

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](mailto: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 20.12.2022

Общий тираж 120 экз. Цена свободная

# СОДЕРЖАНИЕ

## ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

МОНИТОРИНГ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ В СОСТАВАХ КОМИССИЙ ПО КООРДИНАЦИИ РАБОТЫ  
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
РАЗВИТИЯ

*Кабанов П.А.* ..... 2

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ДУХОВНО-  
НРАВСТВЕННОГО ВОСПИТАНИЯ МОЛОДЕЖИ: ВОПРОСЫ  
РЕАЛИЗАЦИИ

*Атагимова Э.И.* ..... 22

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ  
ТЕХНОЛОГИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ЦЕНТРАЛЬНЫМ БАНКОМ РФ  
И ФИНАНСОВЫМИ ИНСТИТУТАМИ

*Крохина Ю.А.* ..... 33

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ КАТЕГОРИИ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ»  
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

*Шилов Ю.В.* ..... 40

## ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ (ЦИФРОВОЕ ПРАВО)

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К СИСТЕМАТИЗАЦИИ  
ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ  
ЦИФРОВИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

*Троян Н.А., Полякова Т.А.* ..... 50

## ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

XXII ВЕК И ПРАВО. РАЗМЫШЛЕНИЯ О БУДУЩЕМ

*Захарцев С.И., Сальников В.П.* ..... 59

## ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ (ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО)

РАЗВИТИЕ ПОЛОЖЕНИЙ О ПОРУЧИТЕЛЬСТВЕ В  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, ДОКТРИНЕ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

*Зайцев В.В., Зайцев О.В.* ..... 66

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НАУЧНЫХ ОТКРЫТИЙ

*Леонтьев Б.Б., Леонтьева В.Б.* ..... 74

## СОЦИОЛОГИЯ

СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
В МАЛЫХ ГОРОДАХ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПОТЕНЦИАЛ

*Роговая А.В., Бийжанова Э.К., Левченко Н.В.* ..... 81

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

ДОКЛАД О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2021 ГОД. .... 92

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

# МОНИТОРИНГ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОСТАВАХ КОМИССИЙ ПО КООРДИНАЦИИ РАБОТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Кабанов П.А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** мониторинг правового регулирования, коррупция, противодействие коррупции, взаимодействие.

## Аннотация

*Цель исследования:* оценка современного состояния и перспективы развития представительства органов публичной власти в деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, выработка рекомендаций по совершенствованию структуры названных комиссий.

*Метод исследования:* в качестве основного используется метод сравнительного правоведения.

*Результаты исследования:* дана оценка состояния представительства органов публичной власти в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации. Отмечено, что привлечение представителей органов публичной власти в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации не соответствует требованиям антикоррупционного и иного законодательства. Для устранения такого несоответствия автором предлагается: введение критериев вхождения руководителей органов публичной власти в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации (ведомственная принадлежность, вовлеченность в противодействие коррупции в соответствии с законодательством, профессиональная антикоррупционная компетентность), а также закрепление в Типовом положении о комиссии по координации работы по противодействию коррупции запрета на участие в деятельности комиссий лиц, обладающими функциями по прокурорскому надзору указанных комиссий и лиц, осуществляющих судебный контроль за решениями этих коллегиальных органов.

*Научная новизна:* мониторинг представительства органов публичной власти в деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации является первым научным исследованием, направленным на объективную оценку структуры указанных комиссий, её соответствия федеральным и региональным нормам и способов приведения её в соответствие с их требованиями.

*Практическая значимость:* предложенные автором механизмы по приведению комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации в соответствие с требованиями федерального антикоррупционного законодательства можно использовать при формировании и реформировании деятельности названных комиссий.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-2-21

## Введение

Противодействие коррупции — сложный вид профессиональной деятельности, требующий организации взаимодействия между органами публичной власти и иными участниками этой деятельности по вертикали и горизонтали. Вопросы координации деятельности между различными субъектами противодействия коррупции возложены на различные коллегиальные органы как на федеральном, так и на региональном уровнях. На федеральном уровне

полномочиями по координации деятельности органов публичной власти по вопросам противодействия коррупции обладает Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции<sup>1</sup> и образуемый им президиум и отдельные рабочие группы по направлениям деятельности [1, с. 91—104]. На региональном уровне функция координации деятельности по противодействию коррупции возложена на комиссии по координации работы

<sup>1</sup> Кабанов Павел Александрович, доктор юридических наук, доцент, директор научно-исследовательского института противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова (ИЭУИ), г. Казань, Российская Федерация. E-mail: kabanovp@mail.ru

