022. 332 с.
9. Петровская О.В. Цифровая трансформация и проблемы обеспечения достоверности информации // Аграрное и земельное право. 2020. № 3. С. 131—132.
10. Петровская О.В. Принцип достоверности в информационном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 199 с.
11. 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.
12. Троян Н.А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28—32.
13. Четвертые Бачиловские чтения : материалы Международной научной практической конференции / Отв. ред. Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов / Институт государства и права РАН. М. : Саратов: Амирит, 2022. 558 с.
14. 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.
15. Степин В.С. Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития / научное издание. М., 2018. 28 с.
16. Еремеев С.Г., Майоров А.В., Минченков Е.Н. О юридическом концепте направления Legal Tech: перспективы становления и развития // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2 (56). С. 9—18.
17. Рожкова М.А. О правовых аспектах использования технологий: Legal Tech и Law Tech // Хозяйство и право. 2020. № 3. С. 3—4.
18. Комплексные исследования правовых и этических аспектов, связанных с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники : монография / под общ. ред. д. ю. н. В.Б. Наумова. СПб. : НП-Принт, 2022. 336 с.

THE MAIN TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF LEGAL INFORMATION SYSTEMS IN THE DIGITAL ENVIRONMENT: PROBLEMS AND PRIORITIES

Natal'ia Troian²¹

Keywords: *Legal Tech, reliable information, unreliable information, information society, machine-readable law, digital transformation, breakthrough technologies, digital platform, information and telecommunication technologies, public administration, artificial intelligence, threats, information security.*

Abstract.

Priority lines of development of legal information systems under the impact of breakthrough technologies and transformation in the digital environment are considered in the paper. The study reveals the role of legal information in the development of information society in the Russian Federation.

The purpose of the paper is examining problems and finding the most efficient ways to solve them considering the strategic tasks of the Russian government and society under the conditions of digitalisation.

Methods of study used: the tasks set are being solved using general scientific methods (analysis and synthesis). The main lines of development of legal information systems are also considered based on the dialectical method.

Results obtained: in the study it was established that a key provision in a number of strategic documents of the Russian Federation is working along the lines related to the transition to advanced digital and robotic systems for processing big data, machine learning and artificial intelligence, which promotes an efficient response of the Russian society to modern challenges.

It was also established that Russia has the potential of modern technologies needed for machine-readable law, so it is required to develop new approaches and to formulate new conceptual provisions. Such a structure of strategic planning

²¹ Natal'ia Troian, Ph.D. (Law), Researcher at the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: n-troyan66@yandex.ru

should be integrated into the system of economic relations based on the use of digital information and communication technologies. Therefore, digitalisation processes will certainly affect the transformation of the Russian law system, including information technology law.

Research novelty: the author justifies the conclusion that in Russia today, it is more advisable to define Legal Tech as modern innovative legal technologies used under the conditions of digital transformation of law. This will make it possible to revise traditional views on the resolution of legal issues through the introduction of modern information technologies, including digital ones, in the field of legal services, etc.

References

1. Pravo i inye regulatory v razvitii tsifrovyykh tekhnologii. Pod obshch. red. d.iu.n. dotsenta Minbaleeva A.V. Institut gosudarstva i prava RAN. M. : Saratov : Amirit, 2022. 338 pp.
2. Lopatin V.N. Problemy informatsionnogo prava v tsifrovoi ekonomike. Pravo i gosudarstvo, 2019, No. 1 (82), pp. 40–56.
3. Karkhtsiia A.A. Tsifrovoy imperativ: novye tekhnologii sozdaiut novuiu real'nost'. Intellektual'naia sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava, 2017, No. 8, pp. 17–26.
4. Karkhtsiia A.A. Tsifrovyye prava i pravoprimereniye. Monitoring pravoprimereniia, 2019, No. 2 (31), pp. 43–46.
5. Leont'ev B.B., Makarenko G.I. Tret'ia priroda vselennoi. Pravovaia informatika, 2016, No. 4, pp. 4–9.
6. Leont'ev B.B. Ob otkrytii kompleksa zakonomernostei intellektual'noi prirody i obosnovanie fenomena intellektual'noi prirody. Pravovaia informatika, 2016, No. 4, pp. 10–76.
7. 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.
8. Formirovaniye sistemy pravovogo regulirovaniia obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti v usloviakh bol'shikh vyzovov v global'nom informatsionnom obshchestve : monografiia. Pod obshch. red. d. iu. n., professora Poliakovoi T.A. Institut gosudarstva i prava RAN. M. : Saratov : Amirit, 2022. 332 pp.
9. Petrovskaia O.V. Tsifrovaia transformatsiia i problemy obespecheniia dostovernosti informatsii. Agrarnoe i zemel'noe pravo, 2020, No. 3, pp. 131–132.
10. Petrovskaia O.V. Printsip dostovernosti v informatsionnom prave : dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk. M., 2022. 199 pp.
11. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Novye vektory razvitii informatsionnogo prava v usloviakh tsivilizatsionnogo krizisa i tsifrovoy transformatsii. Gosudarstvo i pravo, 2020, No. 5, pp. 75–87.
12. Troian N.A. Informatsionno-pravovoe obespecheniye razvitii natsional'noi sistemy pravovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii v usloviakh tsifrovoy transformatsii. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 4 (37), pp. 28–32.
13. Chetvertye Bachilovskie chteniia : materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi prakticheskoi konferentsii. Otv. red. T.A. Poliakova, A.V. Minbaleev, V.B. Naumov. Institut gosudarstva i prava RAN. M. : Saratov: Amirit, 2022. 558 pp.
14. Poliakova T.A., Kamalova G.G. Kontseptual'nye osnovaniia razvitii instituta dostupa k informatsii v Rossiiskoi Federatsii pri primenenii tsifrovyykh tekhnologii. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 4 (37), pp. 22–27.
15. Stepin V.S. Sovremennyye tsivilizatsionnyye krizisy i problema novyykh strategii razvitii. Nauchnoe izdanie. M., 2018. 28 pp.
16. Ereemeev S.G., Maiorov A.V., Minchenkov E.N. O iuridicheskom kontsepte napravleniia Legal Tech: perspektivy stanovleniia i razvitii. Leningradskii iuridicheskii zhurnal, 2019, No. 2 (56), pp. 9–18.
17. Rozhkova M.A. O pravovykh aspektakh ispol'zovaniia tekhnologii: Legal Tech i Law Tech. Khoziaistvo i pravo, 2020, No. 3, pp. 3–4.
18. Kompleksnyye issledovaniia pravovykh i eticheskikh aspektov, svyazannykh s razrabotkoi i primeneniem sistem iskusstvennogo intellekta i robototekhniki : monografiia. Pod. obshch. red. d. iu. n. V.B. Naumova. SPb. : NP-Print, 2022. 336 pp.



РОЛЬ И МЕСТО СОЗДАВАЕМОЙ СЛУЖБЫ ПРОБАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЭТАПАХ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ

Сальников М.В.¹, Воронков К.И.², Исмагилов Р.Ф.³

Ключевые слова: социальная адаптация, реабилитация, профилактика преступности, возврат к нормальной жизни.

Аннотация.

Цель работы: анализ и выделение этапов ресоциализации осужденных и лиц, освобождаемых от отбывания наказания, с обозначением в структуре этапов места и роли создаваемой в структуре ФСИН России Службы пробации.

Методы: диалектика и разработанные на ее основе научные методы познания.

Результаты: проанализированы этапы процесса ресоциализации. Проводится соотношение понятий «подготовка осужденного к освобождению» и «содействие в социальной адаптации после освобождения». Обозначаются некоторые критерии, которые в различных сочетаниях могут сформировать картину склонности к правонарушениям: вредные привычки (зависимости), пристрастия, наличие или отсутствие образования, трудовая квалификация, семья, возраст, пол, религия, прошлый жизненный опыт, криминальное прошлое. Дается краткая оценка проекта федерального закона «О пробации в Российской Федерации». Делается вывод, что от эффективности деятельности Службы пробации в Российской Федерации будет зависеть процесс ресоциализации преступника и успешность социальной адаптации после его освобождения.

Научная новизна: предложены авторские этапы ресоциализации осужденных и лиц, освобождаемых от отбывания наказания, с включением в 7 этап контроля за выполнением условий освобождения Службой пробации. Выделяются категории лиц, представляющих потенциальную угрозу правопорядку и нуждающихся в адаптации к новым условиям жизни или в ресоциализации.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-23-28

Введение и постановка задачи

Вопрос об этапах ресоциализации осужденных к лишению свободы и освобождаемых от отбывания наказания в научной литературе и в правоприменительной деятельности остается до сих пор достаточно дискуссионным и актуальным. Центральным местом дискурса о нормализации поведенческих установок личности и предотвращении правонарушений является профилактика преступности и ресоциализация осужденных [1, с. 372]. Она имеет своей целью вернуть индивида к нормальной жизни после того, как по каким-либо причинам он подвергся десоциализации [2, с. 29]. Кроме этого, ресоциализация входит в число приоритетных задач уголовно-исполнительной системы большинства стран [3, с. 442]. Анализ статистических и оперативных данных МВД РФ подтверждает достаточно высокий уровень рецидивной преступности среди лиц, вернувшихся

из мест лишения свободы [4, с. 827]. В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года исправление осужденных, их ресоциализация и социальная адаптация закреплены в качестве основной цели уголовно-исполнительного законодательства⁴.

В специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Ивановской области за 2021 год С.А. Шмелевой «Проблемы ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Ивановской области» отмечается: «В настоящее время

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.05.2021. № 20. Ст. 3397.

¹ Сальников Михаил Викторович, доктор юридических наук, профессор, президент Фонда поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», главный научный сотрудник Юридического института (г. Санкт-Петербург), г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: salnikov-mihail66@yandex.ru

² Воронков Кирилл Ильич, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории и истории государства и права юридического факультета ННГУ им. Лобачевского, г. Нижний Новгород, Российская Федерация. E-mail: vk166816@mail.ru

³ Исмагилов Рашид Фаатович, доктор юридических наук, профессор, профессор Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: filippova@lotpp.ru

нерешенными остаются проблемы ресоциализации и социальной адаптации осужденных к лишению свободы, как в теоретическом, так и прикладном аспектах. Эти проблемы требуют серьезного осмысления. Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения в этой сфере имеют серьезные недостатки»⁵.

Как отмечает профессор Р.А. Ромашов: «Формирование действенной нормативно-правовой составляющей процесса ресоциализации осужденных является важной частью механизма обеспечения пенитенциарной безопасности. Не вызывает сомнения, что качественная профессиональная подготовка осужденных к освобождению, создание фактических условий для возвращения к нормальной жизнедеятельности лиц, освободившихся из мест лишения свободы, напрямую ведут к устранению ряда причин, способствующих росту рецидивной преступности»⁶.

В этой связи представляется важным проанализировать имеющиеся точки зрения об этапах ресоциализации осужденных и предложить авторскую классификацию с указанием в ней места создаваемой в Российской Федерации Службы пробации.

Результаты исследования

Большинство отечественных исследователей склоняется к тому, что ресоциализация осужденных и освобожденных из мест лишения свободы проходит несколько этапов. Например, В.М. Бочаров, выделяя два этапа ресоциализации, первый этап именуется как исправление осужденных, а второй как адаптацию после освобождения⁷. Профессор Р.А. Ромашов, рассуждая об этапах адаптации, отмечает, что лица, находящиеся в местах лишения свободы, проходят ее в трех относительно самостоятельных и вместе с тем взаимосвязанных и взаимообусловленных направлениях, а именно: пенитенциарная социализация, пенитенциарная ресоциализация, постпенитенциарная социализация⁸. Он также раскрывает особенности и этапы тюремной социализации и посттюремной ресоциализации [5, с. 188—189]. Л.А. Латышева отмечает, что процесс ресоциализации осужденного к лишению свободы состоит из двух этапов — пенитенциарного и постпенитенциарного, то есть прослеживается с момента прибытия его в испра-

вительное учреждение и до решения бывшим осужденным основных вопросов социального устройства после освобождения; о результатах ее завершения следует судить не ранее чем через год после освобождения из мест лишения свободы⁹.

Более подробно об этапах ресоциализации и ее стадиях высказался М.С. Рыбак, предлагавший процесс ресоциализации разделить на 5 стадий или этапов:

1. установление принадлежности осужденного к положительной, отрицательной или нейтральной социальной группе, к которой он может относиться с учетом его интеллектуальных и волевых качеств;
2. создание условий для разрыва негативных связей с той социально опасной группой, с которой осужденный установил отношения;
3. исправление осужденного как средство его ресоциализации;
4. воспитательная работа с осужденными как средство ресоциализации;
5. социальная адаптация лишенного свободы¹⁰.

Данное представление об этапах процесса ресоциализации, несомненно, интересно и практически значимо, хотя нуждается в некоторой корректировке. Так, первым этапом ресоциализации, действительно, должно быть отнесение осужденного к определенному типу, ибо невозможно начинать воспитательный и исправительный процессы без изучения личности преступника. Однако М.С. Рыбак, относя осужденных к положительной, отрицательной или нейтральной группе, не указывал, какими критериями в данном случае следует руководствоваться: направленностью личности или ее поведением.

Согласно п. 10 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: «Решение о распределении осужденных по отрядам (камерам) принимается с учетом их личностных особенностей, состояния здоровья, привлечения их к труду, обучения в системе общего и профессионального образования»¹¹. Следовательно, определяющим критерием следует считать направленность личности осужденного.

Согласно разъяснению помощника магнитогорского прокурора за соблюдением законов в исправительных учреждениях С.А. Мамыкина: «Процесс ресоциализации осужденных направлен на их скорейшее возвращение в социум, приобретения ими новых специальностей, профессий, навыков, необходимых для жизни в обществе, соблюдение установленных законодательством норм и правил. Подготовка осужденных к освобождению, прежде всего, включает в себя разно-

⁵ «Проблемы ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Ивановской области». Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ивановской области. С. 2. URL: <http://ombudsman.ivanovoobl.ru/upload/medialibrary/824/СПЕЦДОКЛАД%20реализация%20осужденных.pdf?ysclid=l4xxhi3zg2665027117>

⁶ Ромашов Р.А. Нормативно-правовые аспекты ресоциализации осужденных в современной России / Р.А. Ромашов, С.А. Арбузова // Вестник уголовно-исполнительной системы. 2014. № 6(145). С. 37. EDN: SEWHUD.

⁷ Бочаров В.М. Уголовно-исполнительные и криминологические аспекты социальной реабилитации освобожденных из исправительных учреждений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Кубан. гос. ун-т. Краснодар, 2001. С. 13—14.

⁸ Ромашов Р.А. Нормативно-правовые аспекты ресоциализации осужденных в современной России / Р.А. Ромашов, С.А. Арбузова // Вестник уголовно-исполнительной системы. 2014. № 6(145). С. 38. EDN: SEWHUD.

⁹ Латышева, Л. А. Проблемы ресоциализации осужденных к лишению свободы: уголовно-исполнительный и криминологический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Латышева Людмила Александровна; [Место защиты: Ур. гос. юрид. ун-т]. Екатеринбург, 2015. С. 17.

¹⁰ Рыбак М.С. Ресоциализация осужденных к лишению свободы: проблемы теории и практики: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 // Саратов. гос. акад. права. Саратов, 2001. С. 20.

¹¹ Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России от 16.12.2016 № 295, с изменениями, внесенными приказом Минюста России от 22 сентября 2021 года № 177 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.09.2021, № 0001202109230012.

стороннее изучение личности, в том числе содержание интересов, уровня развития, нравственно-психологических качеств, мотивации поведения освобожденного. Освобождение от отбывания наказания затрагивает также интересы его родственников, исправительного учреждения и общества в целом, так как от подготовки осужденного к дальнейшей жизни на свободе зависит его поведение на свободе, что в конечном итоге и в том числе сказывается и на состоянии рецидивной преступности»¹².

Исследователи причин рецидивной преступности отмечают, что большая часть повторных правонарушений совершается лицами, не включенными в здоровую среду, отторгнутыми обществом, не имеющими легальных средств к существованию вследствие недостаточной квалификации, низкого уровня образования, без постоянного места жительства, лишенными поддержки со стороны семьи. Шанс вернуться к нормальной жизни самостоятельно, без специальных ресоциализационных мер, осуществляемых общественными организациями или государственными службами, есть лишь у тех освобожденных, у кого сохранились трудовые навыки, квалификация, имеется образование, есть семья, которая поддерживала родственные связи в течение периода изоляции [1, с. 373].

В юридической литературе типологии и классификации преступников проводились по различным основаниям — уголовно-правовым, уголовно-исполнительным, криминологическим, психологическим. Но не всякая типология преступников и осужденных практически применима при осуществлении процесса ресоциализации¹³.

Рассуждая о ресоциализационных мерах, применяемых к определенным категориям граждан в целях недопущения их превращения в асоциальные элементы и совершения ими правонарушений, необходимо указать на разнообразие этих категорий и определенным образом их классифицировать. В качестве основы классификации возьмем ряд критериев, которые в различных сочетаниях могут сформировать картину склонности к правонарушениям. Такими критериями могут быть вредные привычки (зависимости), пристрастия, наличие или отсутствие образования, трудовая квалификация, семья, возраст, пол, религия, прошлый жизненный опыт, криминальное прошлое. На основании этих критериев выделим следующие категории лиц, представляющих потенциальную угрозу правопорядку и нуждающихся в адаптации к новым условиям жизни или в ресоциализации:

- бывшие алкоголики, бывшие наркоманы;
- лица, освобожденные из мест лишения свободы;
- безнадзорные и беспризорные дети и подростки;
- легальные мигранты из другой социокультурной среды;
- другие категории [1, с. 374].

Уточним, что к нелегальным мигрантам должны применяться не ресоциализационные, а государственно-принудительные меры [6, с. 34—38].

Каждая из этих групп нуждается в помощи и поддержке со стороны общества. В отношении одних категорий лиц ресоциализационные меры могут сравнительно быстро дать стойкий положительный результат, в отношении других требуется длительное или постоянное воздействие. Оговоримся, что категорий лиц, нуждающихся в ресоциализации, значительно больше, чем указано выше, но в рамках настоящей статьи акцентируется внимание на тех из них, которые представляют потенциальную угрозу правопорядку и могут влиять на криминогенную обстановку в государстве [1, с. 374].

Осужденный, попадая в СИЗО, а затем в исправительное учреждение, переживает процесс дезадаптации, то есть процесс разрушения старых связей, одновременно адаптируясь к новой среде. Это является неизбежным и закономерным процессом, обеспечивающим выживание лица в новых для него условиях. Однако процессы дезадаптации и адаптации нельзя признать однозначно положительными или отрицательными¹⁴. Разрыв старых негативных (например, преступных) связей осужденного с социальной средой, способствовавшей совершению преступления, является желаемым результатом деятельности правоохранительных органов. В то же время нарушение положительных отношений с семьей, друзьями, коллегами по работе становится неизбежным побочным эффектом изоляции человека и мешает успешному прохождению процесса ресоциализации. Поэтому наряду с оказанием помощи осужденным в адаптации к отбыванию лишения свободы следует стремиться максимально сохранить социально-полезные связи осужденного с обществом, противодействовать его десоциализации, с тем чтобы как можно меньше воздействовать на него после освобождения, вновь социализируя¹⁵. В связи с этим предлагается поставить на второе место в ряду этапов ресоциализации сохранение имеющихся или налаживание старых социально-полезных связей осужденных.

Обобщая и анализируя имеющиеся точки зрения об этапах ресоциализации и практику проведения ресоциализационных мероприятий, считаем возможным предложить следующие этапы:

- 1) отнесение осужденного к определенному типу;
- 2) сохранение имеющихся или налаживание старых социально-полезных связей осужденных;
- 3) исправление осужденных с изменением их поведения в сторону законопослушного;
- 4) подготовка осужденных к освобождению, разъяснение им последствий за совершение новых преступлений;
- 5) исключение или нейтрализация криминальных связей;

¹² Ресоциализация осужденных, освобождаемых из мест лишения свободы (Магнитогорская прокуратура за соблюдением законов в исправительных учреждениях). URL: http://www.epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/legal-education/explain?item=62147467

¹³ Евтушенко И. И. Условно-досрочное освобождение осужденных к лишению свободы и их ресоциализация : монография / И. И. Евтушенко. Волгоград : Политехник, 2005. С. 144. ISBN 5-230-04556-6. EDN: QWWEKZ.

¹⁴ Баранов Ю. В. Реабилитация и ресоциализация как защита прав осужденных к лишению свободы и освобожденных от этого наказания / Ю. В. Баранов, Д. З. Хамадишин // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 1. С. 260—262. EDN: NDIKTL.

¹⁵ Евтушенко И. И. Условно-досрочное освобождение осужденных к лишению свободы и их ресоциализация : монография / И. И. Евтушенко. Волгоград : Политехник, 2005. С. 145. ISBN 5-230-04556-6. EDN: QWWEKZ.

- б) оказание содействия в трудоустройстве, бытовом устройстве, прохождении медицинского освидетельствования, сбора необходимых документов;
- 7) контроль за выполнением условий освобождения Службой пробации.

Основные задачи проведения этапов ресоциализации осужденных, во-первых — снять или свести к минимуму негативные моменты, вызванные изоляцией человека от общества и подготовить его к правопослушной жизни на свободе, а во-вторых — оказать помощь в социальной адаптации после освобождения. Поэтому в настоящее время сложилась объективная необходимость достижения на доктринальном уровне определенного консенсуса относительно содержания понятий «подготовка осужденного к освобождению» и «содействие в социальной адаптации после освобождения», а также их соотношения.

Во многих научных работах высказывается точка зрения, что подготовка осужденных к освобождению не реализует меры, которые обеспечивают социальную адаптацию освобожденных. Оказание содействия в социальной адаптации после освобождения можно определить как комплекс специализированных мероприятий по предоставлению лицу, отбывшему уголовное наказание в виде лишения свободы, различных форм социальной поддержки одновременно с установлением контроля за его поведением Службой пробации. В информационно-аналитических материалах Правительственной комиссии по профилактике правонарушений указывается, что сущность социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, состоит в психологическом приспособлении к социальному окружению путем усвоения требований, установок, позиций, ориентаций, принятых обществом. В свою очередь, ресоциализация указанной категории лиц подразумевает приобретение индивидом, на основе успешной адаптации личности, социально значимых качеств и фактическое включение его в общественную жизнь [7, с. 402]. Подготовка осужденного к освобождению и оказание ему содействия в социальной адаптации после освобождения должны рассматриваться как две последовательные фазы единого процесса. Эту мысль можно проиллюстрировать положениями уголовно-исполнительного законодательства. В частности, Уголовно-исполнительный кодекс (УИК) РФ в главе 22 («Помощь осужденным, освобождаемым от наказания, и контроль за ними») указывает также на два этапа:

- 1) подготовка к освобождению и
- 2) контроль за лицами, освобожденными от отбывания наказания.

В январе 2022 года на встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина с министром юстиции К.А. Чуйченко была рассмотрена идея о создании специальной Службы пробации в структуре ФСИН России, которая бы занималась вопросами социальной адаптации и ресоциализации осужденных: «Мы предлагаем создать соответствующую службу в рамках структуры Федеральной службы исполнения наказаний, которая будет на системной основе эти проблемы решать, то есть людей готовить к выходу на свободу, заниматься их социальной адаптацией. В деятельности людей, которые будут состоять в этой службе и работать на этом

направлении, гуманитарная составляющая будет иметь важнейшее значение. Называться новая структура будет Службой пробации. Чтобы ее создать, нужен федеральный закон о пробации. Минюст скоро представит его в правительство. Планируется, что служба начнет работу к середине 2023 года»¹⁶.

В соответствии с этим, Минюстом России разработан проект Федерального закона «О пробации в Российской Федерации»¹⁷. Он направлен на ресоциализацию и социальную адаптацию осужденных как на этапе отбывания наказания, так и после освобождения¹⁸. В нем закрепляются различные виды пробации: приговорная (исполнительная), пенитенциарная и постпенитенциарная. Впервые определяется перечень органов исполнительной власти и организаций, вовлеченных в систему пробации. С учетом индивидуальной программы, для осужденных будут организованы восстановление и формирование социально полезных связей, содействие в трудоустройстве, получении образования, пособия по безработице, медицинской помощи, пенсионного обеспечения, социальных услуг, консультирование по социально-правовым вопросам, психологическая помощь. Эффективность пробации будет оцениваться по снижению уровня рецидивной преступности как основного показателя функционирования данной системы. Законом предусматривается ведение единого реестра лиц, в отношении которых применяется пробация. Он будет представлять государственную информационную систему, содержащую информацию о видах, сроках и результатах реализации мероприятий пробации, сведения об индивидуальной нуждаемости граждан, оказанных мерах социальной помощи, иную информацию, относящуюся к сфере деятельности пробации. Оператором единого реестра будет являться ФСИН России. Предполагается, что принятие соответствующего законодательного акта будет способствовать эффективной адаптации граждан в обществе, восстановлению социально полезных связей, трудоустройству. В настоящее время данный законопроект проходит процедуру согласования с заинтересованными органами государственной власти. Поэтому, как отмечается в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года, необходимо создание системы ресоциализации и социальной адаптации, предполагающей внедрение единых принципов и механизмов оказания всесторонней помощи подозреваемым, обвиняемым, осужденным и лицам, освободившимся от отбывания наказания, а также преемственности при ведении социальной, воспитательной и психологической работы на различных этапах пребывания подозреваемого, обвиня-

¹⁶ В России уже в 2023 году появится служба пробации. Новости. Первый канал (1tv.ru).

URL: http://www.1tv.ru/news/2022-01-31/420380-v_rossii_uzhe_v_2023_godu_poyavitsya_sluzhba_probatsii?ysclid=14xysrzt51716346711

¹⁷ Доработанный текст проекта Федерального закона «О пробации в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России 18.04.2022). URL: <http://www.ivo.garant.ru/#/document/56918433/paragraph/40:0>

¹⁸ О создании системы пробации в Российской Федерации. URL: <http://www.minjust.gov.ru/ru/events/48795>

емого и осужденного в учреждениях уголовно-исполнительной системы¹⁹.

Глубоко изучив действующее законодательство, касающееся оперативно-розыскной деятельности (ОРД), профессора В.П. Сальников и С.И. Захарцев пришли к выводу, что в нем нет ни слова о профилактике преступности, на которую направлена деятельность по ресоциализации [8, с. 30]. Среди задач упоминается предупреждение преступлений, но в контексте их выявления, пресечения, раскрытия и будущего расследования. Вопросы осуществления оперативной работы на опережение и недопущение совершения преступлений наукой ОРД глубоко не изучались. И это уже давно сказывается на практике. Предупреждение преступлений — это комплексная система мер, реализуемая государственными органами, правоохранительными органами и общественными организациями, нацеленная на противодействие и предотвращение совершения преступлений [9, с. 82]. В связи с этим важное место в системе предупреждения преступлений должно быть отведено деятельности по ресоциализации граждан. Как справедливо отмечает Н.А. Крайнова: «Следует указать на место ресоциализации в системе единого законодательства о противодействии преступности как процесса, объемлющего сопутствующую уголовно-правовым средствам и мерам безопасности социальную, образова-

тельную, психологическую, педагогическую, медицинскую и иную помощь лицам, совершившим преступление и пострадавшим от преступлений, применения мер безопасности. Правовые отношения, возникающие в процессе ресоциализации, должны быть урегулированы Кодексом предупреждения преступлений и ресоциализации» [10, с. 87].

Вывод

Важными условиями, способствующими возвращению осужденного в общество в качестве его полноценного члена, являются как подготовка осужденных к освобождению еще на этапе отбывания ими наказания в местах лишения свободы, так и последующая деятельность Службы пробации, которая будет осуществлять свою функцию также после выхода лица из мест лишения свободы. Нами предложены этапы ресоциализации осужденных и лиц, освобождаемых от отбывания наказания, с включением в 7 этап контроля за выполнением условий освобождения Службой пробации. От ее деятельности будет зависеть эффективность всего процесса ресоциализации преступника в исправительном учреждении, а также успешность социальной адаптации после освобождения.

Литература

1. Бастрыкин А.И. Антикриминальная ресоциализация: зарубежный опыт / Бастрыкин А.И., Сальников В.П., Романовская В.Б., Воронков К.И. // Всероссийский криминологический журнал. 2020. Т. 14. № 3. С. 371—378. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(3).371-378. EDN: AQVBUU.
2. Сальников В.П. Комплексная концепция субъектного состава ресоциализационных отношений / В.П. Сальников, С.И. Захарцев, К.И. Воронков // Мониторинг правоприменения. 2022. № 1(42). С. 29—38. DOI 10.21681/2226-0692-2022-1-29-38. EDN: IROHWM.
3. Воронков К.И. Ресоциализация как функция социального государства: теоретико-правовой аспект / К.И. Воронков // Динамика социальной среды как фактор развития потребности в новых профессионалах в сфере социальной работы и организации работы с молодежью: материалы международной научно-практической конференции, Нижний Новгород, 28—29 марта 2019 года / Под общей редакцией З.Х. Саралиевой. Нижний Новгород: ООО «Научно-исследовательский социологический центр», 2019. С. 438—446. EDN: LWGPKP.
4. Romashov R.A. Post-prison resocialization – myth or reality? / R.A. Romashov, E.A. Bryleva // Vestnik of Saint Petersburg University. Law. 2019. Vol. 10. No 4. P. 827—835. DOI: 10.21638/spbu14.2019.414. EDN: QJDRMU.
5. Ромашов Р.А. Пенитенциарная социализация и постпенитенциарная ресоциализация лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы / Р.А. Ромашов // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 7. С. 181—194. EDN: QYNGOG.
6. Абатуров А.И. Ресоциализация и постпенитенциарный контроль осужденных-мигрантов как один из аспектов миграционной безопасности России / А.И. Абатуров, Е.А. Брылева, В.П. Сальников // Миграционное право. 2019. № 3. С. 34—38. EDN: XCIVMV.
7. Воронков К.И. Определение и законодательное закрепление деятельности по ресоциализации граждан в праве // Государственно-правовые исследования. 2021. № 4. С. 400—403. DOI: 10.20310/2658-5383-2021-4-400-403. EDN: HHWBSG.
8. Сальников В.П., Захарцев С.И. Преступления, которых могло не быть // Защита и безопасность. 2020. № 4(95). С. 30—31. EDN: QTTVVT.
9. Дмитриенко П.И., Захарцев С.И., Хабибулин А.Г. Специальное предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 2. С. 81—88. EDN: ARTTSY.
10. Крайнова Н.А. Место ресоциализации в системе единого законодательства о противодействии преступности // Евразийская адвокатура. 2018. № 6(37). С. 84—87. EDN: YWJQIH.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.05.2021. № 20. Ст. 3397.

THE ROLE AND PLACE OF THE PROBATION SERVICE BEING SET UP IN THE RUSSIAN FEDERATION, AT DIFFERENT STAGES OF REHABILITATION OF CONVICTED PERSONS

Mikhail Sal'nikov²⁰, Kirill Voronkov²¹, Rashid Ismagilov²²

Keywords: *social adaptation, rehabilitation, crime prevention, return to normal life.*

Abstract.

Purpose of the work: an analysis and identification of stages of re-socialisation of convicted persons and persons freed from serving their sentence, with an outline of the role and place which the Probation Service being set up in the structure of the Federal Penitentiary Service (FSIN) will take in the structure of these stages.

Methods used: dialectics and scientific methods of cognition based on it.

Results obtained: the stages of the re-socialisation process were analysed. The concepts of "preparation of the convicted person for discharge" and "assistance in social adaptation after discharge" as well as the correlation between them are examined. Certain criteria are outlined which can indicate, in different combinations, a disposition for delinquency: harmful habits (dependences), addictions, education or its absence, labour qualification, family, age, sex, religion, previous life experience, criminal past. A short assessment is given to the draft Federal Law "On Probation in the Russian Federation". A conclusion is made that the process of re-socialisation of the offender and the success of social adaptation after his/her discharge will depend on the efficiency of work of the Probation Service in the Russian Federation.

Research novelty: stages for re-socialisation of convicted persons and persons freed from serving their sentence are proposed by the authors, checking for compliance with the conditions of discharge carried out by the Probation Service being part of the 7th stage. Categories of persons are identified who can be a threat to legal order and need to be adapted to new conditions of life or re-socialised.

References

1. Bastrykin A.I. Antikriminogennaia resotsializatsiia: zarubezhnyi opyt. Bastrykin A.I., Sa'nikov V.P., Romanovskaia V.B., Voronkov K.I. Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal, 2020, t. 14, No. 3, pp. 371–378. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(3).371-378. EDN: AQVBUU.
2. Sa'nikov V.P. Komprekhendnaia kontseptsiiia sub"ektnogo sostava resotsializatsionnykh otnoshenii. V.P. Sa'nikov, S.I. Zakhartsev, K.I. Voronkov. Monitoring pravoprimereniia, 2022, No. 1(42), pp. 29–38. DOI 10.21681/2226-0692-2022-1-29-38. EDN: IROHWM.
3. Voronkov K.I. Resotsializatsiia kak funktsiia sotsial'nogo gosudarstva: teoretiko-pravovoi aspekt. K.I. Voronkov. Dinamika sotsial'noi sredy kak faktor razvitiia potrebnosti v novykh professionalakh v sfere sotsial'noi raboty i organizatsii raboty s molodezh'iu : materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Nizhnii Novgorod, 28–29 marta 2019 goda. Pod obshchei redaktsiei Z.Kh. Saralievoy. Nizhnii Novgorod : OOO "Nauchno-issledovatel'skii sotsiologicheskii tsentr", 2019, pp. 438–446. EDN: LWGPKP.
4. Romashov R.A. Post-prison resocialization – myth or reality? R.A. Romashov, E.A. Bryleva. Vestnik of Saint Petersburg University. Law, 2019. Vol. 10. No 4. P. 827–835. DOI: 10.21638/spbu14.2019.414. EDN: QJDRMU.
5. Romashov R.A. Penitentsiarnaia sotsializatsiia i postpenitentsiarnaia resotsializatsiia lits, osuzhdennykh k nakazaniu v vide lisheniia svobody. R.A. Romashov. Iuridicheskaya nauka: istoriia i sovremennost', 2018, No. 7, pp. 181–194. EDN: QYNGOG.
6. Abaturov A.I. Resotsializatsiia i postpenitentsiarnyi kontrol' osuzhdennykh-migrantov kak odin iz aspektov migratsionnoi bezopasnosti Rossii. A.I. Abaturov, E.A. Bryleva, V.P. Sa'nikov. Migratsionnoe pravo, 2019, No. 3, pp. 34–38. EDN: XCIVMV.
7. Voronkov K.I. Opredelenie i zakonodatel'noe zakreplenie deiatel'nosti po resotsializatsii grazhdan v prave. Gosudarstvenno-pravovye issledovaniia, 2021, No. 4, pp. 400–403. DOI: 10.20310/2658-5383-2021-4-400-403. EDN: HHWBSG.
8. Sa'nikov V.P., Zakhartsev S.I. Prestupleniia, kotorykh moglo ne byt'. Zashchita i bezopasnost', 2020, No. 4(95), pp. 30–31. EDN: QTTVVT.
9. Dmitrienko P.I., Zakhartsev S.I., Khabibulin A.G. Spetsial'noe preduprezhdenie prestuplenii, svyazannykh s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv. Iuridicheskaya nauka: istoriia i sovremennost', 2021, No. 2, pp. 81–88. EDN: ARTTSY.
10. Krainova N.A. Mesto resotsializatsii v sisteme edinogo zakonodatel'stva o protivodeistvii prestupnosti. Evraziiskaia advokatura, 2018, No. 6(37), pp. 84–87. EDN: YWJQIH.

²⁰ Mikhail Sa'nikov, Dr.Sc. (Law), Professor, President of the Foundation for Promoting Science and Education in the Field of Law Enforcement "Universitet" [University], Chief Researcher at the Law Institute in Saint Petersburg, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: salnikov-mihail66@yandex.ru

²¹ Kirill Voronkov, Ph.D. (Law), Instructor at the Department of Theory and History of State and Law of the Law Faculty of the Lobachevsky Nizhny Novgorod State University, Nizhny Novgorod, Russian Federation. E-mail: vk166816@mail.ru

²² Rashid Ismagilov, Dr.Sc. (Law), Professor at the Saint Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: filippova@lotpp.ru

ИНФОРМАЦИОННАЯ ГРАМОТНОСТЬ МОЛОДЕЖИ В СИСТЕМЕ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИДЕОЛОГИИ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА В ЦИФРОВОМ ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Атагимова Э.И.¹, Рыбакова О.С.²

Ключевые слова: молодежь, право, кибербезопасность, национальная безопасность, противодействие киберэкстремизму и кибертерроризму, информационная грамотность, информационная безопасность.

Аннотация.

Цель статьи: обосновать понимание информационной грамотности молодого поколения как важный элемент системы профилактики и противодействия киберэкстремизму и кибертерроризму.