по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, которые учреждены повсеместно в 2015 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»<sup>2</sup>. После этого отдельные вопросы формирования данных комиссий, в том числе и по персональному составу, исследовались в рамках общих разъяснений к Типовому положению о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации [2]. К тому же в отдельных публикациях отечественных специалистов указывались особенности формирования таких комиссий, но они касались общих положений без обращения к структурному анализу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [3, с. 34—52; 4, с. 1—10; 5, с. 56—73; 6, с. 149—157]. Лишь отдельные исследования были посвящены мониторингу взаимодействия федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества при формировании комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации и структурному анализу представительства органов публичной власти в этих комиссиях [7, с. 33—45]. Это говорит о том, что в новых условиях отсутствуют крупные теоретические разработки по данному вопросу, и позволяет заявить о научной новизне проведенного нами исследования, а вносимые предложения и рекомендации обладают практической значимостью.

**Объект** проведенного исследования — общественные отношения в сфере взаимодействия органов публичной власти между собой по вопросам реализации государственной политики противодействия коррупции.

**Предмет** исследования — правовое регулирование и практика реализации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере противодействия коррупции при формировании комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

**Цель** исследования — оценка состояния вовлеченности федеральных органов, региональных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, а также выработка рекомендаций по созданию оптимальной структуры комиссии и повышению эффективности взаимодействия между ними при формировании названных комиссий.

Для достижения заявленной цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- найти, описать и проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие деятельность

комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации;

- определить фактический состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации;
- провести сравнительный анализ региональных нормативных правовых актов по организации деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации с положениями федеральных нормативных актов и собственного регионального антикоррупционного и иного законодательства, по вопросам их организации и функционирования;
- внести предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации;
- предложить рекомендации по совершенствованию структуры комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации.

**Методология и методика исследования.** Методологической основой проведенного исследования является диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания (анализ, синтез, сравнение, группировка, индукция и др.), используемые в юридических науках.

**Эмпирическая** и одновременно **правовая** база проведенного исследования включает в себя:

- региональное антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации — 102 единицы;
- региональное законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее деятельность региональных контрольно-счётных органов — 85 единиц;
- подзаконные нормативные правовые акты по организации деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации — 127 единиц;
- федеральные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по взаимодействию между собой и органами местного самоуправления по противодействию коррупции — 28 единиц.

Кроме того, в качестве источников правовой информации привлекались федеральные государственные реестры, материалы судебной практики и иные документы, относящиеся к исследуемой проблематике.

**Теоретической основой** проведенного исследования являются труды отечественных специалистов по вопросам взаимодействия органов государственной власти между собой и органами местного самоуправления муниципальных образований по вопросам реализации государственной политики

противодействия коррупции, а также с институтами гражданского общества [8, с. 15—22; 9, с. 12—24; 10, с. 5—10; 11, с. 178—183; 12, с. 153—158; 13, с. 337—346; 14, с. 37—39; 15, с. 14; 16, с. 18—21; 17, с. 63—65; 18, с. 29—23; 19, с. 5—9; 20, с. 634—638; 21, с. 55—67; 22, с. 334—337; 23, с. 1382—1387; 24, с. 181—184; 25, с. 53—56; 26, с. 155—167; 27, с. 16; 28, с. 36—40; 29, с. 207—212; 30, с. 40—42; 31, с. 94—104; 32, с. 866—872].

**Территориальные рамки** исследования обусловлены целями и задачами исследования и включают в себя территории всех субъектов Российской Федерации.

**Хронологические рамки** исследования определены периодом закрепления в федеральном антикоррупционном законодательстве института комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации (лето 2015 года) по 1 сентября 2022 года.

**Структура работы** обусловлена поставленными целями и задачами исследования. Она включает в себя введение, три раздела, заключение, библиографический список и приложения.