Методы: использован метод анализа, позволивший рассмотреть влияние общих процессов информатизации, информационных технологий на состояние киберэкстремизма и кибертерроризма в молодежной среде; сравнительный метод позволил соотнести факторы риска и угроз, направленных против безопасного состояния несовершеннолетних, и обосновать значение информационной грамотности несовершеннолетних в системе мер профилактики киберэкстремизма и кибертерроризма. Метод синтеза способствовал уяснению задач формирования информационной грамотности молодежи, определению и структурированию основных этих задач.

Результаты: в работе показано, что информационное пространство Интернета зачастую используется экстремистскими сообществами как инструмент пропаганды преступной идеологии, чему способствуют широкий охват аудитории, быстрота распространения информации, анонимность виртуального собеседника и т. д. Молодое поколение представляет собой наиболее уязвимую категорию участников виртуального пространства. Авторы констатируют, что развитие цифровых технологий в различных сферах жизнедеятельности человека, к сожалению, сопряжено с возникновением противоправной деятельности в киберпространстве, в том числе наиболее разрушительных ее форм — кибертерроризма и киберэкстремизма.

В работе приводятся официальные данные, подтверждающие рост правонарушений и преступлений, совершаемых посредством использования интернет-технологий, в том числе с вовлечением молодежи в деятельность экстремистской направленности. Авторами проиллюстрированы случаи вовлечения несовершеннолетних в противоправную деятельность.

Обоснован вывод авторов о том, что формирование информационной грамотности молодежи выступает не только основным компонентом социализации, но и важным средством профилактики правонарушений и преступлений, совершаемых в киберпространстве (или интернет-пространстве). Авторами рассмотрено понимание информационной грамотности в международных документах (напр., «Руководство по информационной грамотности для образования на протяжении всей жизни»).

Авторы обосновывают положение, что в формировании информационной грамотности молодежи ключевая роль принадлежит системе образования. Обучение информационной грамотности в системе образования как средства профилактики киберэкстремизма несовершеннолетних предусматривает решение следующих основных задач: формирование у молодого поколения уважительного отношения к себе, своим правам, как участника информационных отношений; формирование уважительного отношения к другим субъектам информационной среды; разъяснение правил обращения с информационными ресурсами, с информацией; формирования понимания, что доступ к отдельным видам информации может быть ограничен полностью или в соответствии с возрастными ограничениями, с чем необходимо считаться; формирование у несовершеннолетнего критического мышления, направленного на дифференциацию получаемой информации; формирование ответственного отношения к своим действиям в интернет-пространстве; формирование навыков коммуникативной культуры, предполагающей развитие навыков правомерного взаимодействия с другими участниками информационного пространства посредством интернета, мобильной (сотовой) связи, другими электронными средствами связи и коммуникации, при условии уважительного отношения к их правам и обязанностям.

Научная новизна: предложено внедрить в программу основного общего и высшего образования учебных или факультативных курсов по формированию информационной грамотности обучающегося как участника информационных отношений в сети Интернет.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-29-37

¹ Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: atagimova75@mail.ru

² Рыбакова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: rybakovaos@duma.gov.ru

Введение

Актуальность рассмотрения профилактических мер противодействия идеологии экстремизма и терроризма обусловлена ростом количества преступлений данной направленности.

Современный этап развития общества и государства характеризуется масштабной технологизацией информационного пространства. Цифровая реальность стремительно меняет мир, ни одна сфера жизнедеятельности человека не осталась в стороне от цифровых технологий. Бесспорны суждения авторов, что информационное общество создает новую реальность, новые формы коммуникации, стили взаимодействия и управления общественными процессами, новые формы государственного управления [1, с. 18; 2, с. 10; 3, с. 43; 4; 5]; мы неизбежно становимся свидетелями того, что «новая цифровая реальность киберпространства требует нового понимания взаимоотношений между людьми и нациями» [6, с. 75]. С каждым днем все больше людей осваивают новейшие технологии, решают свои задачи посредством возможностей интернет-пространства, которое упрощает процесс взаимодействия общества и государства, в том числе и при получении необходимой информации.

Данные отчета о состоянии глобальной отрасли Digital на 2020 год, подготовленные агентством We Are Social и сервисом Hootsuite, наглядно демонстрируют, что цифровые, мобильные и социальные медиа стали неотъемлемой частью повседневной жизни людей во всем мире³. Согласно отчету, на начало 2020 года в мире уже более 4,5 млрд человек пользуются интернетом, то есть +298 млн новых интернет-пользователей в сравнении с данными на январь 2019 (на 7% больше, чем в предыдущем году). Из них в социальных сетях зарегистрированы 3,8 млрд пользователей (+321 млн новых пользователей в социальных сетях). Это почти 60% населения мира. В России доступ к Интернету имеет 81% всего населения — 118 миллионов человек. Аудитория социальных сетей при этом составляет 70 млн человек, то есть 48% от всего населения. По данным Фонда развития Интернета, уровень ежедневного использования Интернета несовершеннолетними практически уже достиг своего максимума — «около 80% детей проводят в Сети в среднем три часа в день, а каждый седьмой ребенок — 8 часов и более, 55% российских родителей считают, что их дети проводят слишком много времени в интернете, но в то же время 58% признают, что могут сказать то же самое о себе»⁴. Современная молодежь⁵ выступает активным участником интернет-отношений, применяя новые способы и формы коммуникации со сверстниками, в обра-

зовательном пространстве, используя развлекательный контент и т. д.

Роль высоких технологий в нашей жизни с каждым днем увеличивается. Все больше молодежи становятся участниками интернет-пространства. Виртуальные социальные сети упрощают процесс коммуникации и взаимодействия с информацией по всему миру. На сегодняшний день жизнь современного общества, как справедливо утверждает автор, «немыслима без использования интернет-ресурсов»⁶. Вместе с тем анализ специальной литературы позволяет констатировать, что одновременно с неограниченной пользой для прогрессивного развития интернет-пространство предоставляет и огромные возможности для совершения различных противоправных действий [7, с. 17—18]. Согласно статистическим данным, представленным Министерством внутренних дел Российской Федерации, в 2020 году число преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, возросло на 73,4%, в том числе с использованием сети Интернет — на 91,3%, при помощи средств мобильной связи — на 88,3%⁷.

Развитие цифровых технологий в различных сферах жизнедеятельности человека, к сожалению, сопряжено с возникновением противоправной деятельности в киберпространстве, в том числе наиболее разрушительных ее форм — кибертерроризма и киберэкстремизма. Интернет реализовался в создании киберпространства, в котором террористы и экстремисты могут быстро и анонимно осуществлять обширный обмен информацией, беспрепятственно совершать коммуникации и наносить атаки на объекты, представляющие для них ценность [8, с. 167—177]. Таким образом, Интернет-пространство, создавая условия для реализации права гражданина на доступ к информации и предоставляя безграничные возможности для общения, одновременно генерирует среду, способствующую деятельности террористических и экстремистских организаций.

Результаты исследования

Результаты исследования позволяют утверждать, что современное информационное киберпространство является для террористических и экстремистских организаций идеальным инструментом пропаганды преступной идеологии. Широкий охват аудитории и быстрая распространения информации, при этом есть возможность сохранить анонимность — это те преимущества, которыми пользуются террористы и экстремисты, пропагандируя антиобщественную идеологию, ценности и установки.

Как отмечается в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344, экстремистские сообщества, как

³ Digital 2020: Global Digital Overview. URL: <http://exlibris.ru/news/digital-2020-ezhegodnoe-globalnoe-issledovanie-ot-we-are-social-i-hootsuite> (дата обращения: 02.05.2021)

⁴ Фонд развития Интернета. URL: <http://detionline.com> (дата обращения: 21.05.2020).

⁵ В соответствии с положениями Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» к молодежи отнесены лица в возрасте от 14 до 35 лет // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2021. № 1. Ч. I. Ст. 28.

⁶ Джафарли В.Ф. Криминология кибербезопасности : в 5 т. Т. 1: Криминологическая кибербезопасность: теоретические, правовые и технологические основы / под ред. С. Я. Лебедева. Москва : Проспект, 2021. Т. 1. 288 с. С. 47.

⁷ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184> (дата обращения: 12.11.2021).

правило, в своей деятельности ориентируются преимущественно на молодежь, поскольку она более мобильна и легче поддается идеологическому и психологическому воздействию. Данный факт подтверждается и выводами исследователей, анализирующих данную проблематику. К основной возрастной группе приобщения к деятельности экстремистской направленности, как утверждают Д.И. Аминов и Р.Э. Оганян, принадлежат лица в возрасте от 14 до 25 лет — 92%, в том числе от 14 до 16 лет — 24%, от 16 до 18 лет — 37% [9, с. 61]. Молодежь, пишет А.В. Кучукян, «традиционно является наиболее активной социально-демографической группой населения, реализующей свои активности во всех сферах жизни общества» [10], молодые люди наиболее активно пользуются социальными сетями, создают страницы в социальных сетях и общаются в блогах, ищут новых знакомств, обмениваются информацией через сервисы сообщений, читают новости, смотрят ролики и выставляют свои, участвуют в сетевых играх и сообществах игроков и т. д. Тем самым Интернет становится средой, которая влияет на поведение несовершеннолетних, на их действия, знания, их мировоззрение, установки и ценностные ориентиры, поведенческие навыки.

Проведенные исследования позволяют констатировать, что, с одной стороны, молодое поколение с большей легкостью, чем их родители, адаптируется в информационном пространстве, осваивает его в различных целях, с другой — «несовершеннолетние представляют собой наиболее уязвимую аудиторию для воздействия мощного информационного потока, что может негативно сказываться на их развитии, психическом и физическом здоровье» [11, с. 66]. Более того, манипулирование молодежью зачастую осуществляется посредством сети Интернет, где экстремистские сообщества пропагандируют свою идеологию.

Стремительное развитие различных форм интернет-взаимодействия, как показывают исследования, способствует не только распространению криминальной субкультуры, пропагандирующей преступный образ жизни среди молодежи и вовлечению несовершеннолетних в противоправную деятельность [12, с. 183], но и совершению новых форм киберпреступлений с использованием современных интернет-технологий, в том числе в отношении представителей молодого поколения [7; 11; 13; 14; 15; 16, с. 363]. Неконтролируемый доступ к интернет-пространству, как правильно отмечается в литературе [16; 17, с. 250; 18; 19, с. 152—154; 20, с. 87—88; 21, с. 50; 22, с. 35—36; 23, с. 42—44], способствует возникновению для представителя молодого поколения ситуации, сопряженной с определенными рисками и угрозами. Поэтому специалистами и представителями научного сообщества в сфере защиты детства обращается внимание на необходимость формирования безопасного информационного пространства для молодого поколения, особенно в сети Интернет [10; 16; 22, с. 37—38; 24, с. 21—24; 25; 26]. Говоря о несовершеннолетних представителях молодого поколения, ученые справедливо актуализируют необходимость «формирования национальной модели обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних, отвечающей вызовам и угрозам современного информационного пространства,

обеспечивающей оптимальные условия воспитания и развития» [17, с. 256].

К сожалению, Интернет является «идеальной ареной для незаконной деятельности из-за крайне недостаточного законодательного регулирования отношений в киберсети, беспрепятственного распространения потока бесплатной информации, легкого доступа в онлайн-пространство практически из любой точки мира» [8, с. 169—170]. Различные террористические и экстремистские организации широко используют механизмы информационного воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание в целях нагнетания межнациональной и социальной напряженности, разжигания этнической и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников⁸.

Воздействие на сознание современной молодежи с применением новых методик визуального и аудиопредставления информации, помноженное на возможности социальных сетей, приводит к многократному увеличению негативного воздействия на несовершеннолетних [26], что, в свою очередь, способствует привыканию к насилию, ожесточению нравов, уничтожению моральных критериев, распространению криминальной субкультуры, пропагандирующей преступный образ жизни среди молодежи.

Согласимся с суждением В.В. Гладышева, что необходимо учитывать и психологическое восприятие информации из социальной сети относительно пространства сети Интернет в целом: страница пользователя в сети воспринимается как личное пространство, что вызвано особенностями социальных сетей, такими как возможность самостоятельного выбора пользователем круга общения и возможность фильтрации информационного контента при помощи членства в интересующих пользователя сообществах. Именно такая персонализация объясняет наличие изначально большего доверия пользователя к получаемой из социальной сети информации [27]. Говоря о молодежи, и прежде всего о несовершеннолетних представителях данной социально-демографической группы, следует подчеркнуть, что ввиду отсутствия специальных знаний, достаточного опыта взаимодействия с другими интернет-участниками несовершеннолетние часто становятся жертвами различных экстремистских организаций, осуществляющих вербовку своих последователей. Верность изложенных суждений подтверждают трагические события, произошедшие в ряде российских школ в последние годы: например, массовое убийство в Керченском политехническом колледже произошло 17 октября 2018 года, где в результате взрыва и стрельбы погиб 21 человек из числа учащихся и персонала учебного заведения, включая нападавшего (им оказался студент четвертого курса Керченского политехнического колледжа), всего пострадали 67 человек; 19 января 2018 года в школе № 5 в поселке Соновый Бор (Республика Бурятия) ученик 9 класса напал

⁸ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612060002> (дата обращения: 22.01.2022).

с топором на учеников 7 класса и учительницу, а также попытался поджечь здание; 15 января 2018 года в школе № 127 Мотовилихинского района Перми произошел инцидент с применением холодного оружия. По версии следствия, учащийся 10 класса и его несовершеннолетний знакомый (бывший ученик этой же школы) вошли в одну из аудиторий, где проходил урок для учащихся 4 класса, и умышленно нанесли ножевые ранения девяти ученикам и учительнице. В феврале 2018 года 17-летний ученик школы башкирского города Стерлитамака нанес ножевые ранения одной из учениц и учителю в кабинете информатики, а затем устроил поджог класса. После этого подросток сам себе нанес рану ножом. В сентябре 2017 года в городе Ивантеевке (Московская область) в школе № 1 15-летний старшеклассник открыл стрельбу в классе и напал на учительницу с кухонным топориком⁹. Массовое убийство в гимназии № 175 (Республика Татарстан), которое произошло утром 11 мая 2021 года в Казани, когда в результате взрыва и стрельбы погибли 9 человек, 32 пострадали¹⁰. По данным следствия, в большинстве случаев подростки имели причастность к интернет-сообществам, провозглашающим и культивирующим антиобщественные ценности и лозунги, в том числе экстремистской направленности.

Международные экстремистские организации, навязывающие идеологию экстремизма, оказывающие психологическое воздействие на молодое поколение, порой добиваются своих целей по разрушению устоявшейся системы национальных российских ценностей. Вопросы противодействия экстремизму — это вопросы национальной безопасности Российской Федерации. Следует отметить, что причины экстремизма как международного явления продуцируются не только межгосударственными экстремистскими организациями, но и порождаются внутригосударственными причинами, путем распространения идеологии экстремизма среди населения (отдельных социальных групп) как средства достижения различных противоправных целей экстремистскими организациями, находящимися за рубежом. В периоды социальной нестабильности любого общества экстремистские сообщества активизируются, формируя в различных социальных сетях многочисленные группы, целью которых является создание напряженности в обществе, распространение информации экстремистской направленности. Так, например, в период, охваченный пандемией коронавируса COVID-19, во всем мире наблюдается неспокойная ситуация, переходящая в некоторых странах в политические конфликты, где недовольное введением ограничительных мер население выражает недоверие властям. В России, по данным аналитического подразделения МВД РФ, количество преступлений, зарегистрированных за 2021 год и связанных с публичными призывами к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ), совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, увеличилось на 33,8% по сравнению с 2020 г., а связанных с публичными призывами к осуществлению террористической деятельности, публичным оправданием терроризма или пропагандой

терроризма (ст. 205.2 УК РФ), совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий — возросло на 35,8%¹¹.

Следует подчеркнуть положительную динамику развития российского законодательства в направлении обеспечения безопасности молодежи в информационной сфере: принят пакет нормативных правовых актов и программно-целевых документов, направленных на регулирование правоотношений в среде Интернет. Применяются новые современные технологии противодействия кибератакам [27]. Внесены дополнения в Уголовный кодекс РФ в части усиления уголовной ответственности за совершение преступлений экстремистской и террористической направленности. Вместе с тем одного ужесточения уголовного законодательства явно недостаточно. Законодательство должно не только предусматривать наказание за совершенное противоправное деяние экстремистской (террористической) направленности, но и содержать превентивные меры, носить докриминальный характер. Как ранее было отмечено в одной из работ авторов настоящей статьи, в Российской Федерации выработаны национальные стандарты построения информационной безопасности, определены принципы и приоритеты законодательного регулирования в данной сфере с учетом общепризнанных подходов в сфере информационной безопасности, обозначенных международными документами [17, с. 427—433]. Как справедливо отмечается в литературе, важными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности, а также территориальной целостности государства является не только своевременное и результативное выявление и пресечение террористической и экстремистской деятельности и связанных с этой деятельностью преступлений, но и воспитательные, просветительные меры борьбы с терроризмом и экстремизмом, носящие профилактический характер [29, с. 193].

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости создания условий для социализации молодежи в информационном обществе, обучению их самостоятельности действий в информационной среде, эффективно использованию своих возможностей, умению защитить себя от негативного воздействия экстремистских организаций и опытных вербовщиков. Полагаем, что информационная грамотность молодого поколения выступает важным и необходимым элементом системы мер противодействия идеологии экстремизма и терроризма в информационном пространстве. Речь идет о создании условий для освоения представителями молодого поколения навыков и знаний информационной грамотности.

По версии ЮНЕСКО — ведущей международной организации, содействующей развитию информационной грамотности в транснациональном масштабе, — информационная грамотность и обучение на протяжении всей жизни представляют собой «маяки информационного общества, освещающие путь к развитию, процветанию и свободе»¹². Информационная грамотность по-

⁹ URL: <https://tass.ru/info/4885783>

¹⁰ URL: <https://63.ru/text/incidents/2021/05/11/69908288>

¹¹ Данные ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» о состоянии преступности в России за январь-декабрь 2021 года // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184> (дата обращения: 22.01.2022).

¹² Официальный сайт ЮНЕСКО. URL: <http://www.unesco.org/new/en/>

зволяет индивиду не только повышать уровень своего образования и развития, но и расширяет возможности коммуникативного пространства. В разработанном Международной федерацией библиотечных ассоциаций и учреждений (ИФЛА) «Руководстве по информационной грамотности для образования на протяжении всей жизни» (Guidelines on Information Literacy for Lifelong Learning) (далее — Руководство) информационная грамотность понимается как совокупность знаний и умений для:

- идентификации информации, необходимой для выполнения определенного задания или решения проблемы;
- эффективного поиска информации, ее организации и реорганизации;
- интерпретации и анализа найденной и извлеченной информации;
- оценки точности и надежности информации, включая соблюдение этических норм и правил пользования полученной информацией при необходимости передачи и представления результатов анализа и интерпретации другим лицам;
- последующего применения информации для осуществления определенных действий и получения определенных результатов [30].

Приведенное Руководство содержит стандарты по информационной грамотности, предназначенные для организации обучения в этой области. Содержание этих стандартов отражает три важнейших компонента информационной грамотности: способность человека получать, оценивать и использовать информацию. Руководство может стать концептуальной основой при разработке российских просветительских и образовательных программ информационной грамотности личности. Безусловно, положительной оценки заслуживают разработанные в конце 2019 года Федеральным агентством по делам молодежи (Росмолодежь) совместно с Министерством науки и высшего образования Российской Федерации и Национальным центром информационного противодействия терроризму и экстремизму в образовательной среде и сети Интернет «Информационные и методические материалы по развитию у детей и молодежи неприятия идеологии терроризма и по воспитанию традиционных российских духовно-нравственных ценностей»¹³ (далее — Методические материалы). Методические материалы содержат перечень законодательных актов, регулирующих отношения в сфере противодействия распространению информационных угроз, в том числе в сети Интернет, словарь основных интернет-терминов в данной сфере, раскрывают содержание понятия «экстремизм» (его видов), «экстремистская деятельность», «экстремистская организация», а также содержат практические рекомендации для лиц, осуществляющих профилактическую работу с молодежью в общественных организациях.

communication-and-information/access-to-knowledge/information-literacy (дата обращения: 13.05.2021)

¹³ URL: https://мвд.рф/upload/site15/ekstremizmterrorizm/Informatsionnye_i_metodicheskie_materialy_po_razvitiyu_u_detey_i_molodezhi_nepriyatiya_ideologii_terrorizma.pdf (дата обращения: 13.12.2021).

В формировании информационной грамотности ключевая роль, несомненно, принадлежит системе образования. Современным образовательным стандартам в эпоху цифровой глобализации и информационных технологий необходимо учитывать особенности развития информационного общества, требующие новые способы формирования мышления, приспособленного к быстро меняющемуся информационному миру. Ребенок, рожденный в цифровую эпоху, с самого раннего детства вовлекается в использование цифровых сервисов и, в отличие от представителей старшего поколения, имеет принципиально иные навыки в сфере потребления информации. Важно с начальной школы формировать у обучающегося информационную грамотность: самостоятельно искать нужную информацию, осознавать и анализировать прочитанное, делать выводы, правильно применять и передавать информацию. Целесообразно рассмотреть вопросы внедрения в программу основного общего и высшего образования учебных или факультативных курсов по формированию информационной грамотности обучающегося как участника информационных отношений в сети Интернет. «Образовательные организации являются центрами воспитательной работы, поскольку в них работают люди с педагогическим образованием, а целевая аудитория — дети, подростки, молодежь — принципиально доступна для воспитательного воздействия», что делает образовательные организации важнейшим социальным институтом, призванным заниматься воспитанием и повышением уровня правовых знаний подрастающего поколения [31].

Следует также поддержать проведение по инициативе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при поддержке Минобрнауки России, Минкомсвязи России, Института развития Интернета, федеральных и региональных органов власти, а также представителей интернет-отрасли и общественных организаций ежегодного (начиная с 2014 г.) Единого урока по безопасности в сети Интернет¹⁴ [17, с. 311—312]. В рамках урока, который проводится для школьников на базе образовательных организаций во всех субъектах Российской Федерации, организуется информирование обучающихся о возможных угрозах и рисках информационного пространства, видах информации, способной причинить вред здоровью и развитию несовершеннолетних, запрещенной или ограниченной для распространения в Российской Федерации, а также о негативных последствиях распространения такой информации и способах ее незаконного распространения в сети Интернет и посредством мобильной (сотовой) связи (в том числе путем рассылки SMS-сообщений противоправного содержания). В рамках Урока безопасности специалистами проводится обучение детей и подростков правилам ответственного и безопасного пользования услугами Интернета, мобильной (сотовой) связи, другими электронными средствами связи и коммуникации, в том числе способам защиты от противоправных и иных общественно опасных посягательств. Основным требованием информационного общества к образовательным организациям должна стать подготовка выпускника, владеющего навыками критического

¹⁴ URL: <https://www.единыйурок.рф>

мышления, знаниями и умениями по работе с информацией в интернет-пространстве. Согласимся с авторами, что по окончании средней школы выпускник должен «уметь получать, оценивать и распространять информацию; знать и понимать свои права в области работы с информацией; понимать функциональную роль поставщиков информации, а также условия реализации этих функций; уметь работать с поставщиками информации и СМИ» [32, с. 289]. Важно, чтобы обучающийся умел не только этически использовать получаемую информацию и создавать другую, но и корректно обмениваться ею.

Заключение

Российская Федерация является многонациональным и многоконфессиональным государством, гарантирующим самоопределение народов, сохранение и приумножение национальных культурных ценностей, свободу вероисповедания и религиозное многообразие народов России. В России проживает около 190 национальностей и народностей, зарегистрировано более 30 тыс. религиозных организаций¹⁵. Справедливо утверждение о том, что духовно-нравственные принципы российской жизни складывались на протяжении тысячелетней истории России, сформировавшей непоколебимый духовно-нравственный пласт уникальной российской культуры, которая регулирует весь образ жизни отдельного человека и всего российского общества [33, с. 13]. Для России, с ее уникальным опытом интеграции различных традиций, религий и культур в сочетании с бережным отношением к самобытности народов, вопросы противодействия распространению идеологии терроризма и экстремизма среди подрастающего поколения являются чрезвычайно актуальными.

Среди основных детерминирующих факторов вовлечения несовершеннолетних в террористические и экстремистские группировки следует назвать следующие:

- отсутствие сформировавшихся собственных морально-нравственных ориентиров;
- снижение или отсутствие критического мышления, наличие неустановившихся взглядов на происходящее;
- подверженность «авторитетному» влиянию, готовность к восприятию новой идеологии (установок);
- наличие небольшого жизненного опыта;
- минимизация внимания взрослых (законных представителей, учителей образовательных организаций, где обучается несовершеннолетний);
- неопределенность (неустроенность) социального положения, безнадзорность и др.

Таким образом, можно констатировать, что молодежный терроризм — это свидетельство недостаточной социальной адаптации молодежи, формирования и развития в молодежной среде асоциальных установок, вызывающих противоправные образцы и модели пове-

дения. Вышеизложенное актуализирует необходимость пристального внимания правоохранительных органов, специальных служб, экспертного сообщества и общественности к проблеме распространения идеологии терроризма в молодежной среде и выработке дополнительных эффективных мер борьбы с терроризмом.

Формирование информационной грамотности молодежи выступает важным компонентом профилактики правонарушений и преступлений террористической и экстремистской направленности, совершаемых представителями молодого поколения, в том числе с использованием сети Интернет, способствует предупреждению и устранению причин, порождающих вовлечение их в противоправную деятельность.

Формирование информационной грамотности как средства профилактики киберэкстремизма и кибертерроризма в молодежной среде предусматривает решение следующих задач:

- формирование у молодого поколения коммуникативной культуры и уважительного отношения к себе, своим правам как участника информационных отношений в сети Интернет, недопущение каких-либо оскорбительных (унизительных) высказываний, шантажа, преследования и иных противоправных действий в отношении себя со стороны других участников;
- формирование уважительного отношения к другим субъектам информационной среды в сети Интернет, осознание того, что они также являются полноправными участниками данных отношений, имеют определенные права и обязанности;
- разъяснение правил обращения с информационными ресурсами, с информацией, в том числе обязанностей соблюдать права других лиц, не причинять вред информационным ресурсам (информации), не совершать противоправные действия и т. д.;
- формирование у молодежи понимания, что доступ к отдельным видам информации может быть ограничен полностью или в соответствии с возрастными ограничениями, с чем необходимо считаться;
- формирование у несовершеннолетних представителей молодого поколения навыков критического мышления, направленного на развитие способности дифференцировать потребляемую информацию на «полезную» и «вредную», «нужную» и «ненужную», «достоверную» и «недостоверную» и т. д.;
- формирование ответственного отношения молодежи к своим действиям в интернет-пространстве путем разъяснения опытными специалистами (представителями правоохранительных органов) возможных последствий и ответственности за противоправные поступки, совершаемые с использованием интернет-среды, в том числе распространение материалов экстремистской направленности от своего лица.

¹⁵ Национальный и этнический состав России. URL: <https://rosinfostat.ru/natsionalnyj-sostav> (дата обращения: 10.09.2021).

Литература

1. Гаврилова Ю.А., Рыбакова О.С. Трансформация правовой политики в условиях цифровизации правовой реальности // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 4. С. 17—23.
2. Гендина Н.И. Информационная грамотность и информационная культура и информационная культура личности: международные тенденции и российский опыт // Школьная библиотека. 2007. № 8. С. 71—78.
3. Рыбаков О.Ю. Правовое значение принципов развития информационного общества в России // Юридическое образование и наука. 2017. № 10. С. 42—47.
4. Гущина Е.А., Макаренко Г.И., Сергин М.Ю. Обеспечение информационно-технологического суверенитета государства в условиях развития цифровой экономики // Право.by. 2018. № 6 (56). С. 59—63.
5. Атагимова Э.И. Правотворчество в условиях цифровизации: вопросы юридической техники // В сб.: Социально-экономическое развитие и качество правовой среды. Сборник докладов VIII Московского юридического форума: в 5 ч. М., 2021. С. 172—177.
6. Карцкия А.А. Новые элементы национальной безопасности: национальный и международный аспект // Вопросы кибербезопасности. 2020. № 6(40). С. 72—82.
7. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. «Кража личности» как самостоятельное преступление или разновидность мошенничества // Правовая информатика. 2017. № 3. С. 14—22.
8. Антонян Е.А., Аминов И.И. Блокчейн-технологии в противодействии кибертерроризму // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6 (103). С. 167—177.
9. Аминов Д.И., Оганян Р.Э. Молодежный экстремизм в России. М.: Academia, 2007. 200 с.
10. Кучукян А.В. Социоструктурные детерминанты влияния виртуальных сетей на протестную активность современной молодежи: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. Ставрополь: СКФУ, 2017. 183 с.
11. Рыбакова О.С. Безопасность несовершеннолетних в информационном обществе: анализ киберрисков и угроз // Мониторинг правоприменения. 2020. № 2. С. 65—73.
12. Антонян Е.А., Борисов Е.А. К вопросу о популяризации криминальной субкультуры среди молодежи // Lex russica (Русский закон). 2017. № 12 (133). С. 180—186.
13. Антонян Е.А. Детствосбережение и информационная безопасность детей // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. Т. 15. № 6. С. 187—189.
14. Антонян Е.А., Клещина Е.Н. О проблемах законодательного регулирования в сфере противодействия кибертерроризму и киберэкстремизму // Юридическое образование и наука. 2019. № 10. С. 28—31.
15. Букалорова Л.А., Лавелина В.С., Остроушко А.В. Правовые, организационные, технические меры противодействия призывам к самоубийствам несовершеннолетних в сети Интернет // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2017. № 3 (46). С. 48—57.
16. Филиппов В.М., Насонкин В.В., Папачараламбуос Ч. Права и интересы детей в информационной сфере: реформирование законодательства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. № 2. С. 362—372.
17. Безопасность детства: социальные проблемы и правовые способы их решения: монография / под ред. О.Ю. Рыбакова. М.: ООО «Проспект», 2021. 424 с.
18. Кирюхин В.В. О некоторых аспектах деятельности полиции по пресечению административных правонарушений экстремистской направленности, совершаемых несовершеннолетними // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 41—44.
19. Общество: пространство, риски, ценности / Устьянцев В.Б., Гобозов И.А. и др.: монография / Под ред. А. Н. Чумакова. Саратов, 2012. 268 с.
20. Рыбаков О.Ю., Тихонова С.В. Информационные риски и эффективность правовой политики // Журнал российского права. 2016. № 3 (231). С. 88—95.
21. Рыбакова О.С. Законодательное регулирование обеспечения безопасности ребенка в интернет-пространстве // Правовая информатика. 2017. № 4. С. 49—54.
22. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Ребенок и интернет-пространство: вопросы правового обеспечения безопасности // Информационное право. 2018. № 1 (55). С. 34—39.
23. Рыдченко К.Д. «Недетские» проблемы обеспечения информационной безопасности детей // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 2. С. 40—45.
24. Атагимова Э.И. Проблемы отрицательного влияния Интернета на нравственное воспитание подростков в информационном пространстве и пути решения // Правовая информатика. 2013. № 1. С. 21—24.
25. Кобзева С.В. Защита прав несовершеннолетних от угроз в сети Интернет // Информационное право. 2017. № 2. С. 33—39.
26. Рыбаков О.Ю. Новый технологический уклад: вызовы и риски // В сб.: Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции. Материалы VI Московского юридического форума XVI Международной научно-практической конференции. В 3-х частях. М., 2019. С. 316—320.
27. Гладышев В.В. Социальные сети как инструмент для пропаганды экстремизма // Национальный центр информационного противодействия терроризму и экстремизму в образовательной среде и сети Интернет. Ростов-на-Дону, 2013. URL: <http://nac.gov.ru/publikacii/statistiknigbroshyury/gladyshev-v-socialnye-seti-kak-instrument-dlya.html> (дата обращения: 20.11.2021).
28. Antonyan E.A., Rybakova O.S. Blockchain technologies for security against cyber attacks // Вестник Национальной академии наук Республики Казахстан. 2020. № 4 (386). С. 21—26.
29. Смагина К.Р. Противодействие терроризму и экстремизму среди молодежи // В сб.: Профилактика и противодействие экстремизму и терроризму в информационной среде как условие обеспечения гармонизации межнациональных и этноконфессиональных отношений. Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Науч. редактор Н.А. Никиташина, отв. ред. В.Н. Козлова. Абакан, 2021. С. 191—196.
30. Хесус Лау. Руководство по информационной грамотности для образования на протяжении всей жизни. URL: <https://www.ifla.org/publications/guidelines-on-information-literacy-for-lifelong-learning> (дата обращения: 10.02.2021).
31. Атагимова Э.И. Роль образовательных организаций в правовом воспитании лиц молодежного возраста // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2016. № 3. С. 47—52.
32. Сергеева М.Г., Перевезенцева О.Н. Формирование информационной грамотности младших подростков средствами ИКТ // Проблемы современного педагогического образования. 2019. № 63-2. С. 287—290.
33. Религиозный вопрос в контексте ценностных доминант России: глазами российских православных исследователей: кол. монография / Ливцов В.А., Зубанова С.Г., Дорская А.А., Меркулов П.А., Гавриленков А.Ф., Филонов В.И., Махно Л.Л. М.: ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2016. 260 с.

INFORMATION TECHNOLOGY LITERACY OF YOUTH IN THE SYSTEM OF MEASURES FOR COMBATING THE IDEOLOGY OF TERRORISM AND EXTREMISM IN DIGITAL INFORMATION SPACE

El'mira Atagimova¹⁶, Ol'ga Rybakova¹⁷

Keywords: youth, law, cybersecurity, national security, combating cyber extremism and cyberterrorism, information literacy, information security.

Abstract.

Purpose of the paper: justification the understanding of information literacy of the young generation as an important element in the system for preventing and combating cyber extremism and cyberterrorism.

Methods used: the method of analysis which made it possible to consider the impact of general information technology and computerisation processes on the state of cyber extremism and cyberterrorism in the youth environment, the comparative method made it possible to correlate the risk and threat factors directed against the state of security of minors and to justify the importance of information literacy of minors in the system of measures for preventing cyber extremism and cyberterrorism, the method of synthesis contributed to a clear understanding of the tasks of building up the information literacy of youth, identifying and structuring the main ones of these tasks.

Results obtained: it is shown in the paper that the information space of the Internet is often used by extremist communities as a tool for propaganda of criminal ideology which is facilitated by a broad reach of the audience, speed of information dissemination, anonymity of the virtual interlocutor, etc. The young generation is the most vulnerable category of participants of virtual space. The authors state that the development of digital technologies in different areas of human activity is, unfortunately, linked with the emergence of unlawful activities in cyberspace, including their most destructive forms: cyber extremism and cyberterrorism.

The work presents official data confirming an increase of the number of violations of law and offences committed using Internet technologies, including those with the involvement of youth in extremist activities. Certain cases of involvement of youth in unlawful activities are shown by the authors.

A justification is given for the authors' conclusion that building up the information literacy of youth is not only the main component of socialisation but also an important means for preventing violations of law and offences committed in cyberspace (or Internet space). The authors addressed the understanding of information literacy presented in international documents (e. g. "Guidelines on Information Literacy for Lifelong Learning").

The authors give a justification for the proposition that the education system plays a key role in building up the information literacy of youth. Teaching information literacy in the education system as a means of preventing cyber extremism of minors provides for solving the following tasks:

- *building among the young generation a respectful attitude towards themselves, their rights as participants of information relations, a respectful attitude towards other subjects of the information environment,*
- *clarifying the rules for handling information and information resources,*
- *building an understanding that access to information of certain type can be restricted, fully or due to age limits, which should be allowed for,*
- *building critical thinking in minors aimed at differentiating the information received,*
- *building a responsible attitude to one's own actions in Internet space,*
- *building communication culture skills implying a development of skills of lawfully interacting with other participants of information space using Internet, mobile (cellular) communication, and other communication means, given a respectful attitude towards their rights and obligations.*

Research novelty: it is proposed to include compulsory or optional courses in building information literacy of the student as a participant of information relations in the Internet in the curricula of basic general and higher education.

References

1. Gavrilova Iu.A., Rybakova O.S. Transformatsiia pravovoi politiki v usloviiaxk tsifrovizatsii pravovoi real'nosti. Pravovaiia paradigma, 2020, t. 19, No. 4, pp. 17–23.
2. Gendina N.I. Informatsionnaia gramotnost' i informatsionnaia kul'tura i informatsionnaia kul'tura lichnosti: mezhdunarodnye tendentsii i rossiiskii opyt. Shkol'naia biblioteka, 2007, No. 8, pp. 71–78.

¹⁶ 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 the Russian Federation, Associate Professor at the Department of Criminology and Penitentiary Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: atagimova75@mail.ru

¹⁷ Ol'ga Rybakova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: rybakovaos@duma.gov.ru

3. Rybakov O.Iu. Pravovoe znachenie printsipov razvitiia informatsionnogo obshchestva v Rossii. Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2017, No. 10, pp. 42–47.
4. Gushchina E.A., Makarenko G.I., Sergin M.Iu. Obespechenie informatsionno-tehnologicheskogo suvereniteta gosudarstva v usloviakh razvitiia tsifrovoi ekonomiki. Pravo.by, 2018, No. 6 (56), pp. 59–63.
5. Atagimova E.I. Pravotvorchestvo v usloviakh tsifrovizatsii: voprosy iuridicheskoi tekhniki. V sb.: Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiie i kachestvo pravovoi sredy. Sbornik dokladov VIII Moskovskogo iuridicheskogo foruma: v 5 ch. M., 2021, pp. 172–177.
6. Kartskhiia A.A. Novye elementy natsional'noi bezopasnosti: natsional'nyi i mezhdunarodnyi aspekt. Voprosy kiberbezopasnosti, 2020, No. 6(40), pp. 72–82.
7. Atagimova E.I., Potemkina A.T., Tsopanova I.G. "Krazha lichnosti" kak samostoiatel'noe prestuplenie ili raznovidnost' moshennichstva. Pravovaia informatika, 2017, No. 3, pp. 14–22.
8. Antonian E.A., Aminov I.I. Blokchein-tehnologii v protivodeistvii kiberterrorizmu. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2019, No. 6 (103), pp. 167–177.
9. Aminov D.I., Oganian R.E. Molodezhnyi ekstremizm v Rossii. M. : Academia, 2007. 200 pp.
10. Kuchukian A.V. Sotsiostrukturnye determinanty vliianiia virtual'nykh setei na protestnuiu aktivnost' sovremennoi molodezhi: dis. ... kand. sotsiol. nauk: 22.00.04. Stavropol' : SKFU, 2017. 183 pp.
11. Rybakova O.S. Bezopasnost' nesovershennoletnikh v informatsionnom obshchestve: analiz kiberrisikov i ugroz. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 2, pp. 65–73.
12. Antonian E.A., Borisov E.A. K voprosu o popularizatsii kriminal'noi subkul'tury sredi molodezhi. Lex russica (Russkii zakon), 2017, No. 12 (133), pp. 180–186.
13. Antonian E.A. Detstvoberezhenie i informatsionnaia bezopasnost' detei. Problemy ekonomiki i iuridicheskoi praktiki, 2019, t. 15, No. 6, pp. 187–189.
14. Antonian E.A., Kleshchina E.N. O problemakh zakonodatel'nogo regulirovaniia v sfere protivodeistvii kiberterrorizmu i kiberekstremizmu. Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2019, No. 10, pp. 28–31.
15. Bukalero L.A., Lavelina V.S., Ostroushko A.V. Pravovye, organizatsionnye, tekhnicheskie mery protivodeistvii prizyvam k samoubiistvam nesovershennoletnikh v seti Internet. Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata, 2017, No. 3 (46), pp. 48–57.
16. Filippov V.M., Nasonkin V.V., Papacharalambous Ch. Prava i interesy detei v informatsionnoi sfere: reformirovanie zakonodatel'stva. Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo, 2019, t. 10, No. 2, pp. 362–372.
17. Bezopasnost' detstva: sotsial'nye problemy i pravovye sposoby ikh resheniia : monografiia. Pod red. O.Iu. Rybakova. M. : OOO "Prospekt", 2021. 424 pp.
18. Kiriukhin V.V. O nekotorykh aspektakh deiatel'nosti politsii po presecheniiu administrativnykh pravonarushenii ekstremistskoi napravlenosti, sovershaemykh nesovershennoletnimi. Administrativnoe pravo i protsess, 2019, No. 3, pp. 41–44.
19. Obshchestvo: prostranstvo, riski, tsennosti. Ust'iantsev V.B., Gobozov I.A. i dr. : monografiia. Pod red. A. N. Chumakova. Saratov, 2012. 268 c.
20. Rybakov O.Iu., Tikhonova S.V. Informatsionnye riski i effektivnost' pravovoi politiki. Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 3 (231), pp. 88–95.
21. Rybakova O.S. Zakonodatel'noe regulirovanie obespecheniia bezopasnosti rebenka v internet-prostranstve. Pravovaia informatika, 2017, No. 4, pp. 49–54.
22. Rybakov O.Iu., Rybakova O.S. Rebenok i internet-prostranstvo: voprosy pravovogo obespecheniia bezopasnosti. Informatsionnoe pravo, 2018, No. 1 (55), pp. 34–39.
23. Rydchenko K.D. "Nedetskie" problemy obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti detei. Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii, 2015, No. 2, pp. 40–45.
24. Atagimova E.I. Problemy otritsatel'nogo vliianiia Interneta na npravstvennoe vospitanie podrostkov v informatsionnom prostranstve i puti resheniia. Pravovaia informatika, 2013, No. 1, pp. 21–24.
25. Kobzeva S.V. Zashchita prav nesovershennoletnikh ot ugroz v seti Internet. Informatsionnoe pravo, 2017, No. 2, pp. 33–39.
26. Rybakov O.Iu. Novyi tekhnologicheskii ukhad: vyzovy i riski. V sb.: Rossiiskaia pravovaia sistema v usloviakh chetvertoi promyshlennoi revoliutsii. Materialy VI Moskovskogo iuridicheskogo foruma XVI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. V 3-kh chastakh. M., 2019, pp. 316–320.
27. Gladyshev V.V. Sotsial'nye seti kak instrument dlia propagandy ekstremizma. Natsional'nyi tsentr informatsionnogo protivodeistvii terrorizmu i ekstremizmu v obrazovatel'noi sfere i seti Internet. Rostov-na-Donu, 2013. URL: <http://nac.gov.ru/publikacii/stati-knigibroshyury/gladyshev-v-socialnye-seti-kak-instrument-dlya.html> (data obrashcheniia: 20.11.2021).
28. Antonyan E.A., Rybakova O.S. Blockchain technologies for security against cyber attacks. Vestnik Natsional'noi akademii nauk Respubliki Kazakhstan, 2020, No. 4 (386), pp. 21–26.
29. Smagina K.R. Protivodeistvie terrorizmu i ekstremizmu sredi molodezhi. V sb.: Profilaktika i protivodeistvie ekstremizmu i terrorizmu v informatsionnoi sfere kak uslovie obespecheniia garmonizatsii mezhnatsional'nykh i etnokontsional'nykh otnoshenii. Sbornik materialov III Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem. Nauch. redaktor N.A. Nikitashina, otv. red. V.N. Kozlova. Abakan, 2021, pp. 191–196.
30. Khesus Lau. Rukovodstvo po informatsionnoi gramotnosti dlia obrazovaniia na protiazhenii vsei zhizni. URL: <https://www.ifla.org/publications/guidelines-on-information-literacy-for-lifelong-learning> (data obrashcheniia: 10.02.2021).
31. Atagimova E.I. Rol' obrazovatel'nykh organizatsii v pravovom vospitanii lits molodezhnogo vozrasta. Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2016, No. 3, pp. 47–52.
32. Sergeeva M.G., Perevezentseva O.N. Formirovanie informatsionnoi gramotnosti mladshikh podrostkov sredstvami IKT. Problemy sovremenogo pedagogicheskogo obrazovaniia, 2019, No. 63-2, pp. 287–290.
33. Religiozni vopros v kontekste tsennostnykh dominant Rossii: glazami rossiiskikh pravoslavnykh issledovatelei : kol. monografiia. Livtsov V.A., Zubanova S.G., Dorskaia A.A., Merkulov P.A., Gavrilencov A.F., Filonov V.I., Makhno L.L. M. : OOO "Nauchno-izdatel'skii tsentr INFRA-M", 2016. 260 pp.



ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕТОДОВ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сосновская Л.Р.¹

Ключевые слова: противодействие коррупции, субъекты Федерации, региональное законодательство, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционная политика, антикоррупционный контроль, государственное управление, коррупция, антикоррупционное законодательство.

Аннотация.

Цель работы: выявить изменения в методике осуществления регионального антикоррупционного мониторинга.

Метод исследования: базовым методом выступал формально-логический подход к познанию правовых явлений, который позволил установить общие тенденции развития регионального института антикоррупционного мониторинга в законодательстве субъектов РФ. Диалектический подход был применен при анализе управленческой практики. Использовались также следующие методы: дискурсивный, формально-юридический, текстуальный.

Результаты: в федеральном законодательстве, устанавливающем основы осуществления антикоррупционного мониторинга, автором выявлены пробелы, предопределяющие дефицит нормативного обеспечения данной деятельности, которые субъекты Российской Федерации восполняют посредством конкретизации применяемых мониторинговых методов. Следствием такого подхода стали значительные различия в правовом регулировании антикоррупционного мониторинга на региональном уровне, что обнажает потребность в унификации механизмов реализации отдельных мониторинговых мер: снятие временных ограничений по проведению плановых антикоррупционных измерений в отношении государственных органов и организаций, поскольку мониторинг предполагает постоянное получение сведений о реальном состоянии коррупции на определенной территории.

Научная новизна: определены и исследованы факторы, предопределяющие развитие дефектов права в методиках сбора и анализа статистических данных о коррупционных нарушениях, а также установлены особенности институциональных тенденций, предопределяющих осуществление антикоррупционного мониторинга на региональном уровне.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-38-43

Введение и постановка задачи

Сложившаяся в Российской Федерации институциональная система антикоррупционного мониторинга предопределила особенности его организации в предметном и территориальном значении, что, в свою очередь, повлияло на выбор инструментов реализации мониторинговых мер. Несмотря на внешнее разнообразие структур, занимающихся формированием информационной базы для совершенствования мер по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, в организационном измерении они имеют общие черты с федеральным уровнем.

Такое требование отчасти продиктовано действующим российским законодательством, которое не разграничивает общую систему противодействия коррупции от специальной системы антикоррупционного мониторинга. Учитывая то обстоятельство, что в феде-

ральном законе № 273-ФЗ² мониторинговые меры отображены лишь фрагментарно, а их нормативные основы сконцентрированы преимущественно в региональном законодательстве, складывается дуалистический образ организационно-методических признаков.

Вместе с тем в ст. 5 федерального закона № 273-ФЗ косвенно прослеживаются определенные отличия между указанными системами. В частности, ч. 5 ст. 5 предусматривает необходимость координации деятельности по противодействию коррупции между федеральными, региональными и местными органами в форме объединений, в состав которых должны включаться представители соответствующих ведомств. Именно таким координационно-административным образованиям предоставлены полномочия по обобщению и анализу

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228; 2022. № 10. Ст. 1401.

¹ Сосновская Лейсан Равилевна, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Казанского филиала Российского государственного университета правосудия, г. Казань, Российская Федерация. E-mail: lrs9053168536@yandex.ru

сведений о состоянии коррупции³. Примечательно, что сами они выступают лишь в качестве субъекта управления, принимающего соответствующие решения, реализацией которых призваны заниматься другие уполномоченные органы.

Решение поставленной задачи

Помимо организационной составляющей, продиктованной федеральным законодательством, в субъектах Российской Федерации прослеживается дублирование методов антикоррупционного мониторинга. Примечательно, что отдельные авторы отмечают широкую степень самостоятельности органов по противодействию коррупции в выборе инструментария по измерению коррупции [1, с. 30].

Исследователи традиционно классифицируют все методы осуществления антикоррупционного мониторинга на универсальные и специальные в зависимости от распространенности и субъектов их применения [2, с. 59; 3, с. 41].

В первую группу включены методы, позволяющие в процессе мониторинга получить общие сведения о состоянии коррупции в регионе [4; 5]. Так, основополагающий характер имеет метод сравнительного анализа, с помощью которого проводится ретроспективная оценка степени распространения коррупции за программный период. Как правило, он имеет узкий временной диапазон — от 1 календарного года до трех лет (по сроку реализации региональных документов антикоррупционного планирования).

Специалисты отмечают, что существующий механизм реализации данного метода значительно устарел и нуждается в качественной переработке в связи с невозможностью установления достоверных фактов [6, с. 35; 7, с. 136]. Например, под антикоррупционный мониторинг не подпадает целый комплекс имущественных объектов, обладающих высокой стоимостью, но не отнесенных к обязательной государственной регистрации. Последняя распространяется лишь на объекты недвижимости, транспортные средства, доли в уставных капиталах коммерческих организаций и отдельные виды ценных бумаг. Отчетность по иным приобретениям не ведется, а верификация полученных сведений осуществляется в ходе расследования коррупционного правонарушения.

Такая особенность аналитического метода в сравнении разных инструментов измерения коррупции позволяет сделать вывод об ограниченности мониторинговых мер. Кроме того, сбор сведений о реальном состоянии коррупции лишь правоохранительными органами снижает эффективность превентивного воздействия на

коррупцию, отчасти способствуя сохранению коррупционных условий в административно-политической среде.

Документарный метод формирования информационных баз о состоянии коррупции и предпринятых мерах противодействия коррупции предполагает исследование непосредственных юридических фактов, образующих в своей совокупности состояние коррупции. Преобладание данного метода в практике правоохранительных органов продиктовано требованиями УПК РФ, следствием чего выступает увеличение объема материалов уголовного дела, расследуемого по факту коррупции. При этом для осуществления мониторинга требуется лишь формализованная информация, т. е. сведения, облеченные в соответствующую форму отчетности о коррупционных нарушениях, факторах, их воспроизводящих, и необходимых мерах по сдерживанию коррупции.

Вопреки представлениям отдельных авторов, проведение документационных проверок по-прежнему является доминирующим способом фиксации коррупционных фактов [8, с. 303]. Если переход на цифровые технологии в административной практике позволяет ускорить процессы по обработке сведений и минимизировать человеческий фактор [9, с. 94], то в уголовно-процессуальном отношении данная трансформация в Российской Федерации преждевременна ввиду отсутствия единых реестров и кадастров.

Помимо этого, антикоррупционный мониторинг, проводимый правоохранительными органами, заключается не только в сборе проверенных сведений о коррупционных фактах (их перепроверка), но и в получении новых данных, которые либо подтверждают, либо опровергают степень распространения коррупции на определенной территории, в определенной сфере и в определенный период. В силу этого увеличение или уменьшение коррупционного риска, которое должны фиксировать органы, занимающиеся профилактикой коррупции, всецело строится на анализе отчетности правоохранительных структур.

Такой характер мер антикоррупционного мониторинга продиктован проблемой совпадения в одном лице субъекта и объекта противодействия коррупции на уровне исполнительной власти. Наиболее наглядно это прослеживается в субъектах РФ, когда высший орган исполнительной власти инициирует и контролирует измерение коррупции в отношении входящих в его систему звеньев. Аналогичным образом построен внутренний мониторинг в отраслевых региональных органах.

Проведение социологических опросов также относится к группе универсальных методов антикоррупционного мониторинга, необходимых для реализации административных функций органов по противодействию коррупции, сбора достаточных информационных данных в целях разработки проектов нормативно-правовых актов и государственно-управленческих решений, а также корректировки антикоррупционных стратегий. Все региональные государственные программы в области борьбы с коррупцией построены на статистических показателях, собранных за определенный период и влияющих на вектор развития антикоррупционной деятельности (акцентуации на определенных мерах про-

³ Постановление Правительства Севастополя от 14.06.2016 № 575-ПП (в ред. от 27.01.2022 № 23-ПП) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в городе Севастополе» // Официальный сайт Правительства Севастополя. URL: <http://sevastopol.gov.ru> (дата обращения: 14.06.2016); Постановление Правительства Ростовской области от 30.09.2015 № 5 (в ред. от 25.07.2022 № 620) «О Порядке осуществления комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Ростовской области антикоррупционного мониторинга» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.07.2022).

филактики и пресечения коррупционного поведения административными методами).

Вместе с тем такой универсальный метод, как наблюдение за определенными сферами государственного и муниципального управления, в большей степени имеет формальный характер. При этом для его применения законодательство не требует наличия соответствующей методики измерения.

Так, в п. 18 Указа Президента РФ № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»⁴ сделана отсылка на ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵. Основанием проведения соответствующих мероприятий служит запрос от уполномоченного субъекта из федеральной системы противодействия коррупции. Тем самым оперативное наблюдение, равно как и иные оперативно-розыскные меры, служит информационным основанием для принятия управленческих решений (о назначении на определенные должности, о соблюдении антикоррупционных запретов и др.).

Программные методы антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации во многом идентичны названным методам, используемым на федеральном уровне. Так, согласно положениям Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015—2025 годы»⁶, антикоррупционный мониторинг применяется при ежегодном сборе информации о соблюдении антикоррупционных запретов, установленных административным и уголовным законодательством для целого ряда лиц (государственных и муниципальных служащих, отдельных руководителей публичных организаций, а также организаций, задействованных в реализации государственных и муниципальных функций). Он используется также при синтезе обращений, поступающих от граждан, и при мониторинге закупок для государственных и муниципальных нужд.

Проведение на регулярной основе специальных социологических опросов населения с возможным определением целевых групп является обязательным методом формирования антикоррупционного мониторинга и его последующей корректировки высшими органами государственной власти Республики Татарстан. В этой

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 (ред. от 08.11.2021) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1670; 2021. № 46. Ст. 7675.

⁵ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349; 2022. № 14. Ст. 2190.

⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.07.2014 № 512 «Об утверждении Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 58—59. Ст. 1789; Собрание законодательства Республики Татарстан. 2018. № 69. Ст. 2274.

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.07.2014 № 512 «Об утверждении Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 58—59. Ст. 1789.

связи такой метод конкретизирован под мониторинг противодействия деловой коррупции в форме организации приема лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, причем общение с данными субъектами возложено не только на органы местного самоуправления, но и на все республиканские органы власти.

Примечательно, что на федеральном уровне подобной конкретизации данного метода не наблюдается. Однако общение между представителями предпринимательского сектора с федеральными государственными органами власти происходит не только через представительные институты (общественные объединения, ассоциации, фонды, обладающие соответствующим правом), но и специально созданные подразделения (Уполномоченный по правам предпринимателей, рабочая группа по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции). Вне мониторинга законодательство допускает прямое обращение предпринимателей в соответствующие федеральные структуры.

На примере региональной практики организации антикоррупционного мониторинга можно проследить отдельные специальные методы, задействованные в практике органов исполнительной власти и местного самоуправления. Отсюда можно прийти к выводу, что непосредственного применения в работе правоохранительных органов такие методы не получили в силу их узкой направленности.

Например, в Республике Татарстан, как в целом ряде субъектов Российской Федерации (Нижегородская область, Республика Башкортостан, Камчатский край, Пензенская область и др.), постепенно внедряется метод оценки коррупционных рисков. Последние трактуются в правовом смысле в качестве тех сфер государственного⁷ и муниципального⁸ управления, которые подвержены наибольшему количеству коррупционных проявлений (по итогам мониторинга), а также видов деятельности, в отношении которых установлен публичный контроль⁹ (ЖКХ, образование, здравоохранение, транспорт и др.). Подобная

⁷ См., например: Приказ Минэкономки Республики Татарстан от 10.11.2021 № 442 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан в Министерстве экономики Республики Татарстан, замещение которых связано с коррупционными рисками, при замещении которых государственные гражданские служащие Республики Татарстан обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

⁸ См., например: Решение Алексеевского районного Совета от 16.02.2016 № 34 (ред. от 22.06.2018) «Об утверждении перечня должностей муниципальной службы Алексеевского муниципального района, замещение которых связано с коррупционными рисками».

⁹ Постановление мэра г. Набережные Челны от 29.11.2011 № 764 (ред. от 18.06.2013) «Об утверждении Реестра наиболее коррупционно опасных сфер деятельности органов местного самоуправления и организаций города, оказывающих муниципальные услуги населению, юридическим лицам, замещение которых связано с повышенным коррупционным риском в органах местного самоуправления и организациях города муниципального образования город Набережные Челны».

оценка должна производиться на систематической основе, что предполагает регулярный пересмотр степени риска, т. е. осуществляться постоянно, являясь основополагающим признаком антикоррупционного мониторинга.

Впрочем, не все методы антикоррупционного мониторинга можно однозначно идентифицировать в рамках рассмотренной классификации. Некоторые из них с разной степенью эффективности применяются и на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровне, но с определенной долей специфики. Наглядным примером такого метода служит государственно-общественное партнерство, которое нередко обозначается исследователями в качестве «общественного мониторинга» [10], либо более точно «общественного мониторинга в сфере противодействия коррупции» [11].

Большинство субъектов РФ обязаны отслеживать состояние институтов гражданского общества в части их вовлечения в процесс по противодействию коррупции. Данная задача, как правило, реализуется посредством мониторинга сообщений, которые напрямую исходят от рядовых граждан и организаций через специальные каналы связи (в Республике Татарстан действует система «Народный контроль», различные «горячие линии» и «телефоны доверия»), а также организована и функционирует система научного (доктринального) антикоррупционного мониторинга вовлеченности институтов гражданского общества в деятельности совещательных органов по вопросам противодействия коррупции этого субъекта Российской Федерации [12, с. 2—7; 13, с. 2—3; 14].

Вместе с тем изучение общественного мнения является наиболее затратным способом антикоррупционного мониторинга, требующим не только развития соответствующих технологических средств, но и кадровых ресурсов по их сбору, обработке, оценке, анализу и адекватной интерпретации.

Так, во многих субъектах РФ общественные организации, задействованные в антикоррупционном мониторинге, должны иметь специальное полномочие, подтвержденное различными административными процедурами (аккредитация, сертификация, включение в особый реестр и т. п.). Например, в Республике Марий Эл реализация общественного антикоррупционного мониторинга заключается в усилении внимания к средствам массовой информации и к деятельности лишь отдельных общественных организаций¹⁰.

Достижением многих регионов считается нормативное закрепление обязанности органов власти включать в состав общественных советов и комиссий, в том числе специализированной направленности по вопросам противодействия коррупции, представителей институтов гражданского общества. Как правило, это члены отдельных общественных объединений, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции¹¹, а также аккредитованные Министерством

юстиции Российской Федерации независимые эксперты, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [15, с. 33—45].

В формально-юридическом смысле участвовать в деятельности по противодействию коррупции, в том числе в антикоррупционном мониторинге, может широкий круг субъектов: от граждан до общественных объединений. Данный вариант содержится в антикоррупционном законодательстве Республики Татарстан, Саратовской области, Свердловской области, Республики Саха и ряда других российских регионов. Вместе с тем имеются примеры нормативного ограничения участников государственно-общественного партнерства при реализации антикоррупционного мониторинга.

В частности, ст. 5 Закона от 22.09.2015 № 127-3 «Об общественном контроле в Нижегородской области»¹² наделяет подобными полномочиями лишь тех, кто перечислен в диспозиции данной нормы:

- общественные палаты и советы, функционирующие в муниципалитетах и при отраслевых органах власти;
- общественные инспекции;
- группы общественного контроля.

Они правомочны реализовать отдельные мониторинговые задачи только теми методами, которые предписаны административными актами (программами и планами противодействия коррупции), и исключительно по основаниям, сформулированным в федеральном законодательстве. При этом прозрачный механизм признания правосубъектности общественных негосударственных некоммерческих организаций в статусе участников антикоррупционного мониторинга в законодательстве Нижегородской области не сложился. В настоящее время антикоррупционный мониторинг в Нижегородской области проводит межведомственная рабочая группа по организации и проведению антикоррупционного мониторинга с привлечением к этой деятельности отдельных специалистов, в том числе и представителей институтов гражданского общества¹³.

Выводы

Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации является централизованной системой сбора информации о состоянии коррупции и эффективности противодействия ей, имеющей административно-правовой характер. Эта система затрагивает лишь определенные категории лиц и сфер, подверженных частым коррупционным проявлениям и коррупционным рискам, а также включает в себя отношение общественности к существующим мерам противодействия коррупции. Несмотря на доминирование федерального

¹⁰ Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2018 году // Официальный сайт государственной гражданской службы Республики Марий Эл. URL: http://mari-el.gov.ru/publicservice/Pages/info_anticorrupt.aspx (дата обращения: 22.05.2022).

¹¹ Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (в ред. от 25.04.2022 № 232) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ч. II. Ст. 4477.

¹² Закон Нижегородской области от 22.09.2015 № 127-3 (ред. от 10.09.2021) «Об общественном контроле в Нижегородской области» // Нижегородские новости. № 144 (5707). 08.12.2015; № 84(6340). 29.10.2021.

¹³ Распоряжение Правительства Нижегородской области от 01.10.2009 № 2457-р (в ред. от 03.12.2021 № 1271) «О создании межведомственной рабочей группы по организации и проведению антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/944942095?ysclid=l8752qmf32651861727> (дата обращения: 18.09.2022).

элемента в правовом регулировании противодействия коррупции, в федеральном законодательстве сохраняются пробелы, провоцирующие дефицит нормативного обеспечения в реализации антикоррупционного мониторинга. Вследствие этого субъекты РФ стремятся восполнить данный правовой вакуум. Чаще всего это достигается посредством детализации существующих методов (инструментов и технологий) антикоррупционного мониторинга.

Различия в правовом регулировании антикоррупционного мониторинга в субъектах РФ повлияли на необходимость унификации порядка проведения отдельных мониторинговых мер. Так, в большинстве регионов проведение плановых антикоррупционных измерений в отношении государственных органов и организаций ограничено определенными временными рамками, что снижает полноту, всесторонность и результативность

антикоррупционного мониторинга. Учитывая постоянный характер любого мониторинга, представляется целесообразным снять указанный барьер в реализации задач по формированию представлений о реальном состоянии коррупции и эффективности реализации государственной политики противодействия коррупции.

Проведенное нами исследование показало, что происходит незначительная трансформация методов антикоррупционного мониторинга на региональном уровне со статистических, отражающих эффективность работы правоохранительных органов по борьбе с коррупционными деяниями, на социологические — изучение общественного мнения о коррупции, ее причинах и эффективности противодействия. Хотя и не часто, но на региональном уровне происходит комплексное использование статистических и социологических методов при осуществлении антикоррупционного мониторинга.

Литература

1. Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С. Превенция противодействия коррупции через систему мер и методов антикоррупционного контроля // Общество, государство, личность: молодежное предпринимательство в поведенческой экономике в условиях цифровизации. Материалы XXI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых. Казань, 2021. С. 26—32.
2. Казачкова З.М., Казачков В.А. Мониторинг региональных антикоррупционных программ в свете общенациональной антикоррупционной политики // Юридическая наука. 2018. № 3. С. 58—65.
3. Молотков Ю.И. Мониторинг как инструмент управления антикоррупционным процессом на уровне субъекта РФ и муниципального района // Развитие территорий. 2016. № 3-4 (6). С. 41—45.
4. Бакалдина Е.С., Биджиев В.И. Использование правовые методы противодействия коррупции в системе государственного управления РФ // Научный прогресс. 2016. № 1 (1). С. 55—56.
5. Белоусов А.А. Анализ методов противодействия коррупции в государственных органах // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2019. Т. 19. № 3. С. 95—97.
6. Буторин Е.А. Сбор и проверка деклараций о доходах государственных служащих как элемент противодействия коррупции // Научная мысль. 2021. Т. 16. № 2-1 (40). С. 33—37.
7. Каршина И.Е. Повышение качества проверки сведений о расходах как средство предотвращения коррупции // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2016. № 22. С. 134—138.
8. Васильев М.К. Организационно-методические аспекты документальных проверок организаций подразделениями ОВД по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 7. С. 300—306.
9. Воронцов С.А., Овчинников А.И., Кравченко А.Г., Сенник А.А. Противодействие коррупции в условиях цифровизации государства, права и экономики: концептуальные и институциональные аспекты. Ростов-на-Дону : Южный федеральный университет, 2021. 178 с.
10. Кирпиков А.Н., Нугаев Ф.Ш. Институт общественного наблюдения как инструмент государственного финансового контроля // Научное обозрение. 2016. № 10. С. 161—164.
11. Кабанов П.А. Общественный мониторинг деятельности органов публичной власти как форма общественного контроля в сфере противодействия коррупции: понятие, содержание, перспективы развития // Политика и общество. 2014. № 11. С. 1323—1338.
12. Бикеев И.И., Кабанов П.А., Маклакова А.Н., Мингалеев И.И., Цыганова О.Н. Мониторинг государственной антикоррупционной политики в Республике Татарстан: результаты независимой экспертной оценки // Следователь. 2012. № 12. С. 2—7.
13. Бикеев И.И., Дудко Е.В., Кабанов П.А., Плаксимова А.Н., Хайрутдинова Л.Р. Мониторинг взаимодействия органов публичной власти Республики Татарстан и институтов гражданского общества при реализации государственной политики противодействия коррупции: результаты социологического исследования // Следователь. 2013. № 10. С. 2—3.
14. Вовлеченность институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов публичной власти Республики Татарстан : аналитический доклад / Под науч. ред. П.А. Кабанова и И.И. Бикеева. Казань : Познание, Институт экономики, управления и права, 2011. 28 с.
15. Кабанов П.А. Мониторинг состояния вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2022. № 2(43). С. 33—45. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-33-45 .

METHODS OF ANTI-CORRUPTION MONITORING: THEIR TRANSFORMATION IN THE LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Leisan Sosnovskaia¹⁴

Keywords: combating corruption, subjects of the Russian Federation, regional legislation, anti-corruption monitoring, anti-corruption policy, anti-corruption control, public administration, corruption, anti-corruption legislation.

Abstract.

Purpose of the work: identifying changes in the methodology for carrying out regional anti-corruption monitoring.

Method of study: the main method used was the formal logical approach to the cognition of legal phenomena which made it possible to establish the general tendencies in the development of the regional institution of anti-corruption monitoring in the legislation of subjects of the Russian Federation. The dialectical approach was applied in the analysis of administrative practice. Such methods as the discursive, formal legal, and textual ones were also used.

Results obtained: the author identified gaps in federal laws regulating the basics of anti-corruption monitoring which cause deficiencies of regulatory support for these activities. In subjects of the Russian Federation, these gaps are filled in by means of making the used monitoring methods more specific. As a result of such an approach, considerable differences in the legal regulation of anti-corruption monitoring emerged at the regional level which points to the need for unifying the mechanisms of implementing certain monitoring measures: removing time limitations for carrying out planned anti-corruption assessments for government agencies and organisations because the process of monitoring implies continuously getting information on the actual state of corruption in a certain territory.

Research novelty: factors determining the development of legal defects in the methods of collecting and analysing statistical data on corruption violations were identified and studied, and features of institutional tendencies determining carrying out anti-corruption monitoring at the regional level were established.

References

1. Alekseev S.L., Sergeeva Iu.S. Preventsiia protivodeistviia korruptsii cherez sistemu mer i metodov antikorrupsionnogo kontrolya. Obshchestvo, gosudarstvo, lichnost': molodezhnoe predprinimatel'stvo v povedencheskoi ekonomike v usloviakh tsifrovizatsii. Materialy XXI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii studentov, magistrantov, aspirantov i molodykh uchenykh. Kazan', 2021, pp. 26–32.
2. Kazachkova Z.M., Kazachkov V.A. Monitoring regional'nykh antikorrupsionnykh programm v svete obshchenatsional'noi antikorrupsionnoi politiki. Iuridicheskaya nauka, 2018, No. 3, pp. 58–65.
3. Molotkov Iu.I. Monitoring kak instrument upravleniya antikorrupsionnym protsessom na urovne sub'ekta RF i munitsipal'nogo raiona. Razvitie territorii, 2016, No. 3-4 (6), pp. 41–45.
4. Bakaldina E.S., Bidzhiev V.I. Ispol'zovanie pravovye metodov protivodeistviia korruptsii v sisteme gosudarstvennogo upravleniya RF. Nauchnyi progress, 2016, No. 1 (1), pp. 55–56.
5. Belousov A.A. Analiz metodov protivodeistviia korruptsii v gosudarstvennykh organakh. Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo slavianskogo universiteta, 2019, t. 19, No. 3, pp. 95–97.
6. Butorin E.A. Sbor i proverka deklaratsii o dokhodakh gosudarstvennykh sluzhashchikh kak element protivodeistviia korruptsii. Nauchnaya mysl', 2021, t. 16, No. 2-1 (40), pp. 33–37.
7. Karishina I.E. Povyshenie kachestva proverki svedenii o raskhodakh kak sredstvo predotvrashcheniya korruptsii. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika, 2016, No. 22, pp. 134–138.
8. Vasil'ev M.K. Organizatsionno-metodicheskie aspekty dokumental'nykh proverok organizatsii podrazdeleniyami OVD po bor'be s ekonomicheskimi prestupleniyami i protivodeistviyu korruptsii. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii, 2019, No. 7, pp. 300–306.
9. Vorontsov S.A., Ovchinnikov A.I., Kravchenko A.G., Senik A.A. Protivodeistvie korruptsii v usloviakh tsifrovizatsii gosudarstva, prava i ekonomiki: kontseptual'nye i institutsional'nye aspekty. Rostov-na-Donu : Iuzhnyi federal'nyi universitet, 2021. 178 pp.
10. Kirpikov A.N., Nugaev F.Sh. Institut obshchestvennogo nabludeniia kak instrument gosudarstvennogo finansovogo kontrolya. Nauchnoe obozrenie, 2016, No. 10, pp. 161–164.
11. Kabanov P.A. Obshchestvennyi monitoring deiatel'nosti organov publichnoi vlasti kak forma obshchestvennogo kontrolya v sfere protivodeistviia korruptsii: poniatie, sodержanie, perspektivy razvitiia. Politika i obshchestvo, 2014, No. 11, pp. 1323–1338.
12. Bikeev I.I., Kabanov P.A., Maklakova A.N., Mingaleev I.I., Tsyganova O.N. Monitoring gosudarstvennoi antikorrupsionnoi politiki v Respublike Tatarstan: rezul'taty nezavisimoi ekspertnoi otsenki. Sledovatel', 2012, No. 12, pp. 2–7.
13. Bikeev I.I., Dudko E.V., Kabanov P.A., Plaksimova A.N., Khairutdinova L.R. Monitoring vzaimodeistviia organov publichnoi vlasti Respubliki Tatarstan i institutov grazhdanskogo obshchestva pri realizatsii gosudarstvennoi politiki protivodeistviia korruptsii: rezul'taty sotsiologicheskogo issledovaniia. Sledovatel', 2013, No. 10, pp. 2–3.
14. Vovlechnost' institutov grazhdanskogo obshchestva v antikorrupsionnuu deiatel'nost' organov publichnoi vlasti Respubliki Tatarstan : analiticheskii doklad. Pod nauch. red. P.A. Kabanova i I.I. Bikeeva. Kazan' : Poznanie, Institut ekonomiki, upravleniya i prava, 2011. 28 pp.
15. Kabanov P.A. Monitoring sostoianiia vovlechnosti institutov grazhdanskogo obshchestva v deiatel'nost' komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviyu korruptsii sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2022, No. 2(43), pp. 33–45. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-33-45.

¹⁴ Leisan Sosnovskaia, Senior Instructor at the Department of Criminal Law Disciplines of the Kazan Branch of the Russian State University of Justice, Kazan, Russian Federation. E-mail: lrs9053168536@yandex.ru

Ключевые слова: результаты интеллектуальной деятельности, человеческие ресурсы, интеллектуальный капитал, трудовые ресурсы, правообладатели, авторы.

Аннотация.

Целью статьи является предложение нового подхода к управлению человеческими ресурсами на базе управления правами интеллектуальной собственности.

Методы изложения материала основаны на системном и комплексном подходах к проблеме управления человеческими ресурсами и правами интеллектуальной собственности.

Практическая значимость состоит в огромном масштабе возможного применения нового подхода к управлению правами интеллектуальной собственности во всех сферах экономики, политики и социальных отношений. Наибольший эффект может быть получен в научных, научно-технических, инновационных и высокотехнологичных организациях, создающих наукоемкие продукты, работы и услуги.

Научная новизна заключается в конструктивной критике традиционного подхода к управлению человеческими ресурсами и в предложении нового, более эффективного подхода к решению данной проблемы.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-44-58

Введение и постановка задачи

Любые проблемы управления на предприятиях и в организациях специалистами обычно сводятся к управлению людьми, персоналом, а еще чаще сводятся к управлению человеческими ресурсами. Мировая практика управления человеческими ресурсами в целом весьма разнообразна и чаще всего весьма неэффективна. Особенно это мы наблюдаем в административном корпусе многих территориальных, государственных и межгосударственных организаций. Это мы видим в США, Евросоюзе, на Украине и в России. Многоликость, многофакторность и междисциплинарность самого понятия «человеческие ресурсы» всем очевидны. Тем не менее широко известно альтернативное направление. Это — успешная практика управления интеллектуальными активами и интеллектуальной собственностью. А точнее, речь идет об управлении исключительными правами интеллектуальной собственности, что принципиально меняет акцент в системах управления.

Институт интеллектуальной собственности за 600 лет своего существования настолько расширился и проник во все сферы общественных отношений, что уже стали ясны все его преимущества и недостатки. Преимущество его в том, что он всюду эффективен при его грамотном применении. А недостаток в том, что, во-первых, он требует определенной высокой компетенции от всех его пользователей, во-вторых, он междисциплинарен и, в-третьих, его как междисциплинарное знание нигде не преподают. Юристы о нем судят весьма традиционно и однобоко: как об инструменте лишь охраны и защиты прав. Хотя в реальности интеллектуальная собственность — это главный ресурс мировой экономики

[1, с. 59—62], о чем многие управленцы и экономисты не знают и не догадываются.