### **Общая характеристика правового регулирования структуры комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации**

После принятия федерального и регионального антикоррупционного законодательства координация деятельности по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации стала носить функциональный характер. При этом региональные органы государственной власти по-разному выстраивали механизмы такого взаимодействия для достижения общей цели — снижения уровня коррупционной пораженности общества. Создавались совещательные, экспертные, консультативные, координационные и иные органы для проведения единой региональной политики противодействия коррупции с включением в их состав различных категорий участников антикоррупционной деятельности. Такая координация между различными субъектами противодействия коррупции охватывала лишь региональный аспект и не всегда согласовывалась с задачами и основными положениями федеральной государственной политики противодействия коррупции, что противоречило принципам противодействия коррупции, закрепленным в федеральном антикоррупционном законодательстве<sup>3</sup>. Поэтому Национальным планом противодействия коррупции на 2014—2015 годы была предусмотрена разработка Правительством Российской Федерации и президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на совершенствование организационных основ противодействия кор-

рупции в субъектах Российской Федерации, в том числе проекта типового положения о комиссиях по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации<sup>4</sup>. После создания во всех российских регионах комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации возникли вопросы по оценке эффективности деятельности этих комиссий. Необходимость создания единой системы оценки эффективности деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации в последующем закрепились в Национальном плане противодействия коррупции на период 2016—2017 годы<sup>5</sup> и была сформирована. В Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы вопросы повышения эффективности деятельности указанных комиссий не планировались<sup>6</sup>. Только в Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы этому вопросу вновь стало уделяться внимание. Правительству Российской Федерации предложено принять меры по совершенствованию правового регулирования деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, а руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — расширить практику включения в состав указанных комиссий представителей институтов гражданского общества<sup>7</sup>. К сожалению, вне специального внимания остался вопрос о структурном составе указанных комиссий и основаниях включения в состав комиссий представителей органов публичной власти. Необходимо отметить, что комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации как органы со специальной антикоррупционной компетенцией стали активно закрепляться в региональном антикоррупционном и ином законодательстве, а также в подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих организационно-правовые основы их деятельности.

На 1 сентября 2022 года региональными нормативными правовыми актами учреждено 85 комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, в работе которых привлечено более 1700 представителей органов публичной власти и различных организаций. Правовое регулирование их деятельности постоянно совершенствуется, в том числе закрепляется в региональном законодательстве.

На 1 сентября 2022 года правовой статус и порядок формирования комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации закреплён в базовом региональном антикоррупционном законодательстве 38 субъектов Российской Федерации, или почти в половине российских регионов.

В числе субъектов Российской Федерации, законодательно закрепивших статус комиссий по координации работы по противодействию коррупции в рамках базового антикоррупционного законодательства, оказались:

5 республик: Республика Алтай<sup>8</sup>, Республика Калмыкия<sup>9</sup>, Республика Марий Эл<sup>10</sup>, Республика Саха (Якутия)<sup>11</sup> и Республика Тыва<sup>12</sup>;

3 города федерального значения: Москва<sup>13</sup>, Санкт-Петербург<sup>14</sup> и Севастополь<sup>15</sup>;

5 краёв: Алтайский<sup>16</sup>, Камчатский<sup>17</sup>, Красноярский<sup>18</sup>, Пермский<sup>19</sup> и Хабаровский<sup>20</sup>;

24 области: Архангельская<sup>21</sup>, Астраханская<sup>22</sup>, Белгородская<sup>23</sup>, Воронежская<sup>24</sup>, Калининградская<sup>25</sup>, Кемеровская<sup>26</sup>, Курганская<sup>27</sup>, Ленинградская<sup>28</sup>, Липецкая<sup>29</sup>, Московская<sup>30</sup>, Мурманская<sup>31</sup>, Нижегородская<sup>32</sup>, Новосибирская<sup>33</sup>, Омская<sup>34</sup>, Орловская<sup>35</sup>, Псковская<sup>36</sup>, Ростовская<sup>37</sup>, Самарская<sup>38</sup>, Свердловская<sup>39</sup>, Смоленская<sup>40</sup>, Тамбовская<sup>41</sup>, Томская<sup>42</sup>, Челябинская<sup>43</sup> и Ярославская<sup>44</sup>;

1 автономное образование: Ямало-Ненецкий автономный округ<sup>45</sup>.

В отдельных региональных законодательных актах о профилактике правонарушений (региональном криминологическом законодательстве. Примечание автора — П.К.) закрепляются полномочия комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и вопросы организации деятельности этого органа, обладающего специальной компетенцией. В законодательстве о профилактике правонарушений Брянской<sup>46</sup>, Курской<sup>47</sup> и Ярославской<sup>48</sup> областей, а также Приморского края лишь зафиксировано, что комиссия по координации работы по противодействию коррупции является одним из органов по координации профилактики правонарушений<sup>49</sup>. В то же время встречаются случаи несогласованности регионального антикоррупционного и криминологического законодательства (юридические коллизии) по данному вопросу. Например, в статье 6 Закона Ярославской области «О профилактике правонарушений в Ярославской области» указано, что комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области является постоянно действующим координационным органом при Губернаторе Ярославской области, обеспечивающим координацию деятельности Правительства Ярославской области, органов исполнительной власти Ярославской области и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции<sup>50</sup>. В статье 10 Закона Ярославской области «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» указано, что для обеспечения взаимодействия между правоохранительными органами, органами государственной власти Ярославской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области, общественными объединениями и иными организациями в целях

противодействия коррупции создается комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области<sup>51</sup>. Указанные нормы противоречат не только друг другу в части перечня субъектов противодействия коррупции, входящих в состав указанной комиссии, но и федеральным требованиям. Очевидное противоречие между двумя законами Ярославской области и федеральными требованиями к представительству в составе комиссии региональными органами законодательной власти должно быть устранено.

В антикоррупционном процессуальном и ином региональном законодательстве комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации рассматриваются как специализированные органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, предотвращению и урегулированию конфликта интересов для отдельной категории лиц, на которых возлагаются антикоррупционные требования (антикоррупционные ограничения, антикоррупционные запреты, антикоррупционные обязанности).

Безусловно, основной деятельностью комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации является повышение эффективности противодействия коррупции путем взаимодействия всех участников антикоррупционной деятельности в регионе независимо от их правового статуса. В целях эффективности работы указанных комиссий на федеральном уровне закреплены требования к составу этих комиссий по должностям. Региональные комиссии по координации работы по противодействию коррупции обязаны возглавлять главы субъектов Российской Федерации. В соответствии с требованиями, закрепленными в Типовом положении о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, в состав комиссии могут входить не только чиновники различных органов публичной власти, но и представители институтов гражданского общества. К числу представителей органов публичной власти, обязанных входить в состав указанных комиссий в соответствии с ведомственной либо иной принадлежностью и/или должностным положением, отнесены четыре категории чиновников:

- ▶ руководители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- ▶ руководители органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в данный субъект Российской Федерации;
- ▶ руководители территориальных органов федеральных государственных органов;
- ▶ представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе.

К представителям институтов гражданского общества, которые должны входить в состав комиссии по координации работы по противодействию

коррупции в субъекте Российской Федерации, отнесены:

- › руководитель Общественной палаты субъекта Российской Федерации;
- › представители научных и образовательных организаций;
- › представители общественных организаций, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции<sup>52</sup>.

Как видно из приведенного списка, критерии включения в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации различны. Для одной категории членов комиссии достаточно их должностного статуса и принадлежности к определенным органам или организациям: представитель аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, руководитель общественной палаты субъекта Российской Федерации и руководитель органа местного самоуправления муниципального образования. Для других категорий членов комиссий необходима принадлежность к федеральным или региональным органам власти и должностной статус: руководитель территориального органа федерального государственного органа и руководитель регионального органа. Для третьей категории необходимо, чтобы они обладали профессиональной антикоррупционной компетентностью: представители научных и образовательных организаций, представители общественных организаций, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции. Учитывая многообразие представительства органов публичной власти в регионах, на наш взгляд, необходимо определить дополнительные критерии вхождения их представителей в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, критериями включения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации для представителей федеральных и региональных государственных органов является их участие в противодействии коррупции, закрепленное федеральным или региональным законодательством. Следовательно, можно говорить о наличии у данной категории должностных лиц двух критериев: профессиональной антикоррупционной компетентности и правового и/или должностного статуса руководителя соответствующего государственного органа.

Единственным критерием вхождения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации для представителей общественных организаций, представителей научных и образовательных организаций, помимо принадлежности к указанным организациям, являются квалификационные требования — профессиональная антикоррупционная компетентность. Эта компетентность должна документально подтверждаться результатами антикоррупционной

активности (подготовкой экспертных заключений, отзывов на законопроекты и проекты нормативных правовых актов, разработкой учебной и учебно-методической продукции, проведением научных исследований по антикоррупционной проблематике и др.).

Проведенный нами структурный анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации и осуществления деятельности региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции, показал, что структура представительства, установленная на федеральном уровне, в полном объеме сохранилась в них. Более того, в отдельных случаях региональными органами государственной власти дополнительно к представителям институтов гражданского общества в составах комиссий были приравнены лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Например, постановлением Губернатора Ставропольского края «О комиссии при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции в Ставропольском крае» в составе указанной комиссии имеется такой эксперт<sup>53</sup>.