Поэтому для преуспевания в мировой экономике и политике нам срочно нужно наращивать оформление, учет и коммерциализацию интеллектуальных активов и одновременно повышать общий уровень компетенции нашего высокообразованного слоя населения в этом важнейшем проблемном вопросе.

1. Аспект человеческих ресурсов

Всем российским и зарубежным управленцам давно известна проблема управления человеческими ресурсами. Она разрешается через четкую идентификацию понятия «человек» и через те его способности к творческой деятельности, которые он демонстрирует. Однако чем больше ученые изучают сам феномен человека, тем многомернее он становится и тем сложнее предстает сама проблема управления человеческими ресурсами².

Специалисты по проблемам управления персоналом в свое время в подготовленном и опубликованном ими тематическом словаре отдельно выделили понятие «ресурсы» и соответственно дали достаточно обоснованное определение этого понятия. По их мнению, «ресурсы — персонал организации, характеризующийся достигнутыми уровнями компетенции, желаниями, мо-

¹ Леонтьев Борис Борисович, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, МАГИ, Инженерной академии им. А.М. Прохорова, эксперт WIPO, эксперт «Фонда Сколково», эксперт НЦПИ Минюста, судебный эксперт, Генеральный директор ООО «Федеральный институт сертификации и оценки интеллектуальной собственности и бизнеса», Москва, Россия. E-mail: sois2013@yandex.com

² Лебедев С.А., Лазарев Ф.В. Многомерный человек: онтология и методология исследования. М.: Изд-во Московского университета, 2010. 96 с.

тивациями, устремлениями. Сравнивая потребности и ресурсы в организации, могут быть приняты решения по перестановкам персонала, его передвижению, набору, обучению и т. д.»³. Таким образом, ресурсы как некий «человеческий капитал» могут менять свою идентификационную значимость и ценность в зависимости от их расстановки по конкретным рабочим местам их применения. То есть один и тот же набор персонала организации при его различной расстановке может иметь разный эффект: больший или меньший. Проблема здесь заключается в компетентности оценки и качестве самой процедуры расстановки персонала.

В соответствии с нормативными положениями национального стандарта по ресурсосбережению и эффективному управлению ресурсами, под ресурсами понимаются «используемые и потенциальные источники удовлетворения потребностей общества»⁴. Человеческие ресурсы в данном случае представляют собой все трудоспособное население, используемое в рамках национальной экономики, если эту проблему рассматривать лишь с позиции границ Российской Федерации.

Попутно отметим, что в Большой экономической энциклопедии, рассматривающей понятие «трудовые ресурсы», дано несколько иное описание, представленное с различных точек зрения. «Ресурсы трудовые — живые носители физических и умственных способностей к трудовому процессу. Трудовые ресурсы выражаются в отношениях, складывающихся между обществом, трудовым коллективом и индивидом по поводу производства, распределения, перераспределения и использования трудоспособности соответственно уровню развития научно-технического прогресса, общественными и личным интересами и потребностям.»⁵ Понятие «трудовые ресурсы» включают всё в широком смысле функционирующее и нефункционирующее в общественном производстве трудоспособное население. Это понятие весьма сложно классифицировать по категориям и, соответственно, еще сложнее этими ресурсами эффективно управлять. Трудовые ресурсы как важнейшая экономическая категория выражаются во множестве экономических отношений касательно их эффективной реализации как в трудовом, так и в прочих процессах всевозможных сфер человеческой деятельности.

Воспроизводство трудовых ресурсов традиционно охватывает:

- во-первых, все известные сферы человеческой деятельности;
- во-вторых, как рабочее, так и нерабочее время, особенно активно используемое творческими личностями;
- в-третьих, самые разнообразные процедуры и процессы производительного назначения и личного потребления.

С позиции возрастного состава к трудовым ресурсам относятся:

- во-первых, все трудоспособное население в трудоспособном возрасте (трудоспособный возраст для мужчин составляет 44 года (с 16 до 59 лет), для женщин 39 лет (с 16 до 54 лет));

- во-вторых, все работающее население любого возраста.

Безусловно, важно также их учитывать с точки зрения стратегии и тактики управления. По этим критериям трудовые ресурсы изначально подразделяются на:

- стратегически значимые потенциальные, которые определяются возможностью использования всего трудового потенциала населения;

- тактически необходимые и фактически используемые, которые определяются степенью использования трудового потенциала трудоспособного населения.

Рассматривая сферы общественно полезного использования трудовых ресурсов, отметим ее разнообразие:

- во-первых, это сфера общественного труда (государственные, частные, общественные и кооперативные предприятия);

- во-вторых, это личный труд, включая самозанятость, личное подсобное хозяйство, индивидуальная трудовая деятельность, прочие домашние и частные хозяйства;

- в-третьих, это образовательные сферы обучения с отрывом от производства;

- в-четвертых, это сферы обеспечения общественной безопасности, включая отрасль вооружения и вооруженных сил, имея в виду военнослужащих;

- в-пятых, это сфера, образованная миграционными потоками человеческих ресурсов, убывающих и поступающих из других стран.

Во всех случаях степень эффективности использования трудовых ресурсов характеризуется фактами использования и уровнем плодотворности живого труда.

Учитывая все вышесказанное, можно сделать вывод о том, что *проблема эффективного управления человеческими ресурсами чрезвычайно сложна и многолика. Она в целом в рамках единой стройной теории представляется как весьма сложная, а порой как неразрешимая.*

2. Парадигма нового знания

Давние и целенаправленные наши исследования закономерностей процессов обновления в обществе⁶, а также формирование собственной теории идей с учетом мирового исторического опыта и роста мировой статистики патентования изобретений в мире позволили нам выявить новые феномены в развитии цивилизации и множество новых законов и закономерностей, проявляемых в отношениях общества⁷.

Как нам представляется, новой парадигмой для научной общественности, обстоятельством и ранее неизвестным в науке форматом исследования проблемы эволюции интеллектуальных отношений является сам факт нашего недавнего научного открытия. Речь идет

³ Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.Г. Персонал. Словарь понятий и определений. М.: Экзамен, 1999. С. 342.

⁴ ГОСТ 55103-2012. Ресурсосбережение. Эффективное управление ресурсами. Национальный стандарт РФ. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. М.: Стандартинформ, 2014. С. 5.

⁵ Большая экономическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2008. С. 548.

⁶ Леонтьев Б.Б. Ведение в теорию обновления общества. М.: РИН-ФО, 1999.

⁷ Леонтьев Б.Б. Современная теория идей: Методологические основы инновационной экономики: Часть I / М.: ИНИЦ «ПАТЕНТ», 2010. 343 с.: с илл., табл. ISBN 978-5-91808-032-0.

об открытии феномена интеллектуальной природы и комплекса ее закономерностей, ранее неизвестных в качестве таковых [2, с. 10—76; 3, с. 1—459; 4, с. 55—65], поэтому, когда мы говорим о человеческих ресурсах или трудовых ресурсах, то имеем в виду ресурсы субъектов интеллектуальной природы. Под «интеллектом» мы понимаем способность выявлять и разрешать проблемы. Это — свойство и способ адаптации, значительно более эффективный, чем у прочих организмов.

Известный специалист по вопросам управления знаниями Б.З. Мильнер, системно изучавший феномены интеллектуальной собственности и человеческих ресурсов, так охарактеризовал последние: «Существует концепция человеческих ресурсов как основного вида инвестиций в развитие организации, заменившая представление о человеческой составляющей организации как статьи затрат, увеличивающей стоимость продукции и услуг»⁸.

Такой подход основан на многочисленных критериях оценки, имеющих разнонаправленность в сферы экономических, социальных, научно-технических, психологических и прочих сфер знаний, что на практике вызывает множество сомнений, споров и неразрешенных вопросов. Это обстоятельство ставит под сомнение разрешимость любой концепции эффективного управления человеческими ресурсами.

Существенным отличием прежнего формата «человеческих ресурсов» от предлагаемого нами нового формата «ресурсов субъектов интеллектуальной природы» является то, что проблема эффективного управления в данном случае становится существенно более конкретной, понятной и более разрешимой. Речь идет об институте интеллектуальной собственности, который в мире развивается уже около 600 лет, и ныне его влияние отмечается во всех сферах человеческой деятельности, начиная с экономики, юриспруденции, сфер науки, литературы, искусства, всех без исключения отраслей народного хозяйства, включая сферы торговли, рекламы и возрастающее влияние транснациональных корпораций. Нормативное регулирование прав интеллектуальной собственности во всем мире, по сути, едино. В его основе лежат нормы и положения Парижской (1883), Бернской (1886) и Стокгольмской (1967) конвенций, которые относятся к категории самых устойчивых и несокрушимых международных нормативных актов. В России эти нормы отображены в части IV Гражданского кодекса (ГК РФ), действующей у нас с 1 января 2008 года. В статье 1225 части IV ГК РФ отображены, по сути, все варианты результатов интеллектуальной деятельности (РИД), операции с которыми нормативно регулируются финансовыми, бухгалтерскими и оценочными нормативными актами. Мировая практика учета, оценки и управления правами на результаты интеллектуальной деятельности не является проблемой.

Измеряя все разнообразие в процессах создания и использования результатов интеллектуальной деятельности, начиная с исключительных прав, можно единообразно измерять и эффективно управлять всеми субъектами интеллектуальной природы, начиная от самых раз-

нообразных человеческих ресурсов. Интеллектуальные активы как системообразующие в любых организациях во всех сферах человеческой деятельности на два порядка упрощают данную проблему эффективного управления в экономике, а также в научно-технической и социальной сферах.

Активно работая со многими интеллектуалами как авторами ценных результатов интеллектуальной деятельности около двадцати лет в советское время и более тридцати лет в рыночных условиях, мы накопили не только огромный методический и практический опыт. Нами также выявлен значительный массив эффектов, законов и закономерностей интеллектуальной природы. Некоторые из числа выявленных нами законов предлагаем вниманию читателей ниже.

3. Законы интеллектуальной природы

Закон — внутренняя существенная и устойчивая связь явлений, обуславливающая их упорядоченное изменение. На основе знания закона возможно достоверное предвидение течения процесса. Понятие «закон» близко к понятию закономерности, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных по содержанию законов, обеспечивающих устойчивую тенденцию или направленность в изменениях системы. Вместе с тем закон выражает одну из сторон сущности, познание которой в теории совпадает с переходом от эмпирических фактов к формулировке законов изучаемых процессов. Типы законов в объективном мире весьма многообразны⁹. Законы выражают функциональную взаимосвязь между свойствами объекта (например, закон взаимосвязи интеллекта с результатами интеллектуальной деятельности, лидера и его организации и т. д.).

- ▶ **Закон иерархии трех природ.** Первой по иерархии является неживая (астрофизическая) природа. Вторая — живая (биологическая) природа. Третья — интеллектуальная природа. Общее у них свойство — системность взаимосвязанных отношений.
- ▶ **Закон асимметрии идеи, интеллекта, интеллектуальной природы:** «проблема → решение» → «адаптация → отторжение». Закон единства и борьбы противоположностей, закон отрицания отрицания и закон перехода количества в новое качество. Это — закон вечного движения природы, в том числе интеллектуальной. Этот закон обеспечивает свободу выбора оценок и действий, баланса интересов, мнений, знаний и компетенций.
- ▶ **Закон иерархии природных отношений.** Первичны пространственно-временные отношения неживой природы, вторичны — в биологической, третичны — в интеллектуальной природе, где доминируют игровые отношения.
- ▶ **Закон иерархии системообразующих знаний.** Высшими по иерархии являются фундаментальные науки (физика, химия, астрономия, геофизика, математика и т. д.); вторичными являются биологические (физиология, нейрофизиология, генетика); третичными являются технические, отраслевые

⁸ Мильнер Б.З., Румянцева З.П., Смирнова В.Г., Блиникова А.В. Управление знаниями в корпорациях: учебное пособие / Под ред. д-ра эконом. наук, проф. Б.З. Мильнера. М.: Дело, 2006. С. 302.

⁹ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 8-е изд., дораб. и доп. М.: Республика. 2009. 220 с.

- знания; *четверичными* являются социально-психологические знания; *пятеричными* являются знания экономико-правовые, преимущественно игровые, выстроенные на традициях, методах, принципах и общих подходах, на знаниях, стратегически неустойчивых и периодически обновляемых концептуально и методологически.
- **Закон иерархии интеллектуального начала.** *Высшие* по иерархии — мудрецы по Платону, то есть системно и междисциплинарно мыслящие, проблемно ориентированные личности. *Вторичными*, по Платону, являются стражи как охранители интересов государства, они же честолюбцы, склонные к наивысшему общественному признанию по различным признакам. *Третичными*, по Платону, являются корыстолюбцы или торговцы, ориентированные на деньги, доходы и выгоду как на высшие ценности. *Четверичными*, по Платону, являются ремесленники, самозанятые личности, полезно работающие на себя, свою семью и общество. *Пятеричными* являются все остальные, менее самоорганизованные и социализированные граждане, принимающие решения скорее чувствами, по настроению, и для своего благополучия и удовольствия.
 - **Закон «организации — дезорганизации»** как следствие понимания либо непонимания доминирования иерархии интеллектуального начала. В более общем виде это закон «*антиэнтропии — энтропии*», здесь «энтропия» определяется как абсолютная анархия и беззаконие в интеллектуальной природе.
 - **Закон самоорганизующихся интеллектуальных пространства и времени.** В самоорганизующихся интеллектуальных пространствах и временных циклах постоянно и незримо происходит борьба между предпочтениями лидеров биологической и интеллектуальной природы. Исход решают условия пространственно-временного состояния и потенциалы сторон.
 - **Закон конкурентоспособной интеллектуальности.** Основным фактором конкурентоспособности в интеллектуальной природе является интеллектуальность как способность своевременно выявлять и разрешать проблемы. Обновление лидеров субъектов интеллектуальной природы проявляется в период осознанной деградации, революционной и предреволюционной обстановки. В эволюционно развивающейся обстановке лидеры проявляются как наиболее активные, качественные и своевременные воспроизводители результатов интеллектуальной деятельности. Измерение интеллектуальности — основное условие эволюционного устойчивого развития субъекта.
 - **Закон состоятельности продуктов интеллектуальной природы.** Состоятельность идеи определяется ее проверкой на практике, состоятельность автора — также практикой, состоятельность управленцев — практикой, состоятельность организации — практикой, состоятельность региона — практикой, состоятельность отрасли — практикой, состоятельность государства — практикой, состоятельность человечества практикой выстраивания отношений с состоятельными продуктами интеллектуальной природы.
 - **Закон поэтапной самоорганизации субъектов интеллектуальной природы.** Первичным этапом само-

организации субъекта является обеспечение безопасности, вторичным — самоорганизация комфорта, третичным — самоорганизация самоосознания, самовоспроизводства, самоорганизации. Все субъекты интеллектуальной природы всех уровней проходят этот путь частично или полностью.

- **Закон агрегарности (взаимоподдержки).** Взаимоподдержка как проявление интеллектуальности начинается со взаимной коммуникации, взаимной полезности, равенства и взаимоуважения субъектов, далее к общей безопасности, совместному комфорту и кооперации друг с другом.
- **Закон возникновения, развития и деградации.** Исходной является идея, затем ее апробация в эксперименте, затем оформление авторского новшества, его апробация в бизнесе и далее организация предприятия, компании, затем расширение рынка, освоение рыночного пространства всюду по горизонтали и вертикали.
- **Закон «расширения — сжатия».** Происходит естественное расширение знаний и потребностей потребления и естественно возникает потребность сжатия идейного, идеологического, цифрового, материального. Все новшества со временем минимизируются материально и становятся многофункциональными.
- **Закон интеллектуальной энергетики (интеллектуальной природы).** Энергетическими ресурсами и центрами являются идеи, затем системные знания, состоятельные интеллектуалы, состоятельные центры компетенции, научные школы, академии, ученые советы, междисциплинарные советы ученых, советы мудрецов. Их экспертное мнение объясняет проблемы и уравнивает любые конфликтные ситуации, мнения и агрессии.
- **Закон деградации.** Неразрешенные проблемы субъекта интеллектуальной природы накапливаются и ведут к деградации субъекта, к саморазрушению. Несистемное, свободное, неуправляемое расширение неактуальных знаний и потребностей без их последующей интеграции ведет данного субъекта к индивидуальной интеллектуальной и потребительской деградации в условиях роста энтропии.
- **Закон саморазрушения субъекта.** Саморазрушение происходит в результате признания несостоятельности субъекта независимыми экспертами и осознания субъектом собственного интеллектуального банкротства. Всего нами выявлено более ста эффектов, законов и закономерностей, многие из которых опубликованы. Все они взаимосвязаны меж собой, и их применение требует обстоятельного их изучения. И в этом у нас, россиян, есть явный приоритет, который наши коллеги из КНР уже пытаются перехватить через переводы наших трудов, организацию лекций в своих университетах и создания для нас технопарков.

4. Векторы развития

Многолетние исследования векторов цивилизационного развития, проведенные под руководством автора в институте СОИС, показали, что *исходным и доминирующим до сих пор является вектор изначально технического, а впоследствии научно-технического развития цивилизации. Первичными первородными техническими*

средствами, отделившими человека от всех остальных высших организмов, были палка, камень, огонь, вода и воздух, которые в процессе развития становились все более сложными комбинациями их использования. Способы применения этих первородных технических средств породили технологии их применения. При многократном воспроизводстве первородных изделий и при применении первородных технологий стал развиваться язык как интеграционное средство общения производителей и пользователей этих первородных изделий. Однако чисто техническим прогресс был до последнего времени. Около пятисот лет назад начала развиваться сфера науки, которая самым активным образом стала развивать область техники. Сегодня отделить техническое развитие от научных изысканий практически невозможно. Поэтому сегодня этот вектор развития цивилизации мы называем научно-техническим, точнее, научно-техническим прогрессом. Он — изначально первичный и доминирующий во все исторические времена.

Векторы гуманитарного развития, как выясняется, прогрессировали менее устойчиво и заметно относительно вектора научно-технического как более наглядного, более предметного и осязаемого. Основными векторами гуманитарного развития цивилизации были векторы интеллектуального общения и справедливого обмена мнениями, товарами и услугами. В обобщенном виде это вектор воспроизводства справедливых отношений при обмене информацией, знаниями, мнениями, оценками, товарами и услугами. Этот вектор прогрессировал также при выстраивании отношений внутри рода, семьи, племени, народа. По отдельности эти два вектора выгодного обмена и справедливого выражения отношений порознь развивались менее устойчиво и неравномерно. Постепенно сращиваясь, они зародили сначала товарно-денежные отношения и в итоге экономику как систему сбалансированных институализированных знаний. Исторически менее устойчиво развивался вектор установления справедливых политических и социальных отношений, который в итоге также институализировался как правоправедение и в целом как наука юриспруденции. Именно сращивание векторов справедливых деловых, политических и социальных отношений в масштабе отдельных государств породили потребность в государственных конституциях как основополагающих нормативных актах самих государств.

Отметим, что вектор научно-технического и параллельно вектор художественного прогресса как самые древние развивались в истории цивилизации более миллиона лет. Следующими за ними стали векторы развития экономических и юридических отношений цивилизации. Устойчиво и более активно они стали развиваться лишь последнее тысячелетие. Именно совокупность развития четырех векторов институализированных знаний и соответствующих им отношений, по сути, зародили понятие цивилизации, которую различные историки датируют от сотни до двух последних тысячелетий. Здесь нам известны имена ученых и историков: В.Р. Мирабо, А. Фергюсона, И.Г. Гардера, М.Ж. Кондорсе, Ж.Ж. Руссо, Н.Я. Данилевского, К.Н. Леонтьева, Н.С. Трубецкого, А.Дж. Тойнби, Л.Н. Гумилева, Э. Тайлора, О. Шпенглера и других. Их объединяет то, что все они без исключе-

ния отмечали прогресс в развитии знаний, социальных идей, развитии художественных ценностей.

Не вступая в этот исторический спор ученых, тем не менее отметим для себя наиболее важные вехи исторического развития цивилизации. А именно *зарождение вектора института интеллектуальной собственности как сочетание четырех векторов: научно-технического, художественного, экономического и юридического*. Именно это сочетание мы наблюдаем в наиболее ценных результатах интеллектуальной деятельности — в патентах на изобретения и на промышленные образцы. Изначально патентуются лишь технические и художественно-дизайнерские решения как наиболее точно воспроизводимые и доказуемые с позиции их авторства. Далее патенты имеют экономическую направленность, улучшая какие-то предметные, производственные отношения, решая конкретные технические задачи. И наконец, *патент — это охраняемый документ для автора и правообладателя, имеющего исключительные права на его коммерческое использование и законного получения доходов и прибылей*. Срок охраны исключительных прав исторически обоснован тем, чтобы поощрять интеллектуалов вкладывать свои средства и свой временной ресурс в создание окупаемых новшеств.

Патенты, ноу-хау, товарные знаки, селекционные достижения, произведения науки, литературы и искусства сегодня интегрированы в единое понятие интеллектуальной собственности. Эта интеграция на международном уровне произошла в 1967 году, когда зародилась Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), учрежденная на базе Стокгольмской конвенции 1967 г. В рамках этой конвенции изначально были объединены все предыдущие конвенции и соответственно были выделены основные объекты интеллектуальной собственности.

Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС), заключенная в Стокгольме 14 июля 1967 года (статья 2 [viii]), гласит, что «интеллектуальная собственность включает права, касающиеся:

- литературных, художественных и научных произведений;
- выступлений исполнителей, фонограмм и программ эфирного вещания;
- изобретений во всех областях человеческой деятельности;
- научных открытий;
- промышленных образцов;
- товарных знаков, знаков обслуживания и торговых названий и обозначений;
- пресечения недобросовестной конкуренции
- и всех других прав, являющихся результатом интеллектуальной деятельности в промышленной, научной, литературной или художественной областях»¹⁰.

Данный основополагающий перечень прав на объекты интеллектуальной собственности не является закрытым и окончательным, он, как сказано выше, может быть расширен и дополнен. Тем не менее для нас важно отметить, что вектор развития института интеллекту-

¹⁰ Введение в интеллектуальную собственность. Женева, ВОИС, 1998. С. 4.

альной собственности в современной системе знаний и юридических норм является наиболее устойчивым, а статистика регистрируемых патентов и товарных знаков в мировой экономике — наиболее стабильно растущей.

Интегрированный вектор четырех систем знаний в процессе эволюции приобрел, пожалуй, важнейшее свое преимущество — персонификацию объектов прав и недопустимость их несанкционированного коммерческого использования другими лицами. Тем самым в масштабе всей цивилизации стало достаточно просто и точно отличать интеллектуалов от всех остальных. *Интеллектуалы — это обладатели ценных результатов интеллектуальной деятельности, разрешивших важные общественные проблемы в разных сферах общественной деятельности.* И чем больше таких результатов по количеству, чем они качественно более масштабные и ценные, тем выше статус интеллектуала. Интеллектуалами могут быть не только физические лица, но и, условно говоря, юридические, например, НИИ, ВУЗы, а также малые, средние и крупные высокотехнологичные компании. *Сегодня мы наблюдаем тенденцию все большего и более обстоятельного внимания к учету и оценке прав интеллектуальной собственности во всех сферах научной и хозяйственной деятельности.* Эта тенденция, по нашему мнению, продолжится на весьма длительную перспективу в условиях развития и прекратится в условиях деградации при пренебрежительном отношении к знаниям эффектов, законов и закономерностей интеллектуальной природы.

5. Базовые основы саморазвивающегося интеллекта

Проблема самоорганизации и развития интеллекта — это, прежде всего, проблема языковая и, соответственно, мыслительная. Она разрешается на выстраивании результативной абстрактной символики. Без ее глубинного понимания не состоится понимание других частных проблем воспроизводства ценных идей для последующего успешного разрешения изначально выявленных проблем во внешней среде.

Следующая ключевая проблема касается выявления языковой иерархии. Ее понимание необходимо для последующего разрешения всех прочих возможных проблем. Она является мега-проблемой или над-проблемой. Основная проблема ее непонимания многими аналитиками заключается в том, что она неосознаема. По этой причине она никому в широком смысле, по существу, не понятна. В действительности это ключевая проблема развития парадигм новых знаний любого интеллекта. Изначально она языковая, учитывая, что у каждого языка есть свой горизонт понятий и, соответственно, своя логика, отражающая определенную ментальность, которая закрепляет конкретную логику отношений со средой. Ментальность — это языковой, логический и, соответственно, мыслительный и поведенческий фундамент человека, группы лиц, социума, нации, говорящей в определенной среде и на определенном языке.

Данный эффект мы обнаружили еще в период изложения наших идей по управлению интеллектуальной собственностью в разных странах на семинарах ВОИС и в процессах общения с разными аудиториями. Затем

этот же эффект мы обнаружили, когда разрабатывали в 2012—2013 годах в Минобрнауки РФ государственную стратегию интеллектуальной собственности, идею которой сначала одобрили все комитеты Торгово-промышленной палаты РФ, а затем Совет Федерации¹¹. Мы обнаружили, что языковая проблема определяет и диапазон знаний, и способности понимания проблем как узкоспециализированных, так и общих для всего пространства сферы интеллектуальной собственности¹². Затем мы этот же эффект обнаружили в 2015 году при разработке Стратегии интеллектуальной собственности Евразийского экономического союза¹³, за что были номинированы Золотой медалью экономического отделения РАН. Мы выявили связь взаимопонимания общих и частных проблем в сфере управления интеллектуальной собственностью на международном уровне специалистов патентных ведомств пяти стран: Беларуси, Армении, Казахстана, Киргизии и России¹⁴.

Для нас это было весьма важным открытием интеллектуальной функции языка как ключевой в развитии любого интеллекта. Оно вынудило нас сделать следующий шаг в направлении более глубокого и более системного понимания проблемы языка интеллекта. Мы обязаны были дать свое системное видение интеллектуальной иерархии языков, то есть, попросту говоря, классифицировать их по сложности и значимости для расширения мыслительных способностей.

Представленная здесь пирамидально-иерархическая языковая модель (см. рис. 1) демонстрирует нам парадигмы перехода от примитивного предметно-бытового языка его обладателей к более развитому обобщающему и широкому по диапазону и сложности следующему языку. Это — переход к более сложному дисциплинарному знанию. Получая специальные знания в определенной области, человек становится специалистом, позволяющим ему более успешно социализироваться в обществе. А далее он постепенно переходит к бидисциплинарному, например, к экономико-правовому или организационно-техническому, либо социально-политическому знанию. Происходит это через переход на новые, более системные и сложные знания, то есть на новую парадигму собственного сознания. Новые парадигмы осознаются как новые знания и новые термины, новые понятия, как более системное осознание новых феноменов в области своих интересов. Следующий по иерархии уровень — это переход на новую парадигму знаний, к мультиязыковому знанию в соответствии со своими интересами, затем постепенно происходит переход к языку философскому, основанному на междисциплинарной логике и подлинно философской

¹¹ Захаров А.В., Леонтьев Б.Б. Концепция государственной стратегии интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. № 3. 2012. С. 14—21.

¹² Захаров А.В., Леонтьев Б.Б. Пути реализации разработки государственной стратегии интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. № 10. 2012. С. 7—16.

¹³ Леонтьев Б.Б. Концепция стратегии интеллектуальной собственности Таможенного союза // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. № 3. 2014.

¹⁴ Леонтьев Б.Б. Стратегия интеллектуальной собственности Таможенного союза // Мониторинг правоприменения. № 1. 2014. С. 25—31.



Рис.1. Пирамида интеллектуальной иерархии языков

основе. Далее постепенно происходит переход к терминологии, применимой во всех областях знаний касательно своих интересов.

Вершиной всей пирамиды является язык мудрецов как основа развития способности системного понимания всех актуальных проблем в рамках своих интересов. Лишь мудрецам удастся сформировать свой индивидуальный общесистемный язык понимания всех наиболее общих и сложных современных общественно-политических и политико-экономических проблем реального мира. По сути, это язык понимания самых общих и самых сложных проблем интеллектуальной природы. При этом важно отметить, что ребенка нельзя научить общесистемно мыслить так же, как мыслят мудрецы. Этот путь восхождения к мудрости каждый должен пройти самостоятельно.

Эта пирамидальная модель показывает переход от элементарного дискретно-предметного уровня мышления и массово используемого бытового языка к мега-системному и общесистемному уникальному языку. Именно по причине редкости понимания общесистемных проблем им обладают высшие по компетенции мыслители, составляющие единицы в масштабе всего человечества, о чем подробно написал Платон¹⁵. При этом широко употребляемый язык выгоды, торговли и любого коммерческого дела представлен здесь как второй по уровню примитивности среди прочих. Эта пирамида также наглядно объясняет сложившийся языковой кризис и профессиональную невостребованность, ныне наблюдаемую среди монодисциплинарных специалистов. Мы также отмечаем кризис современного философского языка, не способного точно понимать, выявлять, прогнозировать и разрешать актуальные проблемы. Современные философы не в состоянии ни выявить, ни разрешить сложные современные проблемы

мирового интеллектуального пространства. Кстати, в этом убожество современного западного образования, навязываемого нам, когда обучают компетенциям, а не широкому научному образованию, как это было в Советском Союзе.

6. Субъекты интеллектуальной природы

Все субъекты интеллектуальной природы всех иерархических уровней возникают, развиваются, функционируют и угасают в результате языкового общения и самоорганизации людей, их составляющих. Наиболее ценные и успешные среди них — это яркие деловые люди, изобретатели и ученые — лучше остальных самоорганизовались. Они получили системное образование и более системно организовали всю сферу своей личностной деятельности. То же самое обеспечили себе все прочие субъекты интеллектуальной природы, излагающие свои идеи в текстах, развивая свой язык и воображение. Напомним, что к субъектам интеллектуальной природы относятся не только личности, но и семья, и организация, и предприятие, и корпорация, и отрасль, и регион, и государство, и альянсы государств как международные институты отношений и мир в целом. Всю интеллектуальную природу можно рассматривать и идентифицировать в статусе сложного субъекта. У всех них есть свой интеллектуальный лидер, формальный или неформальный.

Итак, субъекты интеллектуальной природы в процессе своей жизнедеятельности, преодолевая проблемы, развиваются поэтапно. *В состоянии самоорганизации и самообеспечения все субъекты интеллектуальной природы сначала озабочены собственной безопасностью, затем комфортностью собственной жизнедеятельности, а затем успешным самовыражением и самореализацией.* Все это происходит в соответствии со своими тактическими потребностями и осмысленными стратегическими целями.

¹⁵ Платон. Государство. СПб. : Наука. Серия: Слово о сущем, 2005. С. 427—441.

При этом инстинктивные цели и задачи организмов как биосубъектов в биосреде включают интересы питания, сексуальности и доминирования в среде. Каждая из этих потребностей также выстраивается для себя субъектами интеллектуальной природы, и тактически, и стратегически. Причем все происходит либо целенаправленно и организовано, либо стихийно, энтропийно, то есть в условиях собственной свободы, частичной или полной. Именно поэтому в интеллектуальной природе стремление к свободе является предпочтительным. Свобода и энтропия являются эквивалентными понятиями в интеллектуальной природе, биосфере и физике. Свобода в биосфере регулируется инстинктами и генетикой, определяющими итоги естественного отбора. В физике энтропия происходит в полном соответствии с законами физики, в основном на основе энергетической зависимости либо независимости.

В интеллектуальной природе все субъекты, начиная с личности, выстраивают свои тактические и стратегические отношения с позиции собственной безопасности, комфортности и самовыражения. При этом любые успехи и неудачи субъектов возникают в зависимости от их понимания своих реальных проблем, потребностей, целей, задач и в итоге собственных организованных (самоорганизованных) действий как сознательных, так и стихийных.

Процесс индивидуальной самоорганизации любого субъекта интеллектуальной природы происходит за счет развития языка и воображения по мере собственного систематического самоанализа и осмысления. Крайне важно для любого субъекта чувство самоощущения в среде своей жизнедеятельности, имеющей для него свои достоинства и недостатки. Возникающие в среде проблемные сложности как ее факторы риска и недостатки осмысливаются данным субъектом и объясняются через язык как новые потребности, которые постепенно восполняются потребностями других субъектов интеллектуальной природы. Формирование общественных потребностей непрерывно происходит в игровой и языковой инициативно-организационной форме. Важнейшую роль при этом играют наиболее активные формальные и неформальные лидеры этой среды. Они либо озвучивают проблемы и смыслы и, соответственно, развивают эту среду, либо не развивают, по своей инициативе или по непониманию и недосмотру. Компетентность лидеров в данной среде и способность их системно мыслить и понимать реальные и грядущие проблемы среды, выражая их словесно, здесь являются определяющими. Наилучшим образом формирование общественных потребностей происходит в спокойной эволюционирующей обстановке. В нестабильной и непредсказуемой революционной или предреволюционной обстановке лидеров, противоборствующих друг с другом, возникает несколько, по мере изложения ими сути накопившихся недостатков, проблем, потребностей.

От остальных субъектов интеллектуальной природы лидеры отличаются большей целеустремленностью, ясностью мышления, языка, выражения своих идей, приоритетов и направленностью действий, получающих поддержку своего электората, своей группы единомышленников. Лидеры практически всегда открыты, харизматичны, активны, интересны, общительны,

деловиты и хорошо организованы. Они хорошо знают свои цели, задачи и имеют навыки своего продвижения в более-менее понятной для них и для окружающих языковой среде.

Лидеры декларируют, действуют и тем самым развивают общественные отношения, бизнес, экономику, науку, образование и все прочие сферы общественных отношений. Сравнить их между собой и оценивать их объективно проще всего по результатам их интеллектуальной деятельности, по их идеям, программным заявлениям и действиям, разрешающим конкретные проблемные вопросы, темы, сферы и ситуации. Причем оценка должна быть не по декларативным заявлениям самих лидеров, а по их реально достигнутым результатам на практике в общественной, социальной, экономической и политической областях.

7. Модель оценки интеллектуальной деятельности личности

Интеллектуальная деятельностная модель (ИДеМ) позволяет обеспечить количественно-качественное измерение всего исторического процесса интеллектуальной деятельности личности (см. рис. 2). То есть с помощью данной модели мы можем произвести оценку каждого конкретного интеллектуала. Наша модель состоит из двух осей координат, определяющих жизненный цикл и перспективные горизонты личности. Она также позволяет измерить интенсивность и результативность созидательной и разрушительной деятельности данной личности. В рамках данной модели также важно фиксировать рыночную стоимость прав создаваемых данным субъектом результатов интеллектуальной деятельности¹⁶.

Весь временной жизненный цикл измеряемой нами личности на модели разделен на две части: прошлое и будущее. Прошлое отображает ранее накопленные результаты, навыки интеллектуальной деятельности, имеющие количественное и качественное измерения, причем навыки и опыт как результаты деятельности не только положительные, успешные, но и отрицательные, негативные, неудачные. Оценка будущего развития данной личности на этой модели отображает ею намеченные дела, планы и функции исполнения целей и задач в сфере ее личной инициативной творческой деятельности. Также важно оценивать функции исполнения данной личности в общественной среде с учетом ее отношений в различных деловых сферах и в различных организационных мероприятиях в качестве договорных обязательственных отношениях. Наиболее способные личности свое будущее деятельностное наполнение обеспечивают своими собственными результатами интеллектуальной деятельности. Свое будущее они определяют себе сами, периодически генерируя востребованные в их среде новые идеи и выстраивая свои новые планы, вовлекая в них наиболее заинтересованных лиц из внешней среды.

Модель ИдеМ личности представляет собой циклически воспроизводимое интеллектуальное про-

¹⁶ Леонтьев Борис Борисович. Основы оценки интеллектуальной собственности в России. Б.Б. Леонтьев, Х.А. Мамаджанов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ПАТЕНТ, 2007. 175 с.: ил., табл.



Рис.2. Модель интеллектуальной деятельности личности (ИДеМ)

странство субъекта интеллектуальной природы, разделенное на две оси координат: временную и деятельностную. Временная ось рассекает жизненный цикл личности на прошлое и будущее, при этом точка пересечения координат есть настоящее. По вертикали модель интеллектуального пространства также разделена на две части: успехи и неудачи. По опыту анализа самых продуктивных и полезных интеллектуалов представляется, что без неудач не бывает успехов. Именно неудачи являются важным и регулярным стимулом для дальнейшего интеллектуального самосовершенствования.

8. Содержание квадрантов

В целом человеческая жизнь циклически отображена в четырех квадрантах данной модели. Однако наиболее любознательным и самым успешным интеллектуалам удастся свою интеллектуальную жизнь неоднократно прожить по нескольким циклам данной модели. Итак, представим содержание всех четырех квадрантов.

I квадрант означает период взросления. Он характеризует собой воспитательный период человека, в тот период его жизни, когда он еще не был интеллектуалом (доинтеллектуальный период). Однако в этот период человек наиболее активно знакомится с окружающим миром, людьми, обстановкой. В этот период взросления и многочисленных проб и ошибок у него выявляются и зарождаются первые интересы, самые разные умения и начальные навыки. Им накапливаются какие-то результаты экспериментов своих отношений с окружающими, с опытами с разными предметами, субъектами, домашними, животными, со сменой обстановок и испытуемых предметов. Здесь множество опытов и экспериментов с отрицательными и неоднозначными результатами являются естественной и необходимой нормой любознательных действий взросле-

ющего ребенка. И чем таких экспериментов больше, тем более активным, разносторонним, интересным и смысленным становится ребенок. И наоборот: чем их меньше, тем менее способным и менее любознательным в итоге он выглядит и оценивается. Для взрослых людей этот квадрант является обновлением их сознания после перехода в новую среду жизнедеятельности.

II квадрант означает период начала социализации личности. В этот период ребенок существенно расширяет сферу своих интересов, он активизируется во время изучения начальных дисциплин в дошкольный и школьный периоды. Это время накопления полезных навыков и знаний, зачастую игровым путем. В этот период ребенок начинает убирать за собой игрушки, предметы своих интересов, когда заканчиваются игры и эксперименты. В это время он начинает читать, писать и считать. Он развивает навыки чтения, письма, счета, рисования, лепки из пластилина, глины, навыки работы с домашними предметами, инструментами, попытками смастерить игрушки, придумать игры. В это период решается главный вопрос осознания себя и своих стратегических интересов в системе школьных дисциплин. Возникает потребность больше знать, экспериментировать, вовлекать в свои интересы и игры своих сверстников и взрослых.

III квадрант модели отображает период общественно-полезной интеллектуально-полезной деятельности. Он отображает деятельностную направленность и продуктивность самореализуемой личности от настоящего времени в будущее. Это период жизнедеятельности личности, действующей в роли реализатора наиболее привлекательных и ценных, с его точки зрения, результатов интеллектуальной деятельности. В этот период от личности требуется своевременно и аккуратно фиксировать собственные результаты интеллектуальной деятельности в виде списка своих трудов, общества,

начиная с полезных результатов на уровне семьи, организации, корпорации, региона, отрасли, государства, человечества. По данному квадранту уже становятся понятными способности и деловые качества личности, его практичность, прагматичность, приземленность и возвышенность, биологизм интересов и его интеллектуализм, романтизм, фантазийность и прочие его интеллектуальные способности.

IV квадрант отображает его оценку независимыми экспертами с позиции итогов общественно-полезной деятельности. В настоящее время такую экспертизу почти никто не проводит ввиду отсутствия спроса на данную услугу. Однако такая экспертиза в перспективе должна стать обязательной для всех лиц, претендующих на занятие высоких вакантных должностей. Она не должна быть заказана самим претендентом на такую оценку. В прошлом она велась партийными и общественными организациями, а на высокопоставленных деятелей дополнительно велась органами КГБ. Когда эта система стала давать сбои, во власти появилось множество проблеморождающих деятелей: Горбачев, Ельцин и им подобные — как продукты деградирующей системы оценки ответственных лиц в государстве. *Ныне эта система есть, но она неэффективна ввиду высокой коррумпированности или иной личной заинтересованности нынешних высокопоставленных чиновников. Без такой системы никакие российские мудрецы во власть не проникнут по причине, описанной еще Платоном, понимавшим, что от мудрецов любые власти стремятся избавиться, как от явных конкурентов. И лишь только монархи стремятся окружать себя мудрыми людьми, не боясь конкуренции и их устранения во власти.*

Данная модель отображает циклы интеллектуального развития личности, переходящей по циклическому кругу от одной своей интеллектуальной парадигмы к следующей. Таких парадигм перехода от одних знаний к другим, более достоверным, системным, более междисциплинарным и более соответствующим реальному состоянию проблем интеллектуальной природы, может быть не только несколько, но и множество. Такие парадигмы зарождаются в сознании интеллектуала в результате самоанализа и самооценки, более жесткой, чем это происходит в среде интеллигентного общения. Именно лидеры к своему самосознанию относятся наиболее жестко и более системно, более взвешенно. Их не удивляет никакая их оценка со стороны, более того, она им необходима. При этом любая обидчивость тех или иных лиц является реальным свидетельством их неинтеллектуальности. Такие неудобоваримые оценки извне для наиболее сознательной части населения являются, как правило, своеобразным «пусковым моментом» для начала перехода к следующей парадигме своего интеллектуального развития. У мудрецов таких переходов на новые парадигмы языка, воображения и самосознания насчитывается, как правило, по несколько десятков. Причем эти переходы происходят на подсознательном уровне, и никто их в реальности никогда специально не считает, но интеллектуальное развитие происходит исключительно через них, через обновления среды, через обновление проблем и способов их разрешения. Измерение интеллектуальности лидеров и их резерва как выявление способности выявлять и разрешать проблемы в

будущем должно стать обязательным для любой власти в науке, в образовании, в промышленности, в государстве и надгосударственных организациях¹⁷.

9. Управление интеллектуальными ресурсами

Полноценное эффективное управление человеческими ресурсами обеспечивается через управление интеллектуальными ресурсами. Оно в значительной мере происходит в выстраивании системы управления интеллектуальными ресурсами любого субъекта общества. Наиболее успешные субъекты общества развиваются и процветают под руководством истинного и наиболее талантливому лидера. *Отбор и назначение лидера должно происходить по итогам измерения его интеллектуальности, по законам и закономерностям интеллектуальной природы.* Лидер должен иметь определенную свободу выбора при формировании своей команды, когда вопрос касается постановки новой проблемы и актуальности ее разрешения в оптимальные сроки. Такие организации должны быть проектно ориентированными и временными.

В случае если в организации, давно сложившейся и необходимой субъектам более высокого порядка, должна произойти смена лидера по разным причинам, то лидера в процессе измерения определяют по наличию у него системных профессиональных знаний касательно его истории реального разрешения им проблем подобного рода. Оценивать и отбирать его необходимо с позиции его опыта и наличия у него реальных продуктивных результатов научно-практической деятельности. Лидер должен быть выявлен как по научным критериям, так и по практическим результатам его многолетней деятельности.

Без такого измерения интеллектуальности назначение молодых лиц, недостаточно опытных и не имеющих ни научных, ни практических результатов, чаще всего завершается деградацией этих организаций с их последующим полным реформатированием и разрушением по изначально установленным для них целям, задачам и функциям.

Как мы уже выяснили, интеллектуальная природа имеет свои специфические законы, закономерности, эффекты. Их знание позволяет достаточно обоснованно и однозначно выстраивать любые системы эффективного управления самыми сложными субъектами общества. Все основное управление в интеллектуальной среде любых экономических субъектов должно выстраиваться на выявлении и продвижении лиц, имеющих собственные результаты интеллектуальной деятельности (РИДы). По результатам периодически проводимой инвентаризации в компаниях, корпорациях и институтах мы все выявленные в них РИДы распределяем по четырем группам:

- РИД, реально участвующие в бизнесе и дающие доходы;
- РИД, полученные от внешних партнеров;
- РИД пока не используемые, но перспективно полезные;
- РИД избыточные, неиспользуемые и не планируемые к использованию.

¹⁷ Подробнее см. [9, 10].

По итогам проведенной инвентаризации нами составляется реестр¹⁸, включающий четыре вышеназванных раздела. На основе данного реестра проводится обстоятельное исследование всей совокупности выявленных интеллектуальных активов, которые имеют монополию как объекты интеллектуальной собственности. Именно на них как основных источниках будущих доходов выстраивается и реализуется эффективная научно обоснованная стратегия развития предприятия¹⁹, корпорации, отрасли, региона, любого другого субъекта интеллектуальной природы. Под эту стратегию планируются направления, специалисты, выстраиваются системы управления ресурсами, программами и ожидаемыми результатами.

Системно выстроенное управление интеллектуальными ресурсами, включая процедуры регулярной инвентаризации и оценки стоимости прав интеллектуальной собственности, обеспечивает наиболее надежную устойчивость развития компании, отрасли, региона, государства. Наш многолетний опыт проведения таких инвентаризаций в отраслях, в регионах, корпорациях и самых разных предприятиях доказывает справедливость такого подхода к управлению интеллектуальными активами, ресурсами и потенциалами.

10. Эффективное управление правами интеллектуальной собственности

Наблюдаемое нами постепенное насыщение рынка самыми разнообразными товарами и услугами постепенно привело к ситуации, когда без интеллектуальной собственности у любой современной компании затухают и в итоге отсутствуют перспективы. Такие компании не могут не только расширяться и увеличивать объемы производства своих товаров и услуг, но и устойчиво функционировать. Поэтому не только товары и услуги должны быть оригинальными, уникальными по своим потребительским свойствам, но прежде всего уникальными должны быть сами технологии, воспроизводящие эти товары и услуги.

Это, в свою очередь, требует создания и развития адекватных систем управления с множеством специфических функциональных блоков, требующих в свою очередь высокой компетенции персонала.

Таким образом, исходя из особенностей и потребностей рынка, возникает естественным образом потребность в высоком и уникальном качестве товаров, услуг, технологий.

Сегодня, работая со множеством предприятий самых разных отраслей экономики, мы наиболее тесно стали сотрудничать с Федеральным медико-биологическим агентством (ФМБА) и за последние годы подготовили и ввели в число действующих нормативных актов ряд положений по интеллектуальной собственности.

¹⁸ Методические рекомендации по инвентаризации прав на объекты интеллектуальной собственности на предприятиях / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Комитет по интеллектуальной собственности [И.А. Близначев, Б.Б. Леонтьев, Х.А. Мамаджанов]. М.: Патент, 2006. 58 с., с табл.

¹⁹ Леонтьев Б. Б. Основы организации управления интеллектуальной собственностью на предприятии : часть I / Б.Б. Леонтьев, Х.А. Мамаджанов. М.: ПАТЕНТ, 2010. 197 с., с ил., табл.

Далее вместе с руководством ФМБА мы подготовили концепцию стратегии управления интеллектуальной собственностью, которую намерены реализовать в масштабах отрасли [5].

В данном случае под управлением человеческими ресурсами мы понимаем управление интеллектуальным капиталом всей отрасли и ее отдельной организации. Такое управление включает, по нашему мнению, управление правами интеллектуальной собственности, человеческим капиталом и клиентской сетью. Однако лишь интеллектуальная собственность имеет обширную нормативную основу и потому может служить основой для построения всей системы управления в отрасли и в ее отдельных организациях.

Система управления интеллектуальной собственностью в медико-биологической отрасли, по нашему мнению, способна существенно оздоровить многие отношения высококвалифицированных специалистов внутри многих организаций, в отрасли и в сфере международного сотрудничества.

Сегодня сложилась система отношений, когда индивидуальную выгоду более остальных работающих имеют известные врачи, выполняющие сложные операции и выступающие в роли руководителей научных направлений, отдельных организаций, а также консультантов, назначающих анализы и расшифровывающих их результаты. При этом сами организации, где они работают, и отрасль в целом непосредственных доходов от их деятельности не имеют. И, соответственно, от реализации их знаний на практике они почти не развиваются, за исключением случаев, когда за бюджетные средства приобретается зарубежное оборудование. Высококвалифицированные специалисты на льготных условиях наращивают свой интеллектуальный капитал и уходят в другие организации, получая от оценщиков сертификаты стоимости индивидуальной интеллектуальной деятельности. Некоторые из них уезжают за границу.

Таким образом, учреждения здравоохранения, выступая в подобных случаях своеобразным бесплатным и безвозмездным спонсором производства высококвалифицированных специалистов, со всей своей образовательной и научно-практической деятельностью в этом процессе имеют лишь постоянные невосполнимые убытки. В то же время наиболее предприимчивые лекари, разными путями обучившиеся методам ведущих специалистов, безвозмездно используют их в своей коммерческой деятельности как свои собственные. При этом они не несут никаких санкций за неточное и неправильное применение чужих методов и за нанесение ущерба здоровью пациентов [5].

В этой неразберихе особенно вольготно себя чувствуют те, кто с помощью различных ухищрений как-то организовал свой бизнес. Зачастую такие чудо-лекари рекламируют себя в качестве эскулапа-чудотворца, при этом порой не имея медицинского образования. Поэтому проблема управления интеллектуальной собственностью в масштабе отрасли назрела.

Измерение различных параметров интеллектуальной собственности, идентификация ее наличия, качества, принадлежности прав, юридических оснований для допуска к началу лечебной и профилактической деятельности позволяют все поставить на свои места. К



Рис.3. Структура функциональных блоков системы управления правами интеллектуальной собственности организации

тому же эти меры в рамках системы позволят обеспечить дополнительные немалые доходы реальным авторам и правообладателям эффективных методов, методик и лекарственных препаратов. Содержание такой системы управления правами интеллектуальной собственности, по нашему мнению, должно включать ряд функциональных блоков, отображенных на схеме (см. рис. 3).

Управление человеческим капиталом в данном случае подразумевает управление высококвалифицированным и обслуживающим персоналом учреждений и организаций здравоохранения. Со всеми высококвалифицированными специалистами должны заключаться контракты, предусматривающие взаимные обязательства, прежде всего относительно приобретаемой и используемой интеллектуальной собственности. Доступ к базам знаний и клиентской базе должен быть строго ограничен и регламентирован. Участие в семинарах и конференциях, обучение в ведущих российских и зарубежных организациях также должны учитываться как затраты учреждения, от которых впоследствии ожидаются отдача и определенные доходы. По нашему мнению, если высококвалифицированный специалист уезжает, создает свой бизнес или уходит в другое учреждение здравоохранения, то здесь должна подразумеваться компенсация ранее вложенных в него финансовых затрат и интеллектуальных инвестиций.

Основными источниками потребительных стоимостей являются: рыночные потребности, научно-технические новшества и естественные саморазвивающиеся косметические потребности реальных и потенциальных клиентов (см. рис. 4). Содержание этих источников раскрывается в данной структурной модели, охватыва-

ющей, по нашему мнению, наиболее важные источники новых потребительных стоимостей. Наиболее важными и весомыми среди прочих источников являются научные открытия и пионерные изобретения, позволяющие формировать новые потребительские ниши и сегменты рынка.

С учетом общего содержания обеих схем, по нашему мнению, может сложиться весьма эффективная система управления интеллектуальным капиталом, в том числе и человеческими ресурсами, в организациях медико-биологической отрасли, в отрасли в целом, а также в других организациях и отраслях с учетом некоторых корректировок.

В итоге отметим, что устойчивость предприятий, организаций, учреждений, отраслей, а также регионов и в целом любого государства обеспечивается на основе их интеллектуальных активов. Однако началом всего является измерение интеллектуальности высшего управленческого персонала в любых субъектах интеллектуальной природы. А под интеллектуальностью мы понимаем способность выявлять и разрешать проблемы, внешние и внутренние, в своей организации. Чем выше уровень интеллектуальности и в целом персонала, тем эффективнее и успешнее работает организация.

Заключение

В целом управление человеческими ресурсами в интеллектуальной природе с учетом множества выявленных нами эффектов, законов и закономерностей сводится преимущественно к проблеме управления



Рис.4. Структура источников новых потребительских стоимостей

интеллектуальной собственностью, поскольку она за последние столетия нормативно четко идентифицирована во всех ее аспектах. Для всех субъектов экономики первичным объектом управления является именно интеллектуальная собственность, где правообладателями прав на результаты интеллектуальной деятельности преимущественно являются юридические лица, начиная от государства, министерства и самих научных, образовательных и лечебных организаций, управляющих всем процессом воспроизводства и реализации этих прав на практике. А авторами в соответствии с нормами международных конвенций и нормами российского законодательства являются физические лица как специалисты, интеллектуалы и творцы медико-биологического прогресса.

Грамотно организованный учет, оценка и управление правами интеллектуальной собственности позволяют достаточно определенно обнаружить интеллектуальных лидеров как среди юридических, так и среди физических лиц в любой корпорации, организации и в любой современной отрасли: медико-биологической, машиностроительной, авиакосмической, оборонной, приборостроительной, строительной, энергетической и любой другой. Зная и стимулируя лидеров и наиболее компетентных лиц в каждой отрасли и в каждой организации, управление интеллектуальными ресурсами прогрессирует.

Мировой опыт показывает, что самые успешные инвестиции во всех сферах человеческой деятельности изначально должны происходить в лидеров как наиболее способных, мобильных, адаптивных и ответственных лиц. В этой связи основным трендом в современ-

ной экономике и в вопросах управления человеческими ресурсами является проблема повсеместного воспроизводства систем управления интеллектуальной собственностью во всех субъектах российского государства (и не только российского). Эти системы управления должны создаваться и использоваться специалистами во всех регионах, в отраслях, в корпорациях, на больших, средних и в малых предприятиях.

Чтобы все наши предложения успешно реализовать в нашей стране, изначально следует понимать исторически сложившиеся барьеры. Важно знать, что у таких программных направлений немало исторически сложившихся проблем:

- *во-первых*, необходимо в высших эшелонах власти, прежде всего в ее экономическом блоке, иметь высших чиновников, глубоко понимающих эту проблему. Так, например, А.Н. Косыгин был последним «главным инженером» всей промышленности в СССР. Ему удалось количество изобретений в 1980 году довести до 95 тысяч и до 1,5 миллионов рационализаторских предложений. 13 лет к этому показателю не могли приблизиться ни США, ни Япония, ни Германия, ни Франция, ни Великобритания. Уход из жизни этого гения интеллектуальной перестройки всего народного хозяйства в СССР, по сути, остановил этот бурный процесс. Его идеи изучил и использовал Дэн Сяопин, и Китай сегодня процветает, а Россия по этим показателям отстала и пока лишь замыкает первую десятку мировых лидеров;
- *во-вторых*, отметим, что в российских ВУЗах до сих пор этот аспект не рассматривается. Там же, где он есть, весьма однобоко преподают сам предмет интел-

лектуальной собственности, в основном с позиции ее охраны и защиты прав, как сугубо юридическую дисциплину. Хотя в реальности проблема не в охране и защите, а в комплексном управлении правами, в грамотно организованном массовом стимулировании самого процесса воспроизводства исключительных прав и в их широкой коммерциализации;

» в-третьих, нет информационной поддержки государства, а точнее, отсутствует поддержка этой темы в центральных СМИ. В итоге создается впечатление, что то ли им кто-то «сверху» запрещает обсуждать эту тему ввиду явной неинтеллектуальности отдельных представителей власти, то ли сами СМИ являются массовыми нарушителями авторских и смежных прав своих авторов и потому не желают обострять

внимание к этой теме, чтобы не потерять больших доходов.

Если эти проблемы своевременно не разрешать, то ни о каком развитии нашей экономики и тем более ни о каком лидерстве среди современных экономик говорить и планировать бессмысленно. Масштабно начинать нужно с перестройки сферы образования. Проблема междисциплинарного образования в школах и ВУЗах, освещения этой важнейшей темы и ее широкое распространение в сферах управления российскими предприятиями, отраслями и регионами у нас пока остается не разрешенной. Нам нужно к этому подготовить весь управленческий корпус во всех отраслях и на всех территориях.

Литература

1. Андреев Д., Леонтьев Б. Интеллектуальная собственность — главный ресурс современной экономики // Союз национальностей. Российская Федерация. 2022. № 2 (36).
2. Леонтьев Б.Б. Об открытии комплекса закономерностей интеллектуальной природы и обоснование феномена интеллектуальной природы // Правовая информатика. 2016. № 4. С. 10—76. EDN: ZTPWSP.
3. Леонтьев Б.Б. Об открытии комплекса закономерностей интеллектуальной природы и обоснование феномена интеллектуальной природы : научный доклад на Президиуме РАЕН 21.02.2017 // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3. С. 55—65. DOI: 10.21681/2412-8163-2017-3-55-65 .
4. Леонтьев Б.Б., Леонтьева В.Б. Интеллектуальная природа. Системное мышление. Интеллектология. Идеология. М. : Изд-во РИНФО, 2019. 459 с. ISBN 978-5-89885-189-7.
5. Леонтьев Б.Б., Абакумов А.А. Интеллектуальная собственность — важнейший аспект развития медико-биологической отрасли // Медицина экстремальных ситуаций. № 2. 2017. С. 13—22. EDN: XRHAJN.
6. Кузнецов О.Л., Дыбленко В.П., Чилингар Д.В., Садеги К.М., Марчуков Е.Ю., Шарафулин Р.Я., Чиркин И.А., Симкин Э.М. Коллебаия и волны во флюидонасыщенных геологических средах. Явления, процессы, закономерности. Волновая парадигма. Ижевск : Университет Дубна, ВНИИ геологических и геофизических исследований, ВНИИ нефтегазовый им. А.П. Крылова, ВНИИ геологических, геофизических и геохимических систем, 2021.
7. Теория и стратегия становления устойчивого многополярного мироустройства на базе партнерства цивилизаций : монография в 2 томах / Садовничий В.А., Яковец Ю.В., Акаев А.А., Кузнецов О.Л., Глазьев С.Ю., Растворцев Е.Е., Савойский А.Г. и др. М., 2020.
8. Кузнецов О.Л. Геофизика в контексте стратегии устойчивого развития в условиях глобального кризиса // Электронное научное издание «Устойчивое инновационное развитие: проектирование и управление». 2017. Т. 13. № 1 (34). С. 1—14.
9. Леонтьев Б.Б., Макаренко Г.И. Третья природа Вселенной // Правовая информатика. 2016. № 4. С. 4—9. EDN: ZTPWSE.
10. Леонтьев Б.Б. Теория современного общества // Мониторинг правоприменения. 2022. № 2. С. 46—54. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-46-54. EDN: YFBFWT.

MANAGING INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

Boris Leont'ev²⁰

Keywords: *results of intellectual activities, human resources, intellectual capital, labour resources, rightholders, authors.*

Abstract.

Purpose of the paper: putting forward a new approach to managing human resources based on managing intellectual property rights.

The methods for presenting the material of the paper are based on the multi-faceted and system approach to the problem of managing human resources and intellectual property rights.

²⁰ Boris Leont'ev, Dr.Sc. (Economics), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, the International Academy of Global Studies, the Prokhorov Engineering Academy, expert of WIPO, expert of the Skolkovo Foundation, expert of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, court expert, Director General of the Federal Institute of Certification and Evaluation of Intellectual Property and Business, Moscow, Russian Federation. E-mail: sois2013@yandex.com

The practical importance of the work consists in the great scale of possible application of the new approach to managing intellectual property rights in all areas of economy, politics and social relations. A maximum effect can be achieved in research, research and technology, innovation and high tech organisations providing knowledge-intensive products, works and services.

The research novelty of the work consists in a constructive criticism of the traditional approach to managing human resources as well as putting forward a new, more efficient approach to solving this problem.

References

1. Andreev D., Leont'ev B. *Intellektual'naiia sobstvennost' – glavnyi resurs sovremennoi ekonomiki. Soiuz natsional'nostei. Rossiiskaia Federatsiia*, 2022, No. 2 (36).
2. Leont'ev B.B. *Ob otkrytii kompleksa zakonomernostei intellektual'noi prirody i obosnovanie fenomena intellektual'noi prirody. Pravovaia informatika*, 2016, No. 4, pp. 10–76. EDN: ZTPWSP.
3. Leont'ev B.B. *Ob otkrytii kompleksa zakonomernostei intellektual'noi prirody i obosnovanie fenomena intellektual'noi prirody : nauchnyi doklad na Prezidiume RAEN 21.02.2017. Monitoring pravoprimeneniia*, 2017, No. 3, pp. 55–65. DOI: 10.21681/2412-8163-2017-3-55-65 .
4. Leont'ev B.B., Leont'eva V.B. *Intellektual'naiia priroda. Sistemnoe myshlenie. Intellektologiya. Ideologiya. M. : Izd-vo RINFO*, 2019. 459 pp. ISBN 978-5-89885-189-7.
5. Leont'ev B.B., Abakumov A.A. *Intellektual'naiia sobstvennost' – vazhneishii aspekt razvitiia mediko-biologicheskoi otrasli. Meditsina ekstremal'nykh situatsii*, No. 2, 2017, pp. 13–22. EDN: XRHAJN.
6. Kuznetsov O.L., Dyblenko V.P., Chilingar D.V., Sadegi K.M., Marchukov E.Iu., Sharafulin R.Ia., Chirkin I.A., Simkin E.M. *Kolebaniia i volny vo fluidonasyshchennykh geologicheskikh sredakh. Iavleniia, protsessy, zakonomernosti. Volnovaia paradigma. Izhevsk : Universitet Dubna, VNII geologicheskikh i geofizicheskikh issledovani, VNII neftegazovyi im. A.P. Krylova, VNII geologicheskikh, geofizicheskikh i geokhimicheskikh sistem*, 2021.
7. *Teoriia i strategiya stanovleniia ustoichivogo mnogopoliarnogo miroustroistva na baze partnerstva tsivilizatsii : monografiia v 2 tomakh. Sadvnichii V.A., Iakovets Iu.V., Akaev A.A., Kuznetsov O.L., Glaz'ev S.Iu., Rastvortsev E.E., Savoiskii A.G. i dr. M., 2020.*
8. Kuznetsov O.L. *Geofizika v kontekste strategii ustoichivogo razvitiia v usloviakh global'nogo krizisa. Elektronnoe nauchnoe izdanie "Ustoichivoe innovatsionnoe razvitie: proektirovanie i upravlenie"*, 2017, t. 13, No. 1 (34), pp. 1–14.
9. Leont'ev B.B., Makarenko G.I. *Tref'ia priroda Vselennoi. Pravovaia informatika*, 2016, No. 4, pp. 4–9. EDN: ZTPWSE.
10. Leont'ev B.B. *Teoriia sovremenного obshchestva. Monitoring pravoprimeneniia*, 2022, No. 2, pp. 46–54. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-46-54. EDN: YFBFWT.



СЛУЖЕБНОЕ ИЗОБРЕТАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Карцхия А.А.¹, Проньо С.Д.²

Ключевые слова: служебные результаты интеллектуальной деятельности, изобретение, работник-изобретатель, патент, патентные права, права изобретателя, защита патентных прав, интеллектуальная собственность, правообладатель.

Аннотация.

Цель исследования: заключается в анализе современного состояния и процесса развития института служебного изобретательства для разработки наиболее адекватных способов правового регулирования патентного права и современных технологий.

Метод исследования: исследование проведено с применением общенаучных методов, включая сравнительно-правовой, формально-юридический научные методы, а также метод системного анализа действующего законодательства в совокупности с анализом правоприменительной российской и зарубежной практики в сфере изобретательства, включая судебную практику.

Результаты исследования: в процессе исследования авторы приходят к заключению о том, что одним из ключевых факторов увеличения создания и применения современных технологий и роста наукоемкого высокотехнологического производства является изобретательская деятельность изобретателей передовых технических решений, а механизм оптимального взаимодействия изобретателей, заказчиков и государства служит основой оптимальной направленности такого развития. В совокупности эти факторы обуславливают необходимость стимулирования и развития как изобретательства в целом, так и создание системы служебного изобретательства в наиболее динамичных масштабах, а также формирование более развитой и адекватной целям и задачам современного научно-технологического развития системы правового регулирования изобретательства как на законодательном уровне, так и на корпоративном уровне предприятий и организаций.

Научная новизна: научная новизна заключается в оригинальной оценке служебного изобретательства в сравнительно-правовом аспекте российского и зарубежного законодательства и опыта правоприменения в контексте формирования наиболее эффективного правового механизма стимулирования служебного изобретательства, исходя из баланса интересов работника-изобретателя и работодателя, а также защиты интересов государства.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-59-66

Введение

В последние два года Россия входила в десятку стран с наибольшим числом опубликованных патентов на изобретения. Лидерами среди российских компаний по числу патентов стали «Лаборатория Касперского», АВВУУ, UC Rusal, «Сколтех» и «Росатом». По данным Роспатента, количество заявок на получение патента снизилось на 11,5% по сравнению с 2021 годом и составило почти 31 тыс. единиц (19,6 тыс. отечественных и 11,4 тыс. иностранных патентных заявок). Всего Роспатент выдал 23,7 тыс. патентов, что на 17,8% меньше, чем в 2020 году. Количество заявок на полезные модели в 2021 году сократилось на 1,3%. Всего Роспатент получил 9,1 тыс. патентных заявок и одобрил из них 7 тыс., на 3,1% больше, чем в 2020 году. Общее число заявок на патентование изобретений сократилось на 1,5%. Число патентных за-

явок на промышленные образцы снизилось на 0,2%, до 7,7 тыс., а число регистраций патентов увеличилось на 17,3%, до 5,9 тыс.³

Для сравнения, в КНР за последние годы наблюдается непрерывный рост числа патентов на изобретения. В 2021 году в КНР насчитывалось почти 3,6 млн действующих патентов на изобретения, из которых 2,7 млн происходили из материковой части Китая. Согласно данным, опубликованным Китайским Национальным управлением интеллектуальной собственности (CNIPA) на пресс-конференции, среднее число владельцев дорогостоящих патентов на изобретения достигло 7,5

³ Роспатент в цифрах и фактах. Отчет о деятельности Роспатента за 2021 год. С. 8, 16–17. URL: <https://rospatent.gov.ru/content/uploadfiles/otchet-2021-ru.pdf>

¹ Карцхия Александр Амиранович, д. ю. н., профессор РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: arhz50@mail.ru

² Проньо Станислав Дмитриевич, аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: slas.prono@gmail.com

патентов на 10 000 человек, что в 1,2 раза больше, чем в предыдущем году.

По данным Министерства иностранных дел КНР, большее количество предприятий подали заявки на получение патентов на изобретения в 2021 году, при этом число китайских компаний, имеющих такие патенты, составило более 298 тыс., что на 52 тыс. больше, чем в предыдущем году. Китайские компании имеют более 1,9 млн действующих патентов на изобретения, что на 22,6% больше по сравнению с аналогичным периодом 2020 года. Высокотехнологичные предприятия в КНР являются патентовладельцами более 1,2 млн действующих патентов на изобретения, что составляет 63,6 % от общего числа патентов на изобретения, принадлежащих китайским правообладателям⁴.

В подготовленном в 2020 году докладом Экспертного центра при Общественном омбудсмене в сфере защиты прав высокотехнологичных компаний-лидеров отмечается, что в большинстве стран НИОКР финансируется за счет собственных средств предприятий, тогда как в России доля предприятий в общих расходах на НИОКР составляет лишь 29,5%, а большая часть финансируется за счет средств федерального и региональных бюджетов (67% всех расходов). И лишь 2% от всех предприятий в России смогли получить государственную поддержку на проведение исследований и разработок до 2021 года, при этом среди малых и средних предприятий (МСП) этот показатель составляет 1%, а среди крупных предприятий 4%⁵.

В европейских странах, США и Канаде этот показатель значительно выше. Например, в Канаде 24% от всех МСП и 37% от всех крупных предприятий получили государственную поддержку на проведение НИОКР, при том что 41,1% всех расходов на НИОКР финансируется за счет самих предприятий.

Статистика свидетельствует о снижении показателей российской экономики применительно к целям и критериям «дорожной карты», принятой Правительством Российской Федерации в 2020 году, предусматривающей улучшение делового климата в сфере интеллектуальной собственности и стимулирование творческой активности технических разработок и развитие рынка интеллектуальной собственности.

Вместе с тем практика показывает очевидное повышение роли института служебного изобретательства в современных условиях инноваций и цифровых технологий и важности совершенствования современного законодательства в этой области [4, с. 6—7]. Современное развитие общества в значительной степени связывается с новыми технологиями, которые являются определяющими факторами формирования цифровой экономики и цифровой экосистемы, что позволяет говорить о выделении нового вектора развития права, новых правоотношений, формирующихся под влиянием цифровых технологий [9, 10].

⁴ The State Council of the People's Republic of China. URL: http://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202201/12/content_WS61deb7c8c6d09c94e48a3883.html

⁵ Специальный доклад Президенту Российской Федерации 2020 «Проблемы регулирования и правоприменительной практики, сдерживающие развитие высокотехнологичных компаний в Российской Федерации». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/6.pdf>

Правовые аспекты служебного изобретательства в России и за рубежом

В связи с возрастающим значением изобретательства и служебных изобретений, полезных моделей и промышленных образцов следует отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, которая изложена в Определении Конституционного Суда РФ от 27.01.2022 № 83-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чибиляева Тимура Хайдаровича на нарушение его конституционных прав статьями 196, 1370, 1399 и 1400 Гражданского кодекса Российской Федерации». В частности, Конституционный Суд указал, что ст. 1370 и 1400 ГК Российской Федерации, имеющие целью обеспечение необходимой определенности соответственно в случае создания работником изобретения, полезной модели или промышленного образца в связи с выполнением трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя и в ситуации восстановления действия патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, а также статья 1399 того же Кодекса, закрепляющая основания досрочного прекращения патента на эти результаты интеллектуальной деятельности, не регулируют оценку доказательств и назначение судом экспертизы. Возможность же определения в договоре между работником и работодателем размера упомянутого в статье 1370 данного Кодекса вознаграждения, условий и порядка его выплаты учитывает конституционный принцип свободы договора.

Как установлено в ст. 1370 ГК РФ, автором служебного изобретения (полезной модели, промышленного образца) считается лицо, чьим творческим трудом создано изобретение (полезная модель, промышленный образец). Право авторства на служебное изобретение (полезную модель, промышленный образец) принадлежит работнику-изобретателю (автору), а исключительное право и право на получение патента по умолчанию принадлежат работодателю. Работодатель, который является носителем этих прав, если договором между ним и работником-изобретателем не закреплено иное, может отчуждать эти права любому субъекту гражданского права.

Однако работодатель часто не разделяет статус работника и работника-изобретателя. Законодатель не выделяет четких прав и обязанностей работника-изобретателя (в момент создания изобретения и после его создания), чем часто пользуются работодатели. В российской практике нередки такие случаи конфликтных отношений в сфере служебного изобретательства, в частности:

(а) сокрытие создания работником изобретения, созданным с использованием ресурсов и возможностей предприятия, на котором он работает. Это нарушает требования п. 4 ст. 1370 ГК РФ, предусматривающей, что при отсутствии в договоре между работодателем и работником соглашения об ином работник должен письменно уведомить работодателя о создании в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя такого результата, в отношении которого возможна правовая охрана.

Сокрытие работником изобретения происходит, как правило, с целью дальнейшего присвоения прав

на результат интеллектуальной деятельности. Работодатель, в свою очередь, может ввести контроль за использованием ресурсов работником-изобретателем с целью выявления подобных случаев и пресечения мошенничества. Такой контроль может осуществляться в элементарном отчетном или электронном слежении за деятельностью работника во время выполнения им своих трудовых обязанностей. Например, решением Суда по интеллектуальным правам по делу № СИП-97/2019⁶ патент на изобретение был признан недействительным, поскольку руководство предприятия не было должным образом извещено о создании работниками в рамках исполнения трудовых обязанностей патентоспособного технического решения, и в связи с этим предприятие не воспользовалось своим правом на получение патента на служебное изобретение. Суд определил, что служебные записки, путем предоставления которых работники уведомляли работодателя о создании изобретения, не являются действительным и законным способом уведомления.

Для сравнения, Патентный закон ФРГ 1980 г.⁷ предусматривает, что служебное изобретение является окончательно созданным работником в период трудовых (служебных) отношений. Если это правило не соблюдено и работник завершил создание РИД после прекращения трудовых отношений, то работодатель имеет право требовать возмещения причиненного ему ущерба или предъявить требования об уступке прав на служебный творческий результат [3]. Такие права возникают у него в том случае, если в период трудовых отношений автор воздерживался от завершения или скрывал результаты работы над созданием изобретения, что может быть подтверждено отчетностью о ходе работы изобретателя перед руководителем.

(б) Неуведомление работодателем работника-изобретателя об отказе подачи заявки на получение патента на служебное изобретение. В таком случае работник может упустить время на собственную подачу заявки на патент на изобретение.

Эта проблема во многом решена вступившими в силу с 1 января 2022 года изменениями ГК РФ. Так, п. 4.1 ст. 1370 ГК РФ устанавливает, что, если работодатель, получивший патент на служебное изобретение, служебную полезную модель или служебный промышленный образец на свое имя, примет решение о досрочном прекращении действия патента, он обязан уведомить об этом работника (автора) и по его требованию передать ему патент на безвозмездной основе. Передача исключительного права оформляется договором о безвозмездном отчуждении исключительного права.

Вместе с тем в случае отказа работодателя от заключения договора о безвозмездном отчуждении исключительного права автору либо неполучения его ответа на письменное предложение автора о заключении этого договора в течение одного месяца со дня отправления такого предложения автор вправе обратиться в суд

с иском к патентообладателю о понуждении к заключению договора о безвозмездном отчуждении исключительного права. В случае если работодатель не уведомил автора о досрочном прекращении действия патента, автор вправе обратиться в суд с иском к работодателю о понуждении к подаче ходатайства о восстановлении действия патента за счет работодателя.

При этом в соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, если досрочное прекращение действия патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец осуществлено с целью прекращения выплаты вознаграждения (например, изобретение продолжает использоваться в производстве), работник (автор) вправе требовать от работодателя возмещения убытков (п. 1 и 4 ст. 10 ГК Российской Федерации)⁸.

Однако, как правильно отмечено Э.П. Гавриловым, эта норма не учитывает практику досрочного отказа от исключительного права. Фактически никакого решения об отказе от права не принимается: владелец патента просто прекращает уплачивать годовые патентные пошлины, поэтому происходит косвенный отказ от исключительных прав. Следовало также указать, что владелец патента обязан уведомить автора за некоторое время до истечения действия исключительного права. Ведь владелец патента может сделать такое уведомление и после того, как срок действия патента истек, но патент еще может быть восстановлен [1, с. 18].

В то же время главной проблемой выплат вознаграждения за использование служебного РИД, как замечает Г.А. Шлойдо [5, с. 58], заключается в том, что законные интересы автора зачастую зависят от добросовестности работодателя. А в случае утраты интереса или нежелания работодателя — обладателя патента уплачивать взимаемую пошлину за поддержание патента в силе или в случае отказа в поддержании патента действие патента прекращается досрочно в порядке, который предусмотрен ст. 1399 ГК РФ. При этом работник теряет право на получение вознаграждения.

(в) Иногда, чтобы избежать возврата права на подачу заявки на патент к работнику-изобретателю в силу п. 4 ст. 1370 ГК РФ, многие работодатели предпочитают засекречивать результаты работы и в более комфортные для себя сроки принимают решение о патентовании либо ином использовании служебного изобретения. В таком случае у работника-изобретателя не остается возможности получить информацию о совершении правовых действий в отношении созданного им изобретения. Возложение на работодателя обязанности принять в определенные сроки юридически значимое решение относительно результата интеллектуальной деятельности могло бы обеспечить работника-изобретателя определенной уверенностью в том, что такие действия в отношении его изобретения все же ведутся.

К примеру, ст. 15 Закона о служебных изобретениях ФРГ предусматривает, что работодатель должен информировать работника-изобретателя о ходе делопроизводства и по его требованию знакомить со служебной

⁶ Решение Суда по интеллектуальным правам от 18.07.2019 по делу № СИП-97/2019. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/442868ff-60a5-47b3-947a-7b4dea4b2eb3>

⁷ URL: <https://legal-patent.com/licenses/german-employee-inventions-in-international-group>

⁸ Абз. 3 п. 133 Постановления от 23 апреля 2019 года № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 7.

перепиской. Работник, получивший от своего руководителя отдельное (обособленное от его основных рабочих функций) задание, определенно приобретает новый статус работника-изобретателя. Согласившись на создание служебного изобретения, работник обязан вести отчетность, использовать только определенные договором инструменты, соблюдать изобретательскую тайну.

Полезной рекомендацией в таком случае может быть определение перечня категорий работников и должностей, связанных с созданием результатов интеллектуальной деятельности, и информирование таких работников о необходимости уведомлять руководителя о своих изобретениях (с момента начала выполнения служебного задания), проведение регулярного мониторинга результатов творческой деятельности работников и введение соответствующей отчетности. Например, в практике ФРГ работник, который создал патентоспособное техническое решение, в обязательном порядке должен уведомить об этом работодателя, например, по электронной почте, как того требует Патентный закон ФРГ (1980 г.).

В этой связи для избежания потенциальных споров о патентных правах компаниям рекомендуется указывать подробные и конкретные объемы работ, включая распределение участия в НИОКР и направления исследований в гражданско-правовых соглашениях или описании работ. В целях контроля выполнения НИОКР целесообразно в течение года подтверждать результаты работы или планы НИОКР работников. Особое внимание также следует уделять сохранению первоначальных данных, включая сведения о технических исследованиях и разработках, записи внутренних документооборота, переписку и протоколы испытаний с использованием временных меток и других методов сохранения доказательных. Это позволит работодателям избежать оттока и потери результатов НИОКР и обеспечить защиту патентных прав.

Вместе с тем следует учитывать позицию Пленума Верховного суда РФ⁹, который указал, что при наличии спора между работником и работодателем о том, является ли конкретное изобретение, полезная модель или промышленный образец служебным (п. 1 ст. 1370 ГК РФ), следует учитывать, что содержание трудовых обязанностей работника, наличие или отсутствие конкретного задания работодателя и факт создания изобретения, полезной модели или промышленного образца в связи с выполнением этих обязанностей или задания доказываются работодателем. Для признания технического решения служебным не требуется, чтобы в документе, определяющем трудовые обязанности работника (трудовой договор, должностная инструкция), содержалось конкретное указание на выполнение работ по созданию конкретных патентоспособных объектов либо усовершенствованию известных технических решений. Определяющим для признания технического решения служебным является факт его создания в рамках трудовых обязанностей, содержание которых может следовать из трудовой функции или быть выражено в виде

конкретного задания. Во внимание могут быть приняты, в частности: акты работодателя, содержащие поручения работнику, соотношение деятельности, осуществляемой работодателем, со сферой, в которой создан патентоспособный объект, пределы трудовых обязанностей работника, место выполнения работ по созданию патентоспособных объектов, источник оборудования и средств, использованных для их создания, возможность осуществления работодателем контроля за работой, в рамках которой создан патентоспособный объект, цель создания патентоспособного объекта, последующее поведение работника и работодателя, составляемые ими в процессе трудовой деятельности работника документы, которые в совокупности могли бы свидетельствовать о разработке технических решений в связи с выполнением трудовых обязанностей, иные обстоятельства в совокупности.

В то же время, как отмечает В.О. Калятин [7, с. 180], если изобретение, полезная модель или промышленный образец созданы работником с использованием денежных, технических или иных материальных средств работодателя, но не в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя, то они не являются служебными. Однако в этом случае работодатель вправе по своему выбору потребовать предоставления ему безвозмездной простой (неисключительной) лицензии на использование созданного результата интеллектуальной деятельности для собственных нужд на весь срок действия исключительного права либо возмещения расходов, понесенных им в связи с созданием такого изобретения, полезной модели или промышленного образца.

Как свидетельствует практика, исполнители служебных НИОКР часто сталкиваются с проблемой определения вознаграждения за созданные РИД. В соответствии с п. 4 ст. 1370 размер вознаграждения, условия и порядок его выплаты работодателем определяются договором между ним и работником, а в случае спора — судом. Право на вознаграждение за служебное изобретение, полезную модель или промышленный образец неотчуждаемо. В силу п. 5 ст. 1246 ГК РФ Правительство РФ вправе устанавливать ставки, порядок и сроки выплаты вознаграждения за служебные изобретения, полезные модели, промышленные образцы. Данные ставки, порядок и сроки применяются в случае, если работодатель и работник не заключили договор, устанавливающий размер, условия и порядок выплаты вознаграждения. В силу этого Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1848 «Об утверждении Правил выплаты вознаграждения за служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы» закрепляет общие положения о выплатах вознаграждения авторам за результат РИД. Законодатель не учитывает тот факт, что зарплаты работников во многом зависят от таких факторов, как: территориальная принадлежность (региональность), условия работы (время, отчетность, совмещение с основной трудовой деятельностью), размер предоставляемой помощи работодателю (финансирование, инструментальное обеспечение). К примеру, Закон о служебных изобретениях ФРГ устанавливает такие критерии определения вознаграждения, как промышленная применимость изобретения,

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (п. 129).

задачи и положение работника на предприятии, вклад предприятия в создании служебного изобретения.

При этом следует поддержать мнение Гаврилова Э.П., обосновывающего ту позицию, что соглашение о вознаграждении за служебные РИД является самостоятельным гражданско-правовым договором и не может быть частью трудового соглашения работника-изобретателя и работодателя [2, с. 35].

Важно отметить, что область действия Правил не распространяется на случаи заключения договора между работником и работодателем, устанавливающего размер, условия и порядок выплаты вознаграждения, и на отношения работников, заключивших с работодателем трудовой или гражданско-правовой договор, в котором заранее устанавливаются размер, условия и порядок вознаграждения автору РИД. В связи с этим, как отмечает Г.А. Шлойдо [5, с. 19], при заключении договоров работниками предприятия или привлеченными специалистами необходимо включать в них условия о принадлежности прав на создаваемые РИД — служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы. В этом случае размер вознаграждения, условия и порядок его выплаты определяются договором между работодателем и работником, а в случае спора — судом (п. 4 ст. 1370, п. 7 ч. 1 ст. 1406 ГК РФ).

При анализе следует учесть и новеллы российского патентного права в ст. 1470 ГК РФ — нормы о секретах производства (ноу-хау), включающие сведения, содержащиеся в конструкторской и (или) технической документации, непосредственно связанные с обеспечением обороны и безопасности, полученные в рамках государственных программ или при выполнении государственного оборонного заказа, осуществление которых обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, либо являющиеся собственными разработками указанного федерального органа исполнительной власти или подведомственных ему государственных учреждений, которые подлежат учету в Реестре результатов интеллектуальной деятельности, непосредственно связанных с обеспечением обороны и безопасности, ведение которого осуществляет Минобороны РФ.

Российский правовой институт охраны секретов производства (ноу-хау) имеет свои особенности и закрепляет, как указывает В.И. Еременко [6, с. 10], исключительное право на секреты производства, в отличие от зарубежного права на ноу-хау, где, по справедливому мнению И.А. Зенина [8, с. 4], по определению невозможно закрепить исключительное право, подобное, к примеру, исключительному праву на охраняемое патентом изобретение. Следует признать, что предусмотренный законом режим служебного секрета производства (ст. 1470 ГК РФ) имеет свою специфику. Так, исключительное право на секрет производства, созданный работником в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя (служебный секрет производства), принадлежит работодателю. Гражданин, которому в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя стал известен секрет производства, обязан сохранять конфиденциальность полученных сведений до прекращения действия исключительного права на секрет производ-

ства. Аналогичный режим предусмотрен новой редакцией ст. 1471 ГК РФ, предусматривающей, что исключительное право на секрет производства, полученный при выполнении договора подряда, договора на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ либо по государственному или муниципальному контракту для государственных или муниципальных нужд, принадлежит подрядчику (исполнителю), за исключением случаев, установленных п. 3 и 4 ст. 1240 ГК РФ. Это обуславливает специфику отношений работника-создателя ноу-хау и работодателя.

Стоит также отметить Положение о применении Китайского патентного законодательства (далее — Положение)¹⁰. Согласно правилу 77 Положения, если организация, которой предоставлено патентное право, не заключила договор с изобретателем или создателем о порядке и размере вознаграждения, как это предусмотрено в ст. 16 Патентного закона КНР, и при этом организация не предусмотрела это в своих правилах и внутренних актах, сформулированных в соответствии с законами, в течение трех месяцев с даты объявления о предоставлении патентного права оно выплачивает изобретателю или создателю служебного изобретения денежную сумму в качестве вознаграждения. Сумма денежного вознаграждения за патент на изобретение должна составлять не менее 2000 юаней, а сумма вознаграждения за патент на полезную модель или промышленный образец — не менее 500 юаней.

В соответствии с правилом 78, если организация, которой предоставлено патентное право, не заключила договор с изобретателем или создателем о порядке и размере вознаграждения, как это предусмотрено в ст. 16 Патентного закона КНР, и при этом организация не предусмотрела это в своих правилах и локальных актах в соответствии с законами, она должна, после использования патента на изобретение в течение срока действия патентного права, отчислять каждый год из прибыли от использования изобретения или полезной модели не менее 2%, или из прибыли от эксплуатации конструкции не менее 0,2% и выплачивать ее изобретателю или создателю в качестве вознаграждения. Организация может, в качестве альтернативы, руководствуясь указанными процентами, может выплатить изобретателю или создателю единовременную денежную сумму в качестве вознаграждения. Если какое-либо юридическое лицо — обладатель патента предоставляет другому юридическому или физическому лицу право использования этого патента, оно должно выплачивать изобретателю не менее 10% дохода в качестве вознаграждения. Положение также предусматривается рекомендация о заключении договора с работником¹¹.

Служебные изобретения, созданные ушедшим на пенсию или уволившимся сотрудником, определяются в соответствии с Правилами применения Патентного закона (далее — Правила)¹² для сохранения законных прав

¹⁰ Implementing Regulations of the Patent Law of the People's Republic of China. URL: <https://www.mondaq.com/china/patent/599678/service-invention-in-china--current-provisions-proposed-changes>

¹¹ Там же.

¹² Rules for the Implementation of the Patent Law of the People's Republic of China. URL: https://english.cnipa.gov.cn/art/2014/3/31/art_1349_81671.html

бывшего работодателя на научные и технологические достижения при одновременном поощрении и поддержке инновационного развития. Специально оговаривается, что изобретения, сделанные уволившимся работниками в течение одного года после выхода на пенсию от бывшего работодателя или прекращения трудовых отношений, если они связаны с работой, выполняемой для бывшего работодателя, или задачами, поставленными бывшим работодателем, являются служебными изобретениями.

Однако на практике уволившиеся сотрудники часто подают патентные заявки на имя другого лица, чтобы обойти юридические ограничения этого пункта, что создает трудности для бывших работодателей при предъявлении претензий по защите прав на служебные изобретения. В связи с этим лицо, претендующее на права изобретателя, должно доказать наличие творческого вклада в существенные особенности изобретения. При определении фактических изобретателей учитывается способность изобретателя разумно объяснить процесс НИОКР, включая сложность его технического решения, соответствующих знаний и опыта, навыков или материально-технических условий, а также может ли правообладатель или изобретатель представить доказательства, подтверждающие проведение соответствующих разработок.

В частности, в патентном споре между китайскими компаниями Nanjing Medlander Medical Technology et al. против Nanjing Vishee Medical Technology (2016) суд поставил под сомнение права изобретателя, указанного в патентной заявке, установив, что заявленный изобретатель не имел опыта обучения или работы в соответствующей технической области; не смог распознать и отличить аналогичные продукты в этой области и продемонстрировал недостаточные навыки на месте, чтобы использовать профессиональное программное обеспечение, включенное в патентную заявку, для составления патентных чертежей. Таким образом, суд постановил, что изобретатель явно не был фактическим изобретателем оспариваемого патента.

В другом примере патентного спора в КНР, Shenzhen Moshi Technology против Duntai Technology (Шэньчжэнь) (2020), суд, рассмотрев вопрос о возможности изобретателя осуществить разработки определенной патентованной технологии и проверив образование изобретателя, опыт работы, а также отчеты о НИОКР, представленные как истцом, так и ответчиком, пришел к выводу, что уволившийся работник и работодатель подали заявку на патент на имя другого лица, чтобы обойти нормы закона.

Практика служебного изобретательства в Российской Федерации имеет свои особенности. Часто работник-изобретатель не стимулирован в выполнении творческой работы. Одним из возможных решений является введение отдельных отраслевых норм (локальный нормативный акт), закрепляющих размер вознаграждения для авторов служебных изобретений и создание бюро по рационализации и изобретательству, используя ранее существовавшую практику.

К примеру, несколько лет назад в компании «Дедал» (входит в концерн Росатом, резидент ОЭЗ «Дубна») ввели поощрения для сотрудников, которые создают

изобретения, полезные модели и программы для ЭВМ. В среднем в последние годы примерно каждый месяц здесь получают минимум один патент. Изобретателями обычно становятся инженеры, программисты, научные сотрудники. Автор получает две выплаты. Первую — когда получают патент на его разработку изобретения или полезной модели в Роспатенте. Вторую — когда его решение внедряется в производство. Каждая выплата равна среднемесячной зарплате на предприятии. Это достаточно эффективная система, позволяющая внедрять до 80% запатентованных разработок.

В настоящее время также действуют налоговые меры для стимулирования трансфера технологий в рамках Дорожной карты трансформации делового климата в сфере интеллектуальной собственности (ТДК ИС), в частности: освобождение от НДС (0% НДС, изменения в п. 26.2 ст. 149 Налогового кодекса (НК) РФ) по передаче исключительных прав на РИД, ноу-хау, а также их использование по договору коммерческой концессии (п. 3 ТДК 2.0); правила «патентной коробки» для регионов, когда субъекты РФ наделены правом устанавливать специальный режим «патентной коробки» (п. 11 ТДК 2.0); проект по расширению перечня направлений НИОКР, расходы на которые включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5 (п. 23 ТДК 2.0), и др.¹³

Выводы. Для поддержания баланса творческой активности и заинтересованности между работодателем и работником необходимы четкие, структурированные правила на уровне не только ГК РФ и федеральных законов, но и на уровне локальных актов предприятий и организаций. Наиболее важные, детально изложенные условия будущего РИД не могут быть определены только в трудовом договоре работника. В целях практической реализации закрепленного законом права на вознаграждение за служебные РИД (ст. 1370 ГК РФ) необходимо заключение специального гражданско-правового соглашения о создании служебных РИД и вознаграждении между работником-изобретателем и работодателем при контроле со стороны общественных организаций — например, организации ВОИР. Необходима система локальных актов, регулирующих и стимулирующих служебное изобретательство на предприятиях и в компаниях в целях реализации национальных направлений развития в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204¹⁴ для ускорения технологического развития Российской Федерации.

Одним из ключевых факторов увеличения создания и применения современных технологий и роста наукоемкого высокотехнологического производства является изобретательская деятельность, создание передовых технических решений. В совокупности это обуславливает необходимость стимулирования и развития

¹³ Распоряжение Правительства от 03.08.2020 № 2027-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности „Трансформация делового климата“ „Интеллектуальная собственность“».

¹⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

как изобретательства в целом, так и создание системы служебного изобретательства в наиболее динамичных масштабах, а также формирование более развитой и адекватной целям и задачам современного научно-технологического развития правового регулирования изобретательства. Закон, подзаконные акты и локальные акты должны обеспечивать учет интересов работника-

изобретателя, работодателя и государства, что необходимо для поддержания конкурентоспособной экономики страны в целом и каждого предприятия или компании в отдельности в национальном и международном масштабе.

Литература

1. Гаврилов Э.П. Как законодатель исправляет неточность, допущенную Конституционным Судом РФ // Патенты и лицензии. 2021. № 5. С. 18.
2. Гаврилов Э.П. Об авторском вознаграждении и других гражданских правах изобретателей // Патенты и лицензии. 2022. № 6. С. 34—37.
3. Гаврилов Э.П. Патентное право в части четвертой ГК РФ: комментарий к главе 72 // Хозяйство и право. 2007. № 12.
4. Карцхия А.А., Пронь С.Д. Служебные изобретения: актуальный российский и зарубежный опыт правового регулирования // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. № 2. 2021. С. 5—18.
5. Шлойдо Г.А. Права авторов служебных изобретений в свете новелл патентного законодательства // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2021. № 4. С. 50—62.
6. Еременко В.И. Последние в 2020 году изменения в Гражданском кодексе Российской Федерации // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2021. № 4. С. 5—17.
7. Калятин В.О. Проблема закрепления прав на результаты коллективной творческой деятельности в рамках служебных отношений // Закон. 2020. № 9. С. 173—184.
8. Зенин И.А. Интеллектуальная собственность и инновации в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 2—5.
9. Карцхия А.А. Гражданский оборот и цифровые технологии : монография. М. : Филинь, 2019.
10. Карцхия А.А. Новые элементы национальной безопасности: национальный и международный аспект // Вопросы кибербезопасности. 2020. № 6 (40). С. 72—82.

WORK-RELATED INVENTIVE ACTIVITIES: PROBLEMS AND LAW ENFORCEMENT EXPERIENCE

Aleksandr Kartskhia¹⁵, Stanislav Pron'ov¹⁶

Keywords: *work-related results of intellectual activity, invention, employee-inventor, patent, patent rights, inventor's rights, patent rights protection, intellectual property, rightholder.*

Abstract.

Purpose of the paper: analysing the current state and process of development of the institution of work-related inventive activities with a view to work out the most suitable ways for the legal regulation of patent law and modern technologies.

Methods of study: the research is carried out using general scientific methods, including the comparative legal and formal legal methods, as well as the method of system analysis of current legislation together with analysing Russian and foreign law enforcement practice in the area of inventive activities, including court practice.

Results obtained: in the course of study the authors come to the conclusion that one of the key factors for an increased creation and use of modern technologies and growth of knowledge-intensive high-tech production is the inventive activities of inventors of advanced technical solutions, and the mechanism for an optimal interaction of inventors, customers and the government serves as a basis for optimally directing such development. Taken together, these factors determine a need to stimulate and develop both inventive activities at large and setting up a system for work-related inventive activities on a most dynamic scale, as well as the formation of a system for legal regulation of inventive activities, a better developed one and adequate for goals and tasks of modern research and technological development both at the law-making level and at the corporate level of enterprises and organisations.

Research novelty: the paper presents an original assessment of work-related inventive activities in the comparative legal aspect of Russian and foreign legislation and law enforcement experience in the context of building the most efficient legal mechanism for stimulating work-related inventive activities based on the balance of interests of the employee-inventor and employer as well as the protection of government interests.

¹⁵ Aleksandr Kartskhia, Dr.Sc. (Law), Professor at the Gubkin Russian State University of Oil and Gas (National Research University), Moscow, Russian Federation. E-mail: arhz50@mail.ru

¹⁶ Stanislav Pron'ov, Ph.D. student at the Department of Civil Law Disciplines of the Gubkin Russian State University of Oil and Gas (National Research University), Moscow, Russian Federation. E-mail: slas.prono@gmail.com

References

1. Gavrilov E.P. Kak zakonodatel' ispravliaet netochnost', dopushchennuiu Konstitutsionnym Sudom RF. *Patenty i litsenzii*, 2021, No. 5, p. 18.
2. Gavrilov E.P. Ob avtorskom voznagrazhdenii i drugih grazhdanskikh pravakh izobretatelei. *Patenty i litsenzii*, 2022, No. 6, pp. 34–37.
3. Gavrilov E.P. Patentnoe pravo v chasti chetvertoi GK RF: kommentarii k glave 72. *Khoziaistvo i pravo*, 2007, No. 12.
4. Kartskhiia A.A., Prono S.D. Sluzhebnye izobreteniia: aktual'nyi rossiiskii i zarubezhnyi opyt pravovogo regulirovaniia. *Intellektual'naia sobstvennost'. Promyshlennaia sobstvennost'*, 2021, No. 2, pp. 5–18.
5. Shloido G.A. Prava avtorov sluzhebnykh izobretenii v svete novell patentnogo zakonodatel'stva. *Intellektual'naia sobstvennost'. Promyshlennaia sobstvennost'*, 2021, No. 4, pp. 50–62.
6. Eremenko V.I. Poslednie v 2020 godu izmeneniia v Grazhdanskom kodekse Rossiiskoi Federatsii. *Intellektual'naia sobstvennost'. Promyshlennaia sobstvennost'*, 2021, No. 4, pp. 5–17.
7. Kaliatin V.O. Problema zakrepleniia prav na rezul'taty kollektivnoi tvorcheskoi deiatel'nosti v ramkakh sluzhebnykh otnoshenii. *Zakon*, 2020, No. 9, pp. 173–184.
8. Zenin I.A. *Intellektual'naia sobstvennost' i innovatsii v Rossiiskoi Federatsii*. Rossiiskaia iustitsiia, 2015, No. 12, pp. 2–5.
9. Kartskhiia A.A. *Grazhdanskii oborot i tsifrovye tekhnologii : monografiia*. M. : Filin", 2019.
10. Kartskhiia A.A. *Novye elementy natsional'noi bezopasnosti: natsional'nyi i mezhdunarodnyi aspekt*. *Voprosy kiberbezopasnosti*, 2020, No. 6 (40), pp. 72–82.



ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО) ХОЗЯЙСТВА ПРИ НАРУШЕНИИ ДОГОВОРА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГРАНТА В ФОРМЕ СУБСИДИИ

Ельникова Е.В.¹

Ключевые слова: судебная практика, бюджетное финансирование, нецелевое использование, субсидия, нарушение договора, ответственность.

Аннотация.

Целью работы является оценка состояния действующего законодательства в сфере регулирования ответственности крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ) в случае нарушения условий договора о предоставлении гранта и выявление правовых проблем при применении норм об ответственности.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы исследования (анализ, синтез, описание, сравнение) и общий диалектический метод познания.

Результаты исследования позволили сделать вывод о том, что отношения в сфере предоставления бюджетных грантов регулируются общими положениями бюджетного законодательства, устанавливающими правила предоставления субсидий, которые не учитывают специфический характер отрасли сельского хозяйства, в том числе наличие повышенного уровня риска в процессе осуществления предпринимательской деятельности сельскохозяйственными товаропроизводителями, в частности, КФХ, вследствие воздействия природно-климатических, экологических и иных факторов. Установлено, что действующие нормы бюджетного законодательства не содержат дифференцированного регулирования, которое бы учитывало наличие либо отсутствие вины грантополучателя, выявлены пробелы в части правового регулирования нарушения условий использования гранта.

Научная новизна состоит в уточнении круга лиц, имеющих право на получение гранта «Агростартап» за счет исключения из него граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Автор предлагает внести изменения в Бюджетный кодекс (БК) РФ, которые бы допускали возможность субсидиарного применения норм гражданского законодательства к регулированию отношений, связанных с неисполнением договора о предоставлении гранта.

DOI:10.21681/2226-0692-2022-67-73

Введение и постановка задачи

Государственная поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств (далее – КФХ) стала одним из приоритетных направлений содействия государства развитию сельскохозяйственного производства, которое получило закрепление в федеральных и региональных документах стратегического развития России. Как уже ранее было отмечено исследователями, «вопросы развития малых форм хозяйствования, их финансовая и имущественная поддержка является одним из приоритетов деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне» [6, с. 75]. Вместе с тем А.М. Борисова обращает внимание и на негативные факторы бюджетного финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства, такие как «нестабильность законодательства, отсутствие последовательности в бюджетном финансировании, отсутствие на законодательном и доктринальном уровнях единого подхода к регулированию бюджетного финансирования субъектов МСП» [1, с. 420].

Разделяя важность и значение разработанных и принятых в указанном направлении нормативных правовых актов, приходится констатировать, что в про-

цессе освоения крестьянскими (фермерскими) хозяйствами бюджетных средств возникает так много проблем, в том числе и правового характера, что нередко предоставленная государством помощь не только не способствует эффективному развитию КФХ, но и ускоряет прекращение их деятельности в результате несостоятельности (банкротства). В особо тяжелых случаях члены КФХ подвергаются уголовному преследованию по статье о мошенничестве. Из-за опасения привлечения к уголовной ответственности многие фермеры отказываются участвовать в процедурах, связанных с получением бюджетных средств. В итоге выделяемые в рамках государственных программ бюджетные средства в полном объеме не доходят до непосредственных их получателей, что снижает их значение как одного из наиболее востребованных видов государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Разумеется, в судебной практике часть судебных решений о совершении мошеннических действий членами КФХ вынесена на основе достаточных доказательств наличия умысла на хищение бюджетных средств. Од-

¹ Ельникова Елена Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: femida-67@yandex.ru.

нако предметом исследования в рамках данной статьи станут не эти вполне очевидные решения суда, а иные ситуации, когда констатируется факт нецелевого использования КФХ бюджетных средств, при этом устанавливается, что они были израсходованы на нужды и развитие самого хозяйства, а не присвоены участниками в корыстных целях.

Изучение и анализ проблем, возникающих у КФХ в связи с получением средств из бюджета, позволит выявить те из них, преодоление которых станет возможным в результате коррекции нормативно-правового регулирования, и предложить её варианты. Другая часть проблем может быть разрешена на основе выработки рекомендаций для КФХ в отношении осуществления ими собственных действий в рамках процедуры получения средств из бюджета, что не требует изменения законодательства.

Решение поставленной задачи

Сформированная в России система государственной финансовой поддержки КФХ предполагает распределение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для последующего их доведения непосредственно до КФХ, при этом часть субсидии предоставляется им за счет средств регионального бюджета. В настоящее время действуют Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации², утверждённые в качестве приложения № 6 к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В статье 78 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), содержащей правила предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям (далее – ИП), физическим лицам, содержание понятия «грант» не раскрывается, однако само это понятие используется в пункте 7 указанной статьи. Несмотря на то, «что с точки зрения формирования расхода публичным субъектом грант не имеет принципиальных особенностей, позволяющих сделать вывод, что это не субсидия, а иная форма расходов», С.С. Курбатова полагает, что можно говорить о «некоторых особенностях в регулировании бюджетных грантов, что позволяет ему претендовать на самостоятельное место в системе видов бюджетного субсидирования» [4], выступить в качестве «особой формы бюджетной субсидии» [9, с. 73–81], однако не все исследователи выделяют гранты в качестве самостоятельного инструмента финансовой поддержки [9, с. 73–81].

Вместе с тем известны и иные подходы, исходящие из гражданско-правовой природы гранта как договора пожертвования вне зависимости от источника предоставления финансирования [10, с. 241–254]. Л.В. Спе-

ранская отмечает, «что гражданским законодательством прямо не предусмотрена рассматриваемая форма договора. При этом принцип свободы договора позволяет заключать договор целевого финансирования» [8]. Как отмечает А.А. Лысых, «гранты представляют собой безвозмездную помощь молодым предпринимателям, но эта мера поддержки может стать возвратной формой помощи» [7].

Порядок предоставления грантов в форме субсидий определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ, принимаемыми, как правило, в рамках деятельности по реализации региональных государственных программ по развитию сельского хозяйства, если он непосредственно не определён в решениях об их предоставлении, принятых указанными в п. 7 ст. 78 БК РФ субъектами. Так, в целях реализации государственной программы Белгородской области «Развитие сельского хозяйства и рыбоводства в Белгородской области» утверждён Порядок предоставления крестьянским (фермерским) хозяйствам грантов на развитие семейных ферм Белгородской области³. В Ростовской области предоставление грантов «Агростартап» на реализацию проектов создания и (или) развития крестьянских (фермерских) хозяйств регламентируется Постановлением Правительства Ростовской области от 28 мая 2019 № 369 «О порядке предоставления субсидии на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»⁴. В Курской области в текущем году действует Постановление Администрации Курской области от 25.05.2021 № 535-па «Об утверждении Правил предоставления из областного бюджета грантов в форме субсидий (грант «Агростартап») на финансовое обеспечение затрат на реализацию проекта создания и (или) развития хозяйства»⁵.

В нормативных правовых актах, регламентирующих процедуру получения грантов крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, в соответствии с п. 3 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ⁶ должны быть определены: категории и критерии отбора претендентов на получение гранта, цели, условия, порядок и результаты предоставления гранта, порядок возврата гранта в соответствующий бюджет в случае нарушения условий его предоставления, положения об осуществлении в отношении грантополучателей и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договорам (соглашениям) о предоставлении грантов, проверок соблюдения ими порядка и условий

² Постановление Правительства РФ от 18.12.2019 № 1706 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2019 г. № 476» // Собрание законодательства РФ. 30.12.2019. № 52 (часть I). Ст. 7949.

³ Постановление Правительства Белгородской области от 24 марта 2014 года № 114-пп «О реализации мероприятий по развитию семейных ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. № 45 (том II). 07.04.2014.

⁴ Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://pravo.donland.ru> (29.05.2019).

⁵ Постановление Администрации Курской области от 25.05.2021 № 535-па «Об утверждении Правил предоставления из областного бюджета грантов в форме субсидий (грант «Агростартап») на финансовое обеспечение затрат на реализацию проекта создания и (или) развития хозяйства». URL: <http://ck-kursk.ru/upload/iblock/779/7799d3c053788fea3a98778c44591cb9.pdf>

⁶ Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

предоставления гранта, в том числе достижению результатов его предоставления, а также проверок органами государственного финансового контроля. Кроме того, необходимо соблюдать общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492⁷.

При заключении договора о предоставлении гранта в форме субсидии используется типовая форма, утвержденная Приказом Минфина России от 25 декабря 2019 г. № 248н⁸, с 1 января 2023 года согласно Приказу Минфина России от 30.11.2021 № 199н⁹ вводится новая типовая форма соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам, которая не предусматривает для грантов отличия от субсидий правила регулирования.

В правоприменительной практике региональных органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере сельского хозяйства, а также в судебной практике важное значение имеет установление как самого факта нецелевого расходования бюджетного гранта, так и соответствующих мер ответственности. Одной из проблем, наиболее актуальных для грантополучателей, является привлечение их к уголовной ответственности в случаях нарушения правил использования гранта не вследствие умысла, а в результате возникновения различного рода сложных обстоятельств, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. К сожалению, во многих случаях судьями принимается во внимание только сам факт нецелевого использования субсидии и не устанавливаются обстоятельства (не только в полном объеме, но иногда даже и частично), вследствие которых произошло указанное правонарушение. В результате имеет место ошибочная квалификация действий грантополучателя как мошенничество и применение к нему мер уголовной ответственности в виде лишения свободы. Наличие данной проблемы было отмечено уполномоченным по защите прав предпринимателей Саратовской области Михаилом Петриченко, который обратил внимание на «многочисленные уголовные дела против фермеров в разных районах области, которые использовали полученные субсидии на

развитие своего хозяйства, но с нарушением цели, на которую она была выдана»¹⁰, однако вместо применения к ним ответственности в соответствии с п. 3.1 ст. 78 БК РФ в виде возврата полученных субсидий в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ необоснованно подвергались уголовному наказанию за мошенничество. При таких обстоятельствах фермеры опасались брать субсидии, что не способствовало развитию экономики региона.

Определенную роль в установлении признаков состава мошенничества сыграло Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 от 30 ноября 2017 года¹¹, в п. 4 которого дано разъяснение, что «содеянное следует квалифицировать как мошенничество, если умысел, направленный на хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество, возник у лица до получения чужого имущества или права на него». В указанном судебном акте в перечне обстоятельств, которые могут свидетельствовать о наличии умысла на хищение чужого имущества, в числе других названо «распоряжение полученным имуществом в личных целях вопреки условиям договора». Однако при рассмотрении дел, связанных с нарушением условий предоставления грантов, было бы неверным квалифицировать действия грантополучателя как мошенничество только на основе доказанности факта использования бюджетных средств в личных целях, поскольку «указанные обстоятельства сами по себе не могут предрешать выводы суда о виновности лица в совершении мошенничества. В каждом конкретном случае необходимо с учетом всех обстоятельств дела установить, что лицо заведомо не намеревалось исполнять свои обязательства».

Рассмотрим более детально наиболее характерные условия предоставления грантов фермерам на основе изучения и анализа нескольких десятков региональных правил, которые, закрепляя некоторые общие условия, тем не менее содержат в большем или меньшем объеме также и специальные требования, обусловленные социально-экономическими, природно-климатическими и иными условиями конкретного региона.

Прежде всего обратим внимание на требования непосредственно к самому заявителю, подающему документы. Нормативные правовые акты должны четко устанавливать, какие категории хозяйствующих субъектов могут быть претендентами на получение целевого гранта. К примеру, заявку на получение гранта «Агро-стартап» могут подавать три категории субъектов: КФХ, ИП и граждане, которые в случае победы в конкурсе должны в течение 30 дней осуществить государственную регистрацию КФХ или зарегистрироваться в качестве ИП.

Общим требованием является наличие российского гражданства для главы КФХ, ИП, гражданина. Кроме того, основным видом деятельности для КФХ и ИП должны быть производство и (или) переработка

⁷ Собрание законодательства РФ. 28.09.2020. № 39. Ст. 6069.

⁸ Приказ Минфина России от 25 декабря 2019 г. № 248н «Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении средств юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю на безвозмездной и безвозвратной основе в форме гранта, источником финансового обеспечения которых полностью или частично является субсидия, предоставленная из федерального бюджета» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (01.04.2020).

⁹ Приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (05.03.2022).

¹⁰ URL: <https://www.vzsar.ru/news/2019/12/20/saratovskie-fermery-perestali-brat-subsidii-iz-straha-ygolovnogo-presledovaniya.html>

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 (ред. от 29.06.2021) «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 2.

сельскохозяйственной продукции, а гражданин РФ, подавший заявку на получение гранта «Агростартап», в случае объявления его победителем конкурса должен в течение 30 дней осуществить государственную регистрацию КФХ или зарегистрироваться как ИП с указанным основным видом деятельности. Представляется, что включение в число заявителей граждан, которые на момент подачи заявки не входят в КФХ и не являются ИП, является излишним и не имеет убедительного обоснования. Напротив, в отношении таких граждан потенциально возникают риски, связанные с отказом им в государственной регистрации или её приостановлении, что может повлиять на соблюдение установленного 30-дневного срока и в дальнейшем быть квалифицировано как несоблюдение условий предоставления субсидии, что влечёт обязанность её возврата в полном объёме. Кроме того, участие таких претендентов может лишить возможности получения гранта иных заявителей, уже имеющих статус КФХ или ИП.

При наличии заинтересованности в получении гранта «Агростартап» гражданин РФ может заранее зарегистрироваться в качестве ИП или осуществить регистрацию КФХ и участвовать в конкурсе в каком-либо из этих статусов, вследствие чего в целях обеспечения наиболее эффективного распределения бюджетных средств и предотвращения рисков нарушения условий их предоставления считаем целесообразным исключение из нормативных правовых актов такой категории заявителей гранта «Агростартап», как граждане РФ, не являющиеся главой КФХ или ИП.

В большинстве нормативных правовых актов в качестве требования к заявителю – КФХ или ИП – указывается наличие государственной регистрации на сельской территории (или территории сельской агломерации) субъекта РФ в текущем финансовом году. Представляется, что формулировка этого критерия не является удачной, поскольку вызывает различное толкование в процессе правоприменения: в одних случаях понимается как отнесение даты государственной регистрации к текущему финансовому году, в других – как создание КФХ или ИП к началу финансового года. Вместе с тем имеются случаи отказа (на наш взгляд, необоснованного) в предоставлении гранта, когда заявителем был гражданин РФ, ранее являвшийся членом КФХ, прекращённого к моменту подачи заявки. В качестве обоснования отказа было указано, что заявитель уже был зарегистрирован в текущем финансовом году в качестве главы КФХ¹².

В случае, если предоставление гранта основано на принципе однократности, в конкурсе могут участвовать только заявители, которым ранее не предоставлялись средства государственной финансовой поддержки. Например, грант «Агростартап» не может быть предоставлен, если ранее заявитель являлся получателем субсидии (гранта) на создание КФХ. Напротив, грант на развитие семейной животноводческой фермы может быть предоставлен многократно при соответствии заявителя установленным региональными нормативными актами условиям его получения.

¹² URL: <http://apk.rkursk.ru/images/komapk/Dokument/2022/Protokol%20N2%20ot%2005.05.2022.pdf>

Предоставление гранта на создание (развитие) КФХ, семейной фермы осуществляется на условиях софинансирования расходов грантополучателем. Правила предоставления гранта должны содержать минимальный размер денежных средств грантополучателя, которые должны быть направлены на достижение цели предоставления гранта (например, для гранта «Агростартап» – не менее 10% от общей суммы предоставляемых в качестве гранта денежных средств). Отсутствие у заявителя подтверждения наличия необходимых денежных средств является основанием для отказа в предоставлении гранта по причине несоответствия установленным требованиям. Кроме того, как предусмотрено п. 6.1 ст. 132 Бюджетного кодекса РФ, Правительством РФ утверждается предельный уровень софинансирования финансовых обязательств субъекта РФ для субсидий из федерального бюджета по субъектам РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Ещё одним общим условием, которому должен соответствовать заявитель, является отсутствие неисполненных обязанностей по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов и процентов, подлежащих уплате в соответствии с налоговым законодательством РФ, в сумме, превышающей десять тысяч рублей, а также просроченных задолженностей по возврату в бюджет субъекта РФ субсидий, бюджетных инвестиций и иной задолженности. С учётом изменений, внесённых Правительством РФ в связи с введением недружественными государствами в 2022 году политических и экономических санкций в отношении российских граждан и юридических лиц, до конца текущего года у участника отбора может быть неисполненная задолженность перед бюджетом, не превышающая 300 тыс. руб.¹³ Указанную и иные особенности предоставления субсидий в 2022 году не требуется отражать в принятых ранее нормативных правовых актах субъектов РФ, однако учитывать их при проверке требований к заявителю необходимо.

В качестве дополнительных условий нормативными правовыми актами отдельных субъектов РФ могут быть предусмотрены такие условия, как наличие специального образования в области сельского хозяйства (среднего специального или высшего, основного или дополнительного), трудового стажа в сфере сельского хозяйства или опыта работы в личном подсобном хозяйстве в течение установленного срока (например, трех лет), отнесение КФХ или ИП к категории микропредприятий, подтверждение наличия собственных денежных средств в размере не менее 10% от суммы гранта.

Нередко юридическая техника построения правовых норм в региональных нормативных правовых актах не отвечает необходимому уровню, способному обеспечить их непротиворечивость, лаконичность, правовую

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2022 № 590 «О внесении изменений в общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг и об особенностях предоставления указанных субсидий и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2022. № 15. Ст. 2508.

определённость. К примеру, в числе требований, которым должен соответствовать заявитель на момент подачи заявки на получение гранта в форме субсидии, указывается его обязанность сохранять деятельность КФХ или статус ИП в течение определённого срока после получения гранта (чаще всего – 5 лет). Другим требованием к заявителю, которое также почти всегда включается в нормативные правовые акты, является достижение плановых показателей деятельности, установленных бизнес-планом. Названные требования относятся к условиям предоставления гранта, их исполнение контролируется в период реализации проекта создания (развития) КФХ (семейной фермы), а не на стадии подачи заявки и её оценки, поэтому и в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок предоставления гранта, такие требования должны быть отнесены к условиям реализации гранта, а не к характеристикам заявителя, как и наоборот, требования, предъявляемые к заявителю, должны быть сформулированы отдельно от условий реализации гранта.

Расположение правовой нормы в тексте правового акта в соответствии с её смысловой нагрузкой имеет важное значение как для самих участников получения гранта, поскольку позволяет им точнее уяснить в совокупности все установленные при подаче заявки и сборе необходимых документов требования и оценить их наличие, так и для судов при рассмотрении ими дел по искам к грантополучателям о возврате полученной суммы гранта либо об оспаривании требований о возврате денежных средств, полученных в качестве гранта в форме субсидии. В этом смысле имеет значение, какого рода правонарушение было допущено грантополучателем: связанное с нарушением условий предоставления гранта или порядка его использования.

Изучение судебной практики показывает, что суды разграничивают эти группы условий и различают правовые последствия, наступающие при их нарушении.

Нельзя не отметить, что и в некоторых нормативных правовых актах, устанавливающих правила предоставления грантов, возможные нарушения со стороны грантополучателя дифференцируются в целях определения различных правовых последствий того или иного нарушения. Например, в случае нарушения условий, целей, критериев и порядка, установленных при предоставлении гранта, предоставления недостоверных сведений для получения гранта, неисполнения условий соглашения о предоставлении гранта средства гранта возвращаются в полном объёме. При установлении факта расходования средств гранта или их части не по целевому назначению – в размере суммы, израсходованной не по целевому назначению.

В практике судов нередко рассматриваются дела, когда по итогам проверки контролирующие органы устанавливают факт недостижения установленных целевых показателей результативности использования субсидии и на этом основании предъявляют требование о возврате гранта, исходя из наличия нарушений условий договора о предоставлении гранта. Вместе с тем в п. 3.1 ст. 78 БК РФ указано, что соответствующие средства подлежат возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ в случае нарушения получателем

предусмотренных настоящей статьей субсидий условий, установленных при их предоставлении.

Выше нами не случайно были достаточно подробно рассмотрены условия предоставления гранта, поскольку несоблюдение именно этих условий влечёт обязанность возврата субсидии. Что же касается других условий договора о предоставлении гранта, относящихся к условиям его использования, в том числе и установленных целевых показателей результативности его использования, то их нарушение не должно иметь аналогичные правовые последствия, однако отсутствие в законодательстве иных норм приводит к тому, что правоприменители чаще всего не считают необходимым анализировать причины несоблюдения условий использования гранта, ограничиваясь лишь установлением самого факта такого несоблюдения.

Как уже было отмечено, договор о предоставлении гранта содержит в качестве обязательного условия частичное расходование собственных средств грантополучателя на достижение цели предоставленного гранта. Как правило, в договоре обозначается минимальный уровень расходов грантополучателя в процентах, но более детально это условие не раскрывается, что создаёт неопределённость в случае рассмотрения спора в судебном порядке. Нередко контролирующие органы исходят из того, что из собственных средств должна быть оплачена каждая покупка грантополучателя в размере не ниже установленного минимального предела, и признают нарушением условий договора с требованием возврата гранта ситуацию, когда в целом запланированные расходы были произведены грантополучателем даже в объёме более того, что установлено соглашением, но они не были пропорционально распределены по каждому из заключённых им договоров. Например, фермер при покупке посадочного материала оплатил его на 100% за счет средств гранта, а другие позиции оплачивал из собственных средств.

Вполне очевидно, что представлениям общества о справедливости в большей степени отвечают те судебные решения, в которых судьи подходят к выяснению обстоятельств дела неформально и отказывают в удовлетворении требования о возврате субсидии (гранта), считая, что в действиях грантополучателя отсутствует вина, и применение к нему мер ответственности в виде возврата полученных из бюджета средств допустимо лишь в результате совершения умышленных недобросовестных действий (бездействия), противоречащих смыслу и направленности такого соглашения¹⁴.

Можно привести немало и других примеров невозможности соблюдения иных условий договора о предоставлении гранта, не обусловленной виновными действиями грантополучателя, например, в отношении обеспечения деятельности КФХ в течение пяти лет, создания и сохранения рабочих мест и пр. Однако на данный момент состояние правового регулирования ответственности получивших гранты КФХ, предусматривающее использование арсенала исключительно бюджетно-правовых средств, не отвечает интересам развития этой

¹⁴ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2019 № 13АП-214/2019 по делу № А26-8539/2018 // СПС «Консультант Плюс».

важной для всего общества в целом сферы экономики. Неспособность обеспечить действующими положениями бюджетного законодательства эффективную правовую защиту прав и интересов грантополучателей в сфере агробизнеса является очевидной ещё и вследствие того, что, как отмечают исследователи, «ответственность публично-правовых образований за нарушения условий субсидирования (нарушение сроков предоставления субсидии, недофинансирование и проч.) бюджетным законодательством Российской Федерации не предусмотрена» [2], в связи с чем высказываются предложения о расширении норм законодательства об ответственности. Как считает Н.В. Васильева, «с учетом публично-правовой природы отношений субсидирования именно бюджетное законодательство Российской Федерации должно содержать нормы, предусматривающие ответственность как получателей субсидий, так и публично-правовых образований» [2].

Результаты и выводы

Изучение комплекса правовых норм федерального и регионального уровня в сфере предоставления КФХ грантов в форме субсидий, а также практики их применения, в том числе судебной, позволило сделать общий вывод о том, что обозначенные отношения регулируются в значительной степени положениями бюджетного законодательства, устанавливающими правила предоставления субсидий, которые имеют общий характер и не учитывают в необходимой степени специфический характер отрасли сельского хозяйства, в том числе наличие повышенного уровня риска в процессе осуществления предпринимательской деятельности сельскохозяйственными товаропроизводителями, в частности, КФХ, вследствие воздействия природно-климатических, экологических и иных факторов. Это в полной мере относится и к правовому регулированию применения норм об ответственности КФХ за нарушение условий договора о предоставлении гранта, в том числе вследствие объективных обстоятельств.

Отсутствие дифференцированного правового регулирования создает существенные проблемы и на ста-

дии принятия судебных решений, которые в отдельных случаях разрешаются посредством применения судами принципа добросовестности, однако в целом можно констатировать, что нормы бюджетного законодательства об ответственности получателей субсидий (грантов) не позволяют эффективно регулировать отношения в случае нарушения условий договора о предоставлении гранта, поскольку при буквальном толковании содержат значительные пробелы, оставляя за пределами своего регулирования условия использования гранта, и, кроме того, не учитывают наличие или отсутствие вины грантополучателя. Ситуация осложняется и вследствие того, что БК РФ не предусматривает возможности применения гражданского законодательства к регулированию рассматриваемых в рамках данной статьи отношений, поэтому его использование в некоторых судебных решениях не соответствует закону.

Развитие законодательства об ответственности за нарушение условий договора о предоставлении гранта КФХ должно идти в направлении дополнения норм бюджетного законодательства о нецелевом использовании бюджетных средств гражданско-правовыми средствами, в частности, о возмещении причинённого вреда, неустойке, поручительстве. В качестве первого шага необходимо внести изменения в БК РФ, которые бы допускали возможность субсидиарного применения норм гражданского законодательства к регулированию отношений, связанных с неисполнением договора о предоставлении гранта. В качестве меры более общего характера можно обозначить осуществление мониторинга правоприменения, осуществление которого «в основном должно быть сосредоточено на уровне самих федеральных органов исполнительной власти» [8, с. 37].

Сочетание норм бюджетного и гражданского законодательства в регулировании последствий неисполнения условий предоставления гранта КФХ позволит снизить имеющиеся в настоящий момент правовые риски, что будет способствовать более эффективному использованию грантов как одного из видов государственной финансовой поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Литература

1. Борисова А.М. Проблемы бюджетного финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровизации экономики // Евразийский юридический журнал. 2020. № 5 (144). С. 420—422.
2. Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.
3. Горбачев С.А., Зудов Ю.В. Совершенствование системы оценки нормативных правовых актов Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1 (30). С. 30—38.
4. Курбатова С.С. Правовое регулирование грантов в системе расходов бюджета // Закон. 2015. № 3. С. 141—149.
5. Запольский С.В., Андреева Е.М. Грант как особая форма бюджетной субсидии // Финансы: теория и практика. 2020. № 2. С. 73—81.
6. Латыпов Р.Т., Малейкина Г.П., Ручкин А.В. Грантовая поддержка реализации государственных программ и проектов по развитию крестьянских (фермерских) хозяйств: опыт региона и ключевые проблемы // Аграрный вестник Урала. 2019. № 8 (187). С. 75—90.
7. Лысых А.А. Правовые аспекты возврата мер финансовой поддержки субъектами малого и среднего предпринимательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 38—41.
8. Сперанская Л.В. Договор целевого финансирования (подготовлен для системы КонсультантПлюс) // СПС «КонсультантПлюс». 2022.
9. Тугушев Р.И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 73—81.
10. Петрулёв Д.С., Гусарова М.С. Государственное регулирование и проблемы грантовой политики в Российской Федерации // Московский экономический журнал. 2019. № 6. С. 241—254.

PROBLEMS OF LIABILITY OF THE PEASANT (FARM) HOUSEHOLD IN CASE OF A VIOLATION OF THE SUBSIDY GRANT CONTRACT

Elnikova E.V.¹⁵

Keywords: court practice, budget financing, misuse, subsidy, violation of contract, liability.

Abstract.

The purpose of the work is assessing the state of the current legislation in the field of regulating the liability of the peasant (farm) household (PFH) in case of a violation of the terms of the grant contract and identifying legal problems in applying the regulations on the liability.

The methodological base for the study consists of general scientific research methods (analysis, synthesis, description, comparison) and the general dialectical method of cognition.

The findings of the study made it possible to come to the conclusion that relations in the field of budget grants are regulated by the general provisions of budget laws that establishing rules for providing subsidies which do not take into consideration the specific nature of the agricultural sector including an increased level of risk in the business activities of agricultural producers, PFHs in particular, due to the impact of natural, climatic, environmental and other factors. It is found that the current provisions of budget legislation contain no differentiated regulation taking into consideration the presence or absence of the grantee's guilt, and gaps in the legal regulation of violations of the grant use terms were identified.

The research novelty consists in clarifying the scope of persons entitled to receive the Agrostartap grant, excluding from it persons not being individual entrepreneurs. The author proposes to introduce modifications to the Budget Code of the Russian Federation which shall make possible the subsidiary application of the provisions of civil laws to regulating relations related to failure to execute the grant contract.

References

11. Borisova A.M. Problemy biudzhethnogo finansirovaniia sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v usloviiakh tsifrovizatsii ekonomiki. Evraziiskii iuridicheskii zhurnal, 2020, No. 5 (144), pp. 420–422.
12. Vasil'eva N.V. Publichnye dokhody v Rossiiskoi Federatsii: finansovo-pravovoi aspekt : monografiia. Pod red. E.Iu. Grachevoi. M. : NORMA, 2017. 304 pp.
13. Gorbachev S.A., Zudov Iu.V. Sovershenstvovanie sistemy otsenki normativnykh pravovykh aktov Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2019, No. 1 (30), pp. 30–38.
14. Kurbatova S.S. Pravovoe regulirovanie grantov v sisteme raskhodov biudzheta. Zakon, 2015, No. 3, pp. 141–149.
15. Zapol'skii S.V., Andreeva E.M. Grant kak osobaia forma biudzhethnoi subsidei. Finansy: teoriia i praktika, 2020, No. 2, pp. 73–81.
16. Latypov R.T., Maleikina G.P., Ruchkin A.V. Grantovaia podderzhka realizatsii gosudarstvennykh programm i proektov po razvitiu krest'ianskikh (fermerskikh) khoziaistv: opyt regiona i kliuchevye problemy. Agrarnyi vestnik Urala, 2019, No. 8 (187), pp. 75–90.
17. Lysykh A.A. Pravovye aspekty vozvrata mer finansovoi podderzhki sub'ektami malogo i srednego predprinimatel'stva. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2022, No. 5, pp. 38–41.
18. Speranskaia L.V. Dogovor tselevogo finansirovaniia (podgotovlen dlia sistemy Konsul'tantPlius). SPS "Konsul'tantPlius", 2022.
19. Tugushev R.I. Finansirovanie natsional'nykh proektov v Rossiiskoi Federatsii. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2020, No. 12, pp. 73–81.
20. Petrulev D.S., Gusarova M.S. Gosudarstvennoe regulirovanie i problemy grantovoi politiki v Rossiiskoi Federatsii. Moskovskii ekonomicheskii zhurnal, 2019, No. 6, pp. 241–254.



¹⁵ Elena Elnikova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: femida-67@yandex.ru

СОЦИОЛОГО-СТАТИСТИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ РЕГИОНА

Малышев М.Л.¹, Третьякова Л.А.²

Ключевые слова: показатели, индикаторы, управление, региональные проекты, программы.

Аннотация.

Целью статьи является представление проблем управления здравоохранением на уровне региона в ракурсе процессов модернизации здравоохранения, регионального развития системы здравоохранения, реализации национального проекта «Здравоохранение», что предполагает постоянное научное сопровождение управленческих решений на всех этапах принятия этих решений и их реализации на уровне региона, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Метод исследования: индукция, дедукция, анализ статистики и материалов социологических исследований.

Полученные результаты: сформулированы в виде аналитических положений и предложений, направленных на совершенствование процесса управления здравоохранением в регионе. Выявлены проблемы, с которыми сталкивается здравоохранение региона, обоснована необходимость и возможности применения социолого-статистического мониторинга как наиболее эффективной исследовательской стратегии для решения данных проблем, а также направленность каждого из разделов в системе социолого-статистического мониторинга на решение отдельной группы задач.

Научная новизна: обосновано использование в социолого-статистическом мониторинге, применяемом в управлении здравоохранением региона, системы социальных показателей социолого-статистического мониторинга, сформированной в соответствии с особенностями здравоохранения как элемента социальной сферы региона, а также с системой социальных показателей, зафиксированных в документах стратегического планирования национального проекта «Здравоохранение».

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-74-82

Введение и постановка задачи

В социологической науке и в первую очередь в социологии управления методология мониторингового исследования активно совершенствовалась с последней трети XX века, развивая возможности мониторинга как исследовательского инструментария.

Мониторинг представляет собой комплексную методологию, вобравшую в себя элементы таких методологий, как специально-научные, философские, социологические, статистические — «...развитие, целостность, дифференциация, интеграция, выступая основными характеристиками познания мира, являются основой технологии мониторинга. Это показывает универсальность его для изучения различных объектов, что нельзя отнести к арсеналу методологии любой конкретной науки»³. И.П. Фарман характеризует мониторинг «...как перспективный метод познавательной практики и опытной науки, как инструмент для решения конкретных жиз-

ненных задач и управления ситуацией, особенно в условиях современной модернизации»⁴.

Определяя «ареал действия» мониторинга, ученый указывает на то, что «...это понятие чаще всего употребляется тогда, когда речь идет о проведении ряда конкретных действий или некоторых смешанных мероприятий, осуществляемых на основе как теоретических, так и практических разработок, которые объединяются определением «мониторинговые» и служат для выяснения ситуации в той или иной области практики»⁵.

Именно универсальность мониторинга как исследовательской методологии и позволила выбрать его в качестве одного из наиболее используемых исследовательских инструментов в управлении здравоохранением, что получило закрепление в ряде нормативных и законодательных документов, сопровождающих функционирова-

³ О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // СПС «КонсультантПлюс» (утратил силу). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ Фарман И.П. Мониторинг как метод исследования и представления знания / Фарман И.П. // Философия науки и техники. 2012. № 17. С. 256—269. URL: <https://iphras.ru/uplfile/root/biblio/ps/ps17/18.pdf> (дата обращения: 14.02.2022).

⁵ Там же.

¹ Малышев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра изучения регионов России Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: anpi_2006@mail.ru

² Третьякова Лариса Анатольевна, глава регионального исполкома Общероссийского народного фронта в Брянской области, г. Брянск, Российская Федерация. E-mail: lrstretyakova@mail.ru

ние здравоохранения. В этих документах обозначены также задачи, которые решаются с помощью данных, полученных в процессе проведения мониторинга: подготовка отчетов о ходе реализации национальных, федеральных и ведомственных проектов, предоставление информации об исполнении рабочих планов федеральных проектов, об объектах ведомственных проектов, а также о ходе реализации региональных проектов⁶. Так, например, в «Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» разработан и закреплён процесс создания системы мониторинга, которая осуществляет агрегирование «...данных из систем мониторинга государственных программ и национальных проектов о конкретных мероприятиях, объемах их финансирования, текущих значениях показателей достижения национальных целей на федеральном и региональном уровнях»⁷. Эта система, по мнению ученых, позволит обеспечить мониторинг не только непосредственно хода достижения национальных целей развития, но и выявлять и анализировать причины отклонений, своевременно корректировать необходимые действия и мероприятия как на федеральном, так и на региональном уровне.

Последние годы отмечены также достаточно большим количеством исследовательских работ по проблематике управления здравоохранением, авторы которых рассматривали мониторинг в качестве объекта своего исследования [1, 2, 3, 6, 8, 10, 11] (в том числе — методологию социолого-гигиенического мониторинга⁸ или дополнительного, но значимого исследовательского вопроса, на разрешение которого было направлено внимание исследователя [4, 9]).

При этом можно назвать как минимум три аргумента, наличие которых как раз и актуализирует вопрос о том, насколько используемые методологии мониторинговых исследований, применяющихся в управлении здравоохранением, действительно оптимальны для решения тех задач, которые стоят как перед управленцами сферы здравоохранения (в том числе — на региональном уровне), так и перед исследователями, изучающими управление здравоохранением.

Первым, и, наверно, самым ощутимым аргументом стала пандемия COVID-19. Пандемия стала как для здравоохранения, так и для социальной системы в целом «черным лебедем», породившим целый спектр вопросов, в первую очередь именно к системе управления. Но, по-

скольку одной из функций мониторинга является функция прогноза, то его применение априори должно способствовать прогнозированию и таких явлений (особенно в здравоохранении), как пандемия, и, соответственно, минимизировать возможность появления «черных лебедей», что в случае с пандемией COVID-19 не произошло.

Вторым аргументом стал тот факт, что среди исследователей так и не сформировалось единого подхода к определению понятия «мониторинг» (особенно — к мониторингу, реализующемуся в управлении здравоохранением), его составляющих и обоснованию его характеристик. Очень иллюстративны с этой точки зрения как раз нормативные и правовые документы, упоминаемые выше — методология мониторинга, которая описана в них, формируется в методологическом поле статистического мониторинга [1, 5], который ориентирован в первую очередь на «трансформированную» функцию контроля, проявляющую себя в виде совокупной деятельности по систематическому наблюдению за состоянием и развитием социальных объектов по выбранным критериям и показателям (индикаторам). Поскольку функции мониторинга могут быть гораздо шире, ориентация на одну из них может рассматриваться как сужение возможностей данной исследовательской методологии, и в этом смысле — как ее недостаток. На этот факт в своем выступлении указал также министр здравоохранения Российской Федерации М.А. Мурашко, определяя необходимость расширения возможностей медицинской информации, собираемой и формируемой в рамках медицинской статистики за счет использования данных, получаемых с помощью проведения социологических исследований.

В качестве третьего аргумента может рассматриваться факт, на который обращает внимание А.В. Решетников. Он заключается в том, что существующая система представления официальной информации о состоянии здоровья по известным формам государственной отчетности, которая используется в статистическом мониторинге в качестве источников информации, «... отражает уже свершившиеся факты и поэтому оперирует устаревшими данными»¹⁰, вследствие чего «...в системе охраны здоровья принимаются иногда запоздалые, недостаточно эффективные решения».

Все приведенные аргументы актуализируют вопрос о необходимости совершенствования самой методологии мониторинга, применяемого в процессе управления здравоохранением (в первую очередь — на уровне региона). В данной статье остановимся на вопросе совершенствования системы показателей (на примере разработки такой системы) мониторинга, применяемого в управлении системой здравоохранения. Это один из наиболее дискуссионных вопросов, который возникает как при определении типа мониторинговой методологии, так и при определении количества и содержания набора показателей, которые в конкретном мониторинге используются.

Решение поставленной задачи

В научной литературе и на сайте Европейского регионального бюро ВОЗ представлены системы пока-

⁶ Методические указания по мониторингу национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов. URL: <https://pm.center/upload/iblock/e74/nr7q5oj79xufeuk0ne1nr16q3zmgbxwa/2015.pdf> (дата обращения: 10.02.2022).

⁷ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/fcccd6ed40dbd803eedd11bc8c9f7571/Plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celey_razvitiya_do_2024g.pdf (дата обращения: 11.02.2022).

⁸ Шамсияров Н.Н. Социально-гигиенический мониторинг здоровья населения мегаполиса в период социально-экономических реформ: автореф. дис. ... д-ра мед. наук: 14.02.03 (общественное здоровье и здравоохранение). М.: Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н.А. Семашко», 2016. 47 с.

⁹ Решетников А.В. Медико-социологический мониторинг. Руководство. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2013. 800 с.

¹⁰ Решетников А.В. Медико-социологический мониторинг. Руководство. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2013. 800 с.

зателей, которые уже апробированы в мониторингах, применяемых в управлении здравоохранением разных стран. Количество и содержание показателей, используемых в мониторинге, формируется на основе увязки заявленных целей государственной политики в сфере здравоохранения и аспектах оценки деятельности государственной системы здравоохранения. Набор показателей варьируется от 40 до 82¹¹. Так, например, для Бельгии основной целью является сравнение деятельности системы здравоохранения с другими странами. При наличии в Бельгии трех функциональных основ: состояния здоровья, немедицинских детерминант здоровья и системы здравоохранения, аспектами оценки деятельности системы здравоохранения выступают качество, доступность, рациональность и устойчивость/стабильность. Набор показателей при этом состоит из 55 позиций. Заявленной целью для разработки мониторинга в Эстонии является оптимизация подотчетности, стратегического управления, а аспекты оценки деятельности системы здравоохранения определяются, отталкиваясь от четырех функций, которые данная система осуществляет. Набор показателей содержит в себе около 80 позиций.

Наиболее приближенной к системе разработки мониторинга, которая была осуществлена и реализована при проведении мониторингового исследования, на базе которого и представлен материал данной статьи, была разработка, реализуемая в Киргизской Республике¹². В качестве цели разработки мониторинга в этой стране выступает поиск проблемных зон как результата прогресса и воздействия на программные сектора здравоохранения внутренних и внешних факторов. В качестве аспектов оценки деятельности системы здравоохранения выступают результаты государственных программ, реализуемых в сфере здравоохранения, в виде:

а) положительных итогов (например, улучшение состояния здоровья);

б) конечных результатов (например, доступа к медицинским услугам, финансовая защищенность медицинских услуг, их рациональность, качество и прозрачность их предоставления).

В одной из работ Ю.Ю. Швеца представлена классификация видов мониторинга в зависимости от оснований, принятых для сравнения, насчитывающая более 30 видов мониторингов, применяющихся в системе здравоохранения [12], но, на наш взгляд, для анализа процесса управления здравоохранения наиболее целесообразным является применение социолого-статистического мониторинга.

При разработке авторского определения социолого-статистического мониторинга был использован опыт разработки методологии социолого-статистического мониторинга в работах М.Л. Малышева¹³ и Е.А. Кечинной [5]. Социолого-статистический мониторинг, при его

использовании в управлении здравоохранением, был определен как *исследование, представляющее собой совокупность социологических и статистических исследований, проводимых по единой программе и предоставляющих социолого-статистические характеристики объекта исследования, зафиксированные в системе социолого-статистических показателей, скорректированных с системой показателей, отражающих характеристики объекта, зафиксированных в документах стратегического планирования развития объекта исследования*. Это система социологических и статистических индикаторов, а также их комбинаций, построенная в соответствии с целями и задачами данного мониторинга и отражающая наиболее существенные характеристики объекта исследования с точки зрения исследователя и задач, поставленных в документах стратегического планирования. В такой трактовке учтен как социологический подход, так и управленческий.

Процесс разработки набора показателей в данной статье будет представлен на материалах системы управления здравоохранением Брянской области.

Набор показателей в мониторинговом исследовании, проведенном в системе здравоохранения Брянской области, разрабатывается непосредственно в соответствии с разделами, которые являются неотъемлемыми элементами системы социолого-статистического мониторинга. Такими разделами в системе социолого-статистического мониторинга управления здравоохранением Брянской области были:

- 1) *мониторинг состояния функционирования региональной системы здравоохранения и соответствия основных показателей ее функционирования общероссийским;*
- 2) *мониторинг достигнутых показателей реализации региональных проектов и программ;*
- 3) *мониторинг результативности программ взаимодействия как реакции на управленческие решения, принимаемые в здравоохранении на региональном уровне.*

Для каждого из обозначенных разделов разрабатывалась своя система показателей, сформированных путем сбора и анализа данных статистики и индикаторов, полученных в ходе социологических исследований, в том числе и социолого-статистические показатели (индикаторы). Система социологических и статистических индикаторов и показателей, разработанных в процессе формирования методологии социолого-статистического мониторинга управления здравоохранением на региональном уровне, представлена в таблицах 1—3¹⁴.

Набор показателей, разрабатываемых и используемых в первом разделе — *мониторинге состояния функционирования региональной системы здравоохранения* — формируется, исходя из функций, которые закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья на

¹¹ Составлено по материалам, представленным на сайте URL: <http://www.euro.who.int/pubrequest>

¹² Там же.

¹³ Малышев М.Л. Мониторинг в системе управления социально-трудовой сферой : дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.08 (социология управления). М. : Московский государственный социальный университет, 2005. 399 с.

¹⁴ Набор показателей (индикаторов), представленных в таблицах, может претерпевать изменения в зависимости от сочетания внешних и внутренних факторов, влияющих на систему здравоохранения Брянской области, и на процесс управления данной системы.

Таблица 1

Мониторинг состояния функционирования региональной системы здравоохранения и соответствия основных показателей ее функционирования общероссийским

Показатели/индикаторы	Тип показателя статистический/социологический	Целевые показатели/содержание показателя
Снижение смертности населения трудоспособного возраста (случаев на 100 тыс. населения)	статистический	до 350 случаев в 2024 году
Снижение младенческой смертности (случаев на 1000 родившихся живыми)	статистический	до 4,5 случая в 2024 году
Снижение смертности от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. населения)	статистический	до 450 случаев в 2024 году
Снижение смертности от новообразований (в том числе от злокачественных) (на 100 тыс. населения)	статистический	до 185 случаев в 2024 году
Численность врачей и средних медицинских работников, работающих в государственных и муниципальных медицинских организациях	статистический	составит не менее 598 тыс. и 1385 тыс. специалистов
Внедрение государственных информационных систем в сфере здравоохранения, соответствующих требованиям Минздрава России, и подключение к ним всех медицинских организаций региона	статистический	к 2022 году в 85 субъектах РФ
Увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении	статистический	до 78 лет к 2024 г. (к 2030 г. — до 80 лет)

Таблица 2

Мониторинг достигнутых показателей реализации региональных проектов и программ

Показатели/индикаторы	Тип показателя статистический/социологический	Целевые показатели/содержание показателя
Обеспеченность врачами, на 10 тыс. населения области	статистический	37,8
Обеспеченность врачами сельского населения, на 10 тыс. сельского населения	статистический	7,0
Доля детей в возрасте 0-17 лет от общей численности детского населения, пролеченных в дневных стационарах медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях	статистический	1,1 % от общей численности детского населения, пролеченных в дневных стационарах медицинских организаций (по группе 0-17 лет)
Доля граждан, прошедших диспансеризацию (отдельно — для трудоспособного населения и для лиц, старше 65 лет)	статистический	99,6% от количества граждан, относящихся к группе лиц, для которых диспансеризация обязательна
Доля выездов бригад скорой медицинской помощи со временем доезда до больного менее 20 минут и др.	статистический	95,9% от общего количества выездов

основании статьи 15 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹⁵.

Этот набор показателей (индикаторов) совпадает с социальными показателями и индикаторами реализации национального проекта «Здравоохранение-2024», т. е. это — базовые показатели функционирования самой системы здравоохранения, которые являются наиболее значимыми как на федеральном, так и на региональном уровнях. Но это не снижает значимости этого раздела — мониторинга состояния функционирования региональ-

¹⁵ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.02.2022).

Мониторинг результативности программ взаимодействия как реакции на управленческие решения, принимаемые в здравоохранении на региональном уровне

Показатели/индикаторы	Тип показателя статистический/социологический	Целевые показатели/содержание показателя
Уровень развития здравоохранения Брянской области	социологический	Отражает положительную или отрицательную оценку общего восприятия эффективности принимаемых в здравоохранении управленческих решений
Степень достигаемости социальных показателей, обозначенных в документах стратегического планирования	социологический	Указывает на информированность медицинских работников в вопросах стратегического планирования, а также отражает профессиональную оценку ресурсов сферы здравоохранения региона, необходимых для достижения определенного показателя, и результативность принимаемых в этом направлении управленческих решений
Необходимость коррекции социальных показателей, зафиксированных в региональном(ных) проекте(тах)	социологический	Отражает степень заинтересованности в приведение в соответствие возможностей системы здравоохранения региона достичь определенный показатель, или готовность предложить варианты приведения показателя к возможностям региональной системы здравоохранения
Успешность мероприятий, проводимые департаментом здравоохранения Брянской области	социологический	Указывает на степень поддержки принимаемым управленческим решениям, согласие с ними
Результативность функционирования элементов системы здравоохранения в регионе	социологический	Указывает на степень признания личностной ответственности за результативность данного функционирования, готовность искать путей совместной работы для достижения данной результативности
Уровень проблем в работе первичного звена здравоохранения Брянской области	социологический	Отражает уровень вовлеченности/отстраненности медицинских работников от поиска путей разрешения проблем, имеющих в работе первичного звена здравоохранения
Уровень эффективности кадровой политики по обеспечению системы здравоохранения квалифицированными кадрами в Брянской области	социологический	Отражает степень ощущения своей защищенности в вопросах трудовой деятельности, удовлетворенности кадровой политикой, реализуемой в системе здравоохранения Брянской области
Степень	социологический	Отражает результативность сложившейся в системе здравоохранения Брянской области практики принятия управленческих решений для важных вопросов, с которыми сталкивается медицинская отрасль и процесс ее управления
Эффективность работы Департамента здравоохранения БО в условиях пандемии коронавируса	социологический	Отражает степень участия (и значимости этого участия) департамента здравоохранения Брянской области в решении вопросов, с которыми сталкиваются медицинские организации области, особенно в форс-мажорной ситуации
Пациенто-ориентированность системы здравоохранения Брянской области	социологический	Отражает степень включенности медицинских работников области в формировании пациентоориентированной медицины с учетом специфики региона

Показатели/индикаторы	Тип показателя статистический/социологический	Целевые показатели/содержание показателя
Уровень удовлетворенности своим трудом	социологический	Отражает существующий на данный момент времени уровень соответствия условий труда медицинского работника Брянской области его ожиданиям, и его возможность повлиять на эти условия
Факторы, влияющие на трудовую активность медработника	социологический	Определяет приоритетность факторов, которые медицинский работник определяет как мотивационные, определяющие уровень его трудовой активности

ной системы здравоохранения — для общего результата социолого-статистического мониторинга, поскольку данные, получаемые в процессе статистического наблюдения (с использованием инструментария медицинской статистики) обладают высоким уровнем сравнимости во времени и пространстве.

При формировании набора показателей, разрабатываемых для второго раздела — *мониторинга достигнутых показателей реализации региональных проектов и программ*, использовался подход, ориентированный на тот факт, что региональная система здравоохранения является составляющей социальной сферы отдельного региона, и с этой точки зрения ее деятельность оценивается с позиции обеспечения определенных целей и задач (функций), реализация которых способствует достижению целей, которые ставит перед собой региональный субъект в рамках того набора ресурсов и стратегических задач, которые есть у него на определенный момент времени. С этого ракурса, оценка результативности управления системой здравоохранения связана с оценкой ресурсов данной системы и возможностей, с точки зрения ее ресурсного состояния, «отзываться» на задачи, которые ставит перед этим своим структурным элементом регион (с учетом его особенностей, с одной стороны, и с учетом структурной (государственно обоснованной) зависимости — с другой). Таким образом, объектами фиксации этого раздела социолого-статистического мониторинга становятся:

- соответствие ресурсов здравоохранения особенностям региона;
- степень возможности на региональном уровне адаптировать систему здравоохранения под нужды региона и специализировать ее (в том числе, например, через концентрацию на определенной специализации (профильности) медицинских организаций и т. д.);
- степень «тесноты» связи и соответствия задач региональной системы здравоохранения как самостоятельной и специфической социальной системы и социальной сферы региона в целом — определение того, насколько совпадают задачи, цели, взаимные ожидания и возможности этих систем — социальной системы региона и региональной системы здравоохранения, т. е. именно фиксации «чувствительности» системы здравоохранения к нуждам или ожиданиям региона. На данный момент времени эта задача в региональном здравоохранении частично решается с помощью проведения гигиеническо-статистического мониторинга, хотя задачи этого мониторинга не в

полной мере совпадают с задачами социолого-статистического мониторинга.

С позиции управления — в рамках мониторинга достигнутых показателей реализации региональных проектов и программ — в качестве «организаторов» показателей функционирования системы здравоохранения выступает система регламентирования результативности функционирования системы здравоохранения, представленная в региональных проектах как в документах стратегического планирования. Показательным для этого самостоятельного раздела социолого-статистического мониторинга является тот факт, что результаты его проведения могут использоваться для «проверки» достижения показателей, зафиксированных в документах стратегического планирования, способствовать корректировке этих документов, регламентирующих региональное стратегическое управление и планирование. Именно результаты достигнутых показателей реализации региональных проектов и программ способствуют выявлению и фиксации проблемы «разрозненности» и «нестыковки» показателей, зафиксированных в разных региональных проектах или в планируемых достигнутых показателях. С помощью процедуры оценки, реализующейся в рамках социолого-статистического мониторинга, становится возможным находить причины такой нестыковки.

В рамках третьего раздела — *мониторинга результативности программ взаимодействия как реакции на управленческие решения, принимаемые в здравоохранении на региональном уровне* — при определении набора показателей была сделана ориентация на данные, которые могут быть получены в ходе именно социологических исследований, проводимых в рамках социолого-статистического мониторинга — например, таких, как уровень удовлетворенности своим трудом медицинского персонала, степень слаженности работы Департамента здравоохранения Брянской области и медицинских организаций в условиях пандемии коронавируса и т. д.

При проведении социолого-статистического мониторинга в системе управления здравоохранением Брянской области была зафиксирована необходимость разработки дополнительного блока показателей (индикаторов), использование которого дает возможность фиксировать результативность мероприятий, заявленных в региональных проектах, в качестве мер (способов) по достижению целевых показателей по отдельным направлениям функционирования региональной системы здравоохранения.

Таким образом, для социолого-статистического мониторинга, проводимого в Брянской области, был

сформирован набор показателей, в который вошло 12 статистических показателей и 12 показателей социологических.

Представленный выше набор показателей был использован при проведении социолого-статистического мониторинга (март 2020 — декабрь 2021 г.) в Брянской области. В качестве методов сбора информации для социолого-статистического мониторинга были использованы:

- вторичный анализ данных медицинской статистики, представленной в отчетах МИАЦ по Брянской области, Департамента здравоохранения Брянской области и т. д.;
- вторичный анализ данных, представленных в мониторинговых исследованиях по вопросам здравоохранения, проводимых в Брянской области (например, социолого-гигиенического мониторинга);
- вторичный анализ данных социологических исследований по обозначенной тематике (проводившихся как на федеральном, так и на региональном уровнях в 2018—2021 гг.);
- опрос (анкетирование) — использовался для получения количественных данных, респондентами являлись медицинские работники и пациенты;
- экспертный опрос (экспертное интервью) — использовался для получения данных, которые отражают общественное мнение экспертного сообщества (административных медицинских работников — главврачей и т. д.), являющихся как непосредственными исполнителями принимаемых в здравоохранении региона управленческих решений, так и управленцами, принимающими решения на уровне отдельной медицинской организации.

Несмотря на то, что проведение социолого-статистического мониторинга пришлось на период пандемии COVID-19, практически все показатели, которые относились к разделу «мониторинг состояния функционирования региональной системы здравоохранения», за этот период были достигнуты, некоторые — существенно превышены: например, «доля записей на прием к врачу, совершенных гражданами дистанционно» — при плановом значении на текущий год 40% фактическое выполнение составило 62,97%; «доля случаев оказания медицинской помощи, по которым предоставлены электронные медицинские документы в подсистеме ЕГИСЗ за период» — при плановом значении 40% фактическое выполнение — 141,92%.

В целом система здравоохранения Брянской области занимает устойчивую позицию в числе достаточно развитых среди регионов Российской Федерации. Но одновременно с позитивными тенденциями было зафиксировано две основных негативных тенденции:

- тенденция по уменьшению количества медицинских работников — как по группе «врачи», так и по группе «средний и младший медицинский персонал»;
- тенденция недостижения запланированных целевых показателей (индикаторов), зафиксированных в документах стратегического планирования.

Так, например, по показателю «Число выполненных посещений гражданами поликлиник и поликлинических подразделений, участвующих в создании и

тиражировании «Новой модели организации оказания медицинской помощи» в плане на 2021 г. было обозначено 3723,4 тысяч посещений, на 2022 г. — 4188,8, но уже на 30.11.2021 таких посещений было 6394,6.

За 2021 г. продемонстрировали негативную тенденцию как показатели состояния здоровья населения Брянской области, так и показатели самой системы здравоохранения: был отмечен рост общей заболеваемости во всех возрастных категориях: у детей на 17,5%, у подростков на 15,4% и у взрослых на 7,5%, ожидаемая продолжительность жизни населения в 2020 году составила 70,7 года (2019 г. — 72,31 года). При этом за 9 месяцев 2021 года число физических лиц — работников в здравоохранении области уменьшилось на 2,0%; число врачей уменьшилось на 2,1%, число физических лиц среднего медицинского персонала уменьшилось на 2,0%. Укомплектованность врачами составила 86,3% (2020 г. — 88,1%), средним медицинским персоналом — 93,4% (2020 г. — 94,2%). В разгар пандемии новой коронавирусной инфекции в 2020 г. дефицит врачей составлял 261 человек, средних медицинских работников — 512 человек.

Таким образом, позитивные изменения, которые происходят в самой системе здравоохранения (повышение уровня оснащенности оборудованием, открытие высокотехнологичных медучреждений и т. д.), являются недостаточным вкладом в здоровье, поскольку сами показатели здоровья населения Брянской области остаются низкими или даже ухудшаются.

Проведенные в процессе социолого-статистического мониторинга замеры дали возможности выявить ряд проблем, которые касались как непосредственно оснащенности здравоохранения медицинскими кадрами, так и системы управления здравоохранения, в том числе:

- проблема нехватки в Брянской области специалистов, которые могли бы вести пациентов с рождения до 18-летнего возраста;
- проблема нехватки узкоспециализированных врачей, особенно в медицинских учреждениях, находящихся в муниципальных образованиях Брянской области. В отдельных населенных пунктах до ближайшего медучреждения расстояние может быть более 20 км;
- проблема дефицита медицинских кадров — врачей и среднего медицинского персонала, которая усугубляется еще и тем, что более 23% медицинских работников относится к возрастной группе «от 60 лет», а в ряде ведущих медицинских заведений области до 70% врачей пенсионного и предпенсионного возраста;
- проблемы количества первично выявленных заболеваний, которые связаны с проводимой политикой мотивирования медицинских работников первичного звена здравоохранения;
- проблема «узкой управленческой специализации» (т. е. отсутствия информированности и опыта, а следовательно, готовности и возможности принимать управленческие решения) части медицинских работников, занимающих административные должности.

Результаты и выводы

Данные, полученные в процессе проведенного с учетом внесенных в методологию социолого-статистического мониторинга уточнений и разработанных для анализа управления здравоохранением региона системой и программой мониторингового исследования, были использованы при осуществлении прогноза развития здравоохранения в Брянской области в ближайшей перспективе.

В результате прогнозирования были ранжированы по степени первоочередности задачи, на решение которых необходимо сосредоточить усилия как Департаменту здравоохранения Брянской области, так и руководителям медицинских организаций области, и определены следующие основные направления развития здравоохранения области:

- расширение возможностей страховой медицины;
- развитие государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения;
- создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям;
- внедрение сберегающих технологий;
- оснащение медицинских учреждений современным медицинским оборудованием.

Таким образом, прогноз развития здравоохранения в Брянской области, осуществленный с помощью

специально разработанной программы социолого-статистического мониторинга, и разработанные на основании полученных при мониторинге данных конкретные меры, направленные на решение проблем, с которыми сталкивается здравоохранение, способствовали возможности определить конкретные ориентиры и показатели, достижение которых будет способствовать реализации оптимистичного сценария данного развития.

Проведение социолого-статистического мониторинга было также отмечено как значимое мероприятие и самими медицинскими работниками, занимающими административные должности. Оно оказалось важным для медицинских работников, занимающих административные должности в медицинских организациях, входящих в систему здравоохранения Брянской области, поскольку все остальные формы контроля (реализуемые в виде сбора статистических данные) ориентированы на фиксацию показателей функционирования системы здравоохранения, но малоинформативны с точки зрения отражения общественного мнения самих медицинских работников, занимающих административные должности, от участия в принятии управленческих решений которых, по сути, и зависит результативность работы данной системы.

Литература

1. Григорян И.А. Мониторинг: эволюция научных взглядов, сущность, функции и принципы // Проблемы педагогики. 2017. № 3(26). С. 60—66. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-evolyutsiya-nauchnyh-vzglyadov-suschnost-funktsii-i-printsipy> (дата обращения: 18.02.2022).
2. Желтенков А. В. Особенности моделей функционирования систем здравоохранения в развитых странах // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2019. № 2. С. 64—72. DOI: 10.18384/2310-6646-2019-2-64-72.
3. Жукова Т.И. Мониторинг развития социальной инфраструктуры в территориальном управлении / Жукова Т.И., Страшнова Ю.Г., Страшнова Л.Ф. // Евразийский Союз Ученых. 2020. № 1-6 (70). С. 12—16. DOI: 10.31618/ESU.2413-9335.2020.6.70.560.
4. Зудин А.Б. Научное обеспечение реформирования здравоохранения России : автореф. дис. ... д-ра мед. наук: 14.02.03 (общественное здоровье и здравоохранение). М. : Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н.А. Семашко», 2017. 49 с.
5. Кечина Е.А. Методология социолого-статистического мониторинга // Социологический альманах. 2020. № 11. С. 47—56.
6. Кожевников А.А. Состояние, проблемы и тенденции медико-социологических исследований общественного здоровья и системы здравоохранения // Медицина в Кузбассе. 2017. Т. 16. № 4. С. 95—101.
7. Лобачев В.В. Эффективное управление региональной системой здравоохранения : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 (экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)). Курск : Юго-Западный государственный университет, 2018. 153 с. URL: https://swsu.ru/upload/iblock/6d3/lobachevvv_diss.pdf (дата обращения: 16.02.2022).
8. Ломовцева О.А., Тхориков Б.А. Методологические аспекты реализации мониторинга в системе индикативного управления организациями социальной сферы // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2017. Т. 19. № 2 (39). С. 76—87.
9. Лудупова Е.Ю. Научно-организационные принципы построения территориальной системы управления качеством медицинской деятельности : автореф. дис. ... д-ра мед. наук: 14.02.03 (общественное здоровье и здравоохранение). М. : Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н.А. Семашко», 2019 г. 47 с.
10. Ревина С.Н., Кузьмина Н.М., Блинов С.В. Актуальные проблемы формирования системы целевых показателей эффективности деятельности учреждений здравоохранения // Вопросы экономики и права. 2017. № 3 (105). С. 83—90.
11. Смирнова Р.А. Социологический мониторинг и анализ экономических барьеров развития предпринимательства в Беларуси // Социологический альманах. 2021. № 12. С. 258—264.
12. Швец Ю.Ю. Развитие методологии и инструментария мониторинга социально-экономической безопасности системы здравоохранения : дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 (экономика и управление народным хозяйством: экономическая безопасность (экономические науки)). М., 2020. 405 с. URL: https://www.volgatech.net/upload/documents/defence-of-theses/Shezch_diss.pdf (дата обращения: 18.02.2022).

SOCIOLOGICAL STATISTICAL MONITORING IN THE REGIONAL HEALTHCARE MANAGEMENT SYSTEM

Mikhail Malyshev¹⁶, Larisa Tret'iakova¹⁷

Keywords: performance figures, indicators, management, regional projects, programmes.

Abstract.

Purpose of the paper: presenting healthcare management problems at the regional level from the perspective of healthcare modernisation processes, regional healthcare system development, implementation of the Zdravookhranenie [Healthcare] National Project, which implies continuous research support for managerial decisions at all stages of making these decisions and their implementation at the regional level, continuous monitoring of the effectiveness of measures carried out.

Methods of study: induction, deduction, analysis of statistics and sociological research materials.

Results obtained: presented in the form of analytical provisions and proposals aimed at improving the regional healthcare management process. Problems of regional healthcare are identified, a need and possibilities for using sociological statistical monitoring as the most efficient research strategy for solving these problems is justified as well as the orientation of each of the sections in the sociological statistical monitoring system towards solving a separate group of problems.

Research novelty: a justification is given for using, in sociological statistical monitoring used in regional healthcare management, a system of social indicators of sociological statistical monitoring which is built considering the specific features of healthcare as an element of the regional social sphere as well as the social indicators system laid down in the strategic planning documents of the Healthcare National Project.

References

1. Grigorian I.A. Monitoring: evoliutsiia nauchnykh vzgliadov, sushchnost', funktsii i printsipy. Problemy pedagogiki, 2017, No. 3(26), pp. 60–66. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-evolyutsiya-nauchnykh-vzglyadov-suschnost-funktsii-i-printsipy> (data obrashcheniia: 18.02.2022).
2. Zheltenkov A. V. Osobennosti modeli funktsionirovaniia sistem zdravookhraneniia v razvitykh stranakh. Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta, seriia: Ekonomika, 2019, No. 2, pp. 64–72. DOI: 10.18384/2310-6646-2019-2-64-72 .
3. Zhukova T.I. Monitoring razvitiia sotsial'noi infrastruktury v territorial'nom upravlenii. Zhukova T.I., Strashnova Iu.G., Strashnova L.F. Evraziiskii Soiuz Uchenykh, 2020, No. 1-6 (70), pp. 12–16. DOI: 10.31618/ESU.2413-9335.2020.6.70.560 .
4. Zudin A.B. Nauchnoe obespechenie reformirovaniia zdravookhraneniia Rossii : avtoref. dis. ... d-ra med. nauk: 14.02.03 (obshchestvennoe zdorov'e i zdravookhranenie). M. : Federal'noe gosudarstvennoe biudzhethnoe nauchnoe uchrezhdenie "Natsional'nyi nauchno-issledovatel'skii institut obshchestvennogo zdorov'ia imeni N.A. Semashko", 2017. 49 pp.
5. Kechina E.A. Metodologii sotsiologo-statisticheskogo monitoringa. Sotsiologicheskii al'manakh, 2020, No. 11, pp. 47–56.
6. Kozhevnikov A.A. Sostoianie, problemy i tendentsii mediko-sotsiologicheskikh issledovaniy obshchestvennogo zdorov'ia i sistemy zdravookhraneniia. Meditsina v Kuzbasse, 2017, t. 16, No. 4, pp. 95–101.
7. Lobachev V.V. Effektivnoe upravlenie regional'noi sistemoi zdravookhraneniia : dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.05 (ekonomika i upravlenie narodnym khoziaistvom (regional'naia ekonomika)). Kursk : Iugo-Zapadnyi gosudarstvennyi universitet, 2018. 153 pp. URL: https://sws.ru/upload/iblock/6d3/lobachevvv_diss.pdf (data obrashcheniia: 16.02.2022).
8. Lomovtseva O.A., Tkhorikov B.A. Metodologicheskie aspekty realizatsii monitoringa v sisteme indikativnogo upravleniia organizatsiiami sotsial'noi sfery. Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia 3: Ekonomika. Ekologiya, 2017, t. 19, No. 2 (39), pp. 76–87.
9. Ludupova E.Iu. Nauchno-organizatsionnye printsipy postroeniia territorial'noi sistemy upravleniia kachestvom meditsinskoj deiatel'nosti : avtoref. dis. ... d-ra med. nauk: 14.02.03 (obshchestvennoe zdorov'e i zdravookhranenie). M. : Federal'noe gosudarstvennoe biudzhethnoe nauchnoe uchrezhdenie "Natsional'nyi nauchno-issledovatel'skii institut obshchestvennogo zdorov'ia imeni N.A. Semashko", 2019 g. 47 pp.
10. Revina S.N., Kuz'mina N.M., Blinov S.V. Aktual'nye problemy formirovaniia sistemy tselevykh pokazatelei effektivnosti deiatel'nosti uchrezhdenii zdravookhraneniia. Voprosy ekonomiki i prava, 2017, No. 3 (105), pp. 83–90.
11. Smirnova R.A. Sotsiologicheskii monitoring i analiz ekonomicheskikh bar'erov razvitiia predprinimatel'stva v Belarusi. Sotsiologicheskii al'manakh, 2021, No. 12, pp. 258–264.
12. Shvets Iu.Iu. Razvitie metodologii i instrumentariia monitoringa sotsial'no-ekonomicheskoi bezopasnosti sistemy zdravookhraneniia : dis. ... d-ra ekon. nauk: 08.00.05 (ekonomika i upravlenie narodnym khoziaistvom: ekonomicheskaiia bezopasnost' (ekonomicheskije nauki)). M., 2020. 405 pp. URL: https://www.volgatech.net/upload/documents/defence-of-theses/Shezhch_diss.pdf (data obrashcheniia: 18.02.2022).



¹⁶ Mikhail Malyshev, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Leading Researcher at the Centre for Studying the Regions of Russia of the Institute for Sociology of the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: anpi_2006@mail.ru

¹⁷ Larisa Tret'iakova, Head of the Regional Executive Committee of the All-Russia People's Front in the Bryansk Oblast, Bryansk, Russian Federation. E-mail: lrstret'yakova@mail.ru

В МИНЮСТЕ РОССИИ СОСТОЯЛИСЬ ТОРЖЕСТВЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ, ПОСВЯЩЕННЫЕ
220-ЛЕТИЮ ВЕДОМСТВА.¹

**Выступление Владимира Путина на торжественном заседании,
посвящённом 220-летию со дня образования Министерства
юстиции России**

**Уважаемый Константин Анатольевич!
Уважаемые сотрудники и ветераны
Министерства юстиции!**

Рад приветствовать вас на торжественном заседании, посвящённом 220-летию основания Министерства юстиции России.

Хочу поздравить присутствующих в этом зале и ваших коллег со столь знаменательной исторической датой, поздравить всех, для кого работа в Министерстве, в его центральном аппарате, территориальных органах и подведомственных организациях — профессия и жизненное призвание.

Учреждённое манифестом Александра Первого, Министерство юстиции стало неотъемлемой и очень важной частью государственной системы России, надёжным оплотом законности, правового порядка и просвещения, воспитания в обществе уважения к праву.

С самого начала на министерство было возложено решение крайне ответственных задач по разработке и совершенствованию национального законодательства, обеспечению деятельности судов, прокуратуры, а после судебной реформы 1864 года в его ведение перешли нотариат, мировые судьи и присяжные заседатели. По сути, ведомство стало формировать и проводить в жизнь правовую политику Российского государства.

И Министерство юстиции в полной мере отвечало этим высоким требованиям, активно содействовало продвижению ключевых реформ, играло ведущую роль в систематизации и кодификации законодательства. Следило за правильностью и единообразием применения судебной практики на огромных пространствах нашей страны, тем самым содействовало укреплению России, её развитию как мировой державы с правовой системой, которую современники считали одной из самых эффективных и гуманных в мире.

Силой закона лучшие сотрудники ведомства стремились обеспечить права и свободы людей, защитить их от несправедливости и произвола, своей работой подавали примеры высочайшего профессионализма, честного беззаветного служения Отечеству, закладывали

замечательные традиции российской правовой школы, которые чтили и развивали последующие поколения юристов.

И в XX веке работники Минюста добросовестно выполняли свой долг, честно делили вместе с народом выпавшие на его долю испытания. Так, в самые тяжёлые периоды Великой Отечественной войны не прекращалась кропотливая работа по исследованию, анализу и систематизации права, введению в законодательство важных принципов и норм.

Уже спустя три года после Великой Победы, в 1948 году, были опубликованы новые законодательные собрания и своды, а в 1957-м именно по инициативе Минюста РСФСР в правовой оборот был включён один из основополагающих принципов уголовного судопроизводства — презумпция невиновности.

Отмечу, что в переломные 90-е годы прошлого века сотрудники Минюста внесли весомый вклад в возрождение сильной государственной власти. Были законодательно закреплены фундаментальные основы построения социального государства, введены принципы формирования единого правового поля нашей страны, гарантий прав и законных интересов граждан. Всё это способствовало проведению масштабной реформы российского законодательства, а главное — уверенному продвижению нашей страны по пути строительства правового, демократического государства.

Уважаемые коллеги!

Сегодня в ведении Министерства юстиции — более 20 ключевых направлений, а также две крупные подведомственные федеральные службы: исполнения наказаний и судебных приставов. И от компетентности работников ведомства во многом зависит постоянное совершенствование законодательства, укрепление основ государственности и, что крайне важно, повышение правовой защищённости наших граждан.

¹ Источник: URL: <http://kremlin.ru>



Ключевое значение имеет сохранение единства правового пространства России. Сотрудники ведомства многое сделали для приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Надо и дальше заниматься этими вопросами, причём системно и последовательно.

Отмечу в этой связи, что в декабре прошлого года принято решение о том, что Минюст будет координировать работу по систематизации правовых актов органов власти всех уровней. Результатом должно стать создание и ведение государственного цифрового ресурса правовых актов.

Очевидно, что преимущества цифровизации следует также шире использовать в работе с некоммерческими организациями, которые регистрируются Минюстом. Все конструктивные инициативы гражданского общества должны обязательно получать вашу поддержку.

Для НКО уже создан целый ряд удобных инструментов, например, отчётность этих организаций теперь подаётся в электронном виде. Вместе с тем важно активнее содействовать внедрению принципов открытости и прозрачности работы НКО, а также упорядочению их корпоративного управления.

Среди безусловных приоритетов — развитие системы бесплатной юридической помощи. Соответствующие государственные юридические бюро, в которых такая помощь оказывается людям на системной основе, уже действуют в 32 регионах Российской Федерации. Рассчитываю, что подобные структуры будут созданы повсеместно, в каждом субъекте.

И, конечно, крайне важно, чтобы юридические услуги были качественными. Решение этой задачи возложено в том числе и на Минюст.

При этом нужно дать людям возможность обращаться к проверенным квалифицированным юристам

в электронном виде. Это удобная, современная и надёжная форма взаимодействия, и нужно внедрять её как можно быстрее.

Отмечу и роль Министерства в развитии нотариата. За последние годы в этой сфере принят целый ряд важных федеральных законов, к примеру, обеспечена возможность совершения нотариальных действий в электронной форме и удалённо.

Ещё одна ключевая задача — развитие судебно-экспертной деятельности, в том числе создание новых экспертных лабораторий в регионах, которые призваны повысить качество и оперативность судебной экспертизы, тем самым обеспечить более быструю и эффективную защиту прав, интересов граждан и юридических лиц в рамках судебных процессов.

В поле постоянного внимания министерства должна оставаться и работа Федеральной службы исполнения наказаний. Особо отмечу важность подготовки и внедрения генеральной схемы размещения учреждений уголовно-исполнительной системы. Это позволит рационально располагать такие учреждения, в том числе переносить их за пределы населённых пунктов и объединять, а также создавать в них современные условия для работы сотрудников ФСИН, адвокатов, представителей общественных организаций.

Вместе с субъектами Федерации, с предпринимательским сообществом надо продолжать работу по формированию исправительных центров.

Осуждённые будут отбывать там наказание в виде принудительных работ и получать за свой труд заработную плату, деньги, а значит, смогут возмещать причинённый ущерб. Всё это будет способствовать в том числе сокращению рецидивной преступности, профилактике при общей гуманизации и либерализации нашего законодательства.

Актуальная задача для Федеральной службы судебных приставов — дальнейшая цифровая трансформация исполнения судебных актов. Такая форма не только современна и удобна для всех сторон исполнительного процесса, она делает более прозрачной работу судебных приставов, упрощает процесс предъявления необходимых документов.

Впоследствии надо переходить на создание единого государственного реестра в сфере исполнительного производства. Это позволит судебным приставам действовать более оперативно, опираясь на информацию из Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах.

Уважаемые коллеги!

Министерство юстиции обладает широкими полномочиями, мощным юридическим, экспертно-анали-

тическим и кадровым потенциалом, и нужно реализовать всё это по максимуму.

Уверен, что вы хорошо представляете масштаб и сложность стоящих перед вами задач и сделаете всё необходимое для их успешного, эффективного решения в интересах наших граждан и всей России.

Современный сотрудник органов юстиции обязан быть профессионалом, неукоснительно соблюдать закон, быть примером личной порядочности. Это залог уважения и доверия в обществе к вам и вашему труду.

Ещё раз позвольте поздравить вас с юбилеем.

Хочу поблагодарить заслуженных ветеранов Минюста за весомый вклад в укрепление правовой системы России, а действующих сотрудников — за чрезвычайно важную работу, которую вы добросовестно исполняете.

Позвольте пожелать вам новых успехов.

Благодарю вас.

ВЫСТУПЛЕНИЕ КОНСТАНТИНА ЧУЙЧЕНКО ПО СЛУЧАЮ 220-ЛЕТИЯ СО ДНЯ ОБРАЗОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ

**Уважаемый Владимир Владимирович!
Уважаемые участники торжественного
соборания!**

Поздравляю всех сотрудников Министерства и подведомственных служб и учреждений, ветеранов, представителей юридического сообщества с 220-летием со дня образования Министерства юстиции!

Хотел бы поблагодарить Вас, Владимир Владимирович, за внимание к тем вопросам, которыми занимается наше ведомство, и за поддержку нашей работы.

Министерство юстиции Российской Федерации — наследник славных традиций выдающихся российских юристов и государственных деятелей. Мы бережно используем накопленные знания и опыт. При этом активно развиваем современные инструменты, включая цифровые технологии, чтобы сделать работу отечественной юстиции качественней, быстрее, надежней, а государственные услуги, которые мы предоставляем населению — удобней и оперативней.

Минюстом России ежегодно разрабатываются десятки законопроектов, регистрируются тысячи нормативных актов, проводятся правовые и антикоррупционные экспертизы, осуществляется мониторинг правоприменения.

За последние несколько лет наше ведомство принимало активное участие в ключевых государственных проектах. Так, при подготовке так называемой регуляторной гильотины непосредственно нашим ведомством была обеспечена отмена почти 9 тысяч устаревших советских актов.

А в 2020 году в рамках создания Единого государственного реестра ЗАГС Минюст России был координатором работы по конвертации в электронный вид более пятисот миллионов записей актов гражданского

состояния. В том числе благодаря этому появилась возможность оформлять социальные выплаты (например, детские пособия) дистанционно через госуслуги.

С декабря прошлого года внедрен экстерриториальный принцип, то есть граждане могут обратиться в любой орган ЗАГС для получения нужных документов независимо от своего местонахождения. Мы и дальше будем совершенствовать работу в этой сфере. В частности, запланирован переход на реестровую модель предоставления госуслуг органов ЗАГС, который должен быть завершен в 2023 году. Это одна из ключевых задач нашего ведомства, перечень которых мы сформировали в начале года.

Хотел бы коротко остановиться на них.

Президент России уже отметил необходимость дальнейшего совершенствования системы оказания бесплатной юридической помощи. До конца этого года планируется запуск информационной системы «Правовая помощь» в 10 пилотных регионах. Это позволит получать услугу дистанционно. Также важно установить единые требования к качеству юридической помощи и завершить работу по созданию госюрбюро во всех субъектах Российской Федерации.

Продолжим формирование эффективной системы судебной экспертизы. В ближайшее время планируем совместно с парламентариями доработать проект федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Его главная новелла — регулирование профессиональной деятельности судебного эксперта, в том числе работающего в системе негосударственной экспертизы. Это позволит добиться



объективности и высокого качества проводимых экспертиз, и, как следствие, уменьшить сроки предварительного расследования и судопроизводства. До конца года планируется создать 23 филиала судебно-экспертных учреждений Минюста России. Таким образом будет обеспечено присутствие на территории каждого субъекта Российской Федерации. В дальнейшем нужно сделать так, чтобы до 2026 года в каждом регионе заработала полноценная с точки зрения инфраструктуры лаборатория судебной экспертизы.

В сфере регулирования некоммерческого сектора предстоит утвердить Концепцию совершенствования корпоративного управления НКО, где отдельно будут обозначены принципы прозрачности деятельности некоммерческих организаций, механизмы защиты фирменного наименования и урегулирования споров, а также вопросы противодействия недобросовестной конкуренции между НКО.

Мы будем поддерживать некоммерческие организации, упрощать административное регулирование. Но при этом необходимо учитывать реалии международных отношений, новые вызовы и угрозы обществу и государству. И принимать соответствующие меры в адрес тех, кто стремится нанести урон и подорвать стабильность в российском гражданском обществе. Вся законодательная база для противодействия иностранному влиянию создана и постоянно совершенствуется.

На финальном этапе находится подготовка Концепции развития принудительного исполнения на период до 2030 года. Особое внимание уделим созданию отдельного реестра лиц, обязанных уплачивать алименты,

а также формированию законодательства по контролю над работой коллекторских агентств и микрофинансовых организаций.

Хотел бы также отметить такой знаковый документ, как утверждённая в прошлом году Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года.

Цель Концепции — исправление осужденных в условиях, не унижающих человеческое достоинство. Здесь основной упор делается на гуманизацию условий отбывания наказаний. В этом году утверждены новые Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов, исправительных учреждений и центров. Будем смотреть, как они работают, и дальше их улучшать.

Владимир Владимирович уже упомянул задачу по созданию исправительных центров, где трудятся осужденные к принудительным работам.

В 2022 году планируется довести количество мест в таких центрах до 35 тысяч, а в 2024 году — до 80 тысяч.

Отдельный важный участок работы — создание учреждения объединённого типа, которое сосредоточит в себе и исправительные учреждения, и следственный изолятор. Будут модернизированы технологии в сфере обеспечения режима и развития производства. В таком учреждении также должны быть все условия для работы судов, следователей, органов прокуратуры, адвокатов и общественных организаций. Первый пилотный проект мы уже начали реализовывать в Калужской области.

В сфере уголовного и административного законодательства нам необходимо продолжить работу над проектом Кодекса об административных правонарушениях

ниях, а также расширять возможности использования информационных технологий в уголовном и административном судопроизводстве.

Министерство юстиции активно работает на международном направлении. В этом году состоялся Десятый юбилейный Петербургский международный юридический форум. В нем приняло участие более 3 тысяч представителей юридического сообщества из России и 45 иностранных государств. Мы провели рабочие встречи более чем с 20 официальными делегациями, обновили ряд межведомственных соглашений с нашими партнерами. Хочу поблагодарить Вас, Владимир Владимирович, за оказанную поддержку. Позвольте пригласить Вас принять участие в следующем юридическом форуме.

Уважаемые коллеги!

В завершении своего выступления хотел бы обратить внимание на необходимость укрепления кадрового потенциала нашего ведомства и в целом повышения престижа профессии юриста. Мы уже начали внедрять новые специальности в нашей подведомственной Рос-

сийской правовой академии, совершенствовать механизмы аккредитации образовательных программ в области юриспруденции.

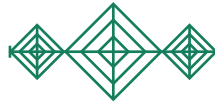
Наша страна нуждается не только в высококвалифицированных кадрах, но и просто в творчески мыслящих, в хорошем смысле дерзких людях, способных взять на себя ответственность за совершенствование правовой системы Российской Федерации.

Минюст России обозначил свою миссию в виде триады: защита прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечение верховенства закона и укрепление государственности.

Эти фундаментальные принципы должны быть положены в основу нашей работы, от которой зависит не только подготовка важнейших государственных решений, но и качество жизни и защищенность наших граждан.

Убежден, что общими усилиями мы обязательно добьемся успеха.

Спасибо.



Registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications. Registration Certificate No. FS77-49472 of the 24th of April 2012. The journal is on the list of scholarly publications approved by the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of Russia

Editor-in-Chief

Aleksandr KARTSKHIIA,
Dr.Sc. (Law), Assoc. Prof., Moscow

Executive Editor

Grigory MAKARENKO, Moscow

Editorial Board

Elena ANTONYAN, Dr.Sc. (Law), Prof., Moscow
Andrei GABOV, Dr.Sc. (Law), Prof., corr. member of the Rus. Acad. of Sciences, Moscow
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA, Dr.Sc. (Law), Assoc. Prof., Kazan
Vladimir ZAITSEV, Dr.Sc. (Law), Prof., Moscow
Sergei ZAPOL'SKII, Dr.Sc. (Law), Prof., Moscow
Sergei ZAKHARTSEV, Dr.Sc. (Law), Prof., Moscow
Oleg SIBOROV, Dr.Sc. (Law), Prof., Moscow
Pavel Kabanov, Dr.Sc. (Law), Ass.Prof., Kazan
Aleksandr MAL'KO, Dr.Sc. (Law), Prof., Saratov
Igor' MATSKEVICH, Dr.Sc. (Law), Prof., Moscow
Beniamin SHAKHNAZAROV, Dr.Sc. (Law), Ass.Prof., Moscow
El'mira ATAGIMOVA, Ph.D. (Law), Moscow
Viktor SHARSHUN, Ph.D. (Law), Minsk, the Republic of Belarus
Valentin BABINTSEV, Dr.Sc. (Sociology), Prof., Belgorod
Svetlana BARMATOVA, Dr.Sc. (Sociology), Prof., Bryansk
Mikhail MALYSHEV, Dr.Sc. (Sociology), Prof., Moscow
Anatolii SILIN, Dr.Sc. (Sociology), Prof., Tyumen
Ol'ga URZHA, Dr.Sc. (Sociology), Prof., Moscow

Founder and publisher:

Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation" (SCLI)

Postal address:

Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125438, Moscow, Russia
Telephone: +7 (985) 939-75-01
E-mail: monitorlaw@yandex.com

Guidelines for preparing manuscripts for publication and archive files are available on the website
<http://uzulo.su/mon-prav>

Printed by the Printing and Publication Division of the SCLI.
Approved for print on the 30th of September 2022.
Number of items printed: 120. Free price.

CONTENTS

PUBLIC LAW (CONSTITUTIONAL LAW) SCIENCES

DIGITAL CURRENCY TAXATION: BALANCING PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS UNDER THE SANCTIONS REGIME <i>Iuliia Krokhina</i>	2
QUESTIONS OF THE ORGANISATION OF PUBLIC GOVERNMENT IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION <i>Sergei Gunich</i>	9
THE MAIN TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF LEGAL INFORMATION SYSTEMS IN THE DIGITAL ENVIRONMENT: PROBLEMS AND PRIORITIES <i>Natal'ia Troian</i>	16

CRIMINAL LAW SCIENCES

THE ROLE AND PLACE OF THE PROBATION SERVICE BEING SET UP IN THE RUSSIAN FEDERATION, AT DIFFERENT STAGES OF REHABILITATION OF CONVICTED PERSONS <i>Mikhail Sal'nikov, Kirill Voronkov, Rashid Ismagilov</i>	23
INFORMATION TECHNOLOGY LITERACY OF YOUTH IN THE SYSTEM OF MEASURES FOR COMBATING THE IDEOLOGY OF TERRORISM AND EXTREMISM IN DIGITAL INFORMATION SPACE <i>El'mira Atagimova, Ol'ga Rybakova</i>	29

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY, PENITENTIARY LAW

METHODS OF ANTI-CORRUPTION MONITORING: THEIR TRANSFORMATION IN THE LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION <i>Leisan Sosnovskaia</i>	38
---	----

PRIVATE LAW (CIVIL LAW) SCIENCES

MANAGING INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS <i>Boris Leont'ev</i>	44
WORK-RELATED INVENTIVE ACTIVITIES: PROBLEMS AND LAW ENFORCEMENT EXPERIENCE <i>Aleksandr Kartskhiia, Stanislav Pronò</i>	59
PROBLEMS OF LIABILITY OF THE PEASANT (FARM) HOUSEHOLD IN CASE OF A VIOLATION OF THE SUBSIDY GRANT CONTRACT <i>Elena Elnikova</i>	67

PUBLIC HEALTH AND ORGANISATION OF HEALTHCARE, SOCIOLOGY

SOCIOLOGICAL STATISTICAL MONITORING IN THE REGIONAL HEALTHCARE MANAGEMENT SYSTEM <i>Mikhail Malyshev, Larisa Tret'iakova</i>	74
---	----

NEWS FROM THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

SPEECH BY VLADIMIR PUTIN AT THE CEREMONIAL MEETING DEDICATED TO THE 220 TH ANNIVERSARY OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION.	83
SPEECH BY KONSTANTIN CHUICHENKO IN CELEBRATION OF THE 220 TH ANNIVERSARY OF THE MINISTRY OF JUSTICE.	85