Проведенный нами структурный анализ документов, размещенных в открытом доступе в информационно-коммуникативной сети Интернет на официальных сайтах органов публичной власти, устанавливающих состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, показал, что не в полном объеме соблюдаются федеральные требования по представительству в них различных категорий участников реализации государственной политики противодействия коррупции в регионах.

Наличие незначительных, а иногда и существенных исключений из общего правила позволило нам обратиться к детальному структурному анализу составов комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации на основе открытых баз данных для выявления таких исключений, их правовой природы, необходимости и целесообразности. Для достижения цели мониторингового исследования мы рассмотрим представительство руководителей органов публичной власти в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации.

### **Представительство руководителей органов публичной власти в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации**

Проведенный нами структурный анализ состава комиссий по координации работы по проти-

водействию коррупции субъектов Российской Федерации показал, что из всей совокупности субъектов только в 61, т. е. 71,8% имеются представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе<sup>54</sup>. Полностью соответствуют этому критерию только составы комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, входящие в Северо-Кавказский федеральный округ.

Проведенное нами мониторинговое исследование показало, что в составе указанных комиссий представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе отсутствуют в 24 субъектах Российской Федерации. Наибольшее количество исключений из правил обнаружено в Центральном федеральном округе. Представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации этого федерального округа отсутствуют в следующих региональных комиссиях по координации работы по противодействию коррупции: город Москва<sup>55</sup>, Белгородская<sup>56</sup>, Владимирская<sup>57</sup>, Ивановская<sup>58</sup>, Калужская<sup>59</sup>, Костромская<sup>60</sup>, Московская<sup>61</sup>, Орловская<sup>62</sup>, Рязанская<sup>63</sup>, Тверская<sup>64</sup> и Ярославская<sup>65</sup> области.

В Северо-Западном федеральном округе только в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции Калининградской области отсутствует представитель аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации этого федерального округа<sup>66</sup>.

В Южном федеральном округе в составе трех комиссий по координации работы по противодействию коррупции отсутствуют представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации. Это комиссии города федерального значения Севастополь<sup>67</sup>, Краснодарского края<sup>68</sup> и Волгоградской области<sup>69</sup>.

В Приволжском федеральном округе только в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции Пензенской области отсутствует представитель аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации<sup>70</sup>, во всех остальных региональных комиссиях они представлены главными федеральными инспекторами.

В Уральском федеральном округе только в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции Челябинской области отсутствует представитель аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации<sup>71</sup>.

В Сибирском федеральном округе в составе трех региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции отсутствуют представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации. Это комиссии по координации работы по противодействию коррупции Республики Алтай<sup>72</sup>, Новосибирской<sup>73</sup> и Омской<sup>74</sup> областей.

В Дальневосточном федеральном округе в составе комиссии по координации работы по противо-

действию коррупции Приморского края отсутствует представитель аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации<sup>75</sup>.

Чем вызвано нарушение федеральных требований к составу комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, сказать сложно; можно лишь предположить, что это просчеты руководителей региональных органов власти, формирующих персональный состав указанных комиссий, либо отсутствие должного внимания к их формированию полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Хотя очевидно, что наличие в составе комиссии представителя аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации позволяет внутри комиссии более оперативно решать вопросы взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти как между собой, так и с региональными органами власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества для достижения общих целей — снижения коррупционных рисков в регионах. К тому же наличие в структуре комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации представителя аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе позволяет ему дополнительно осуществлять президентский контроль в регионе за качественным и своевременным исполнением антикоррупционного законодательства, мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, а также поручений Президента РФ по вопросам противодействия коррупции [33, с. 35—48].

В современном российском государстве внешние функции по противодействию коррупции распределены за разными государственными органами. Одни из них обязаны заниматься борьбой с коррупцией, другие — организацией и осуществлением профилактики коррупции, третьи — осуществлением надзора и контроля за исполнением российского антикоррупционного законодательства. Для одних органов власти антикоррупционные функции являются основными, для других — дополнительными и/или факультативными. По этому критерию и должны формироваться совещательные, координационные и экспертные органы по противодействию коррупции на всех уровнях власти. Те из государственных органов, на которые возлагаются внешние антикоррупционные функции, для повышения их эффективности должны иметь представительство в совещательных и координационных органах, чтобы согласованно с иными заинтересованными органами и организациями их реализовывать. Поэтому в состав координационных органов должны включаться определенные категории должностных лиц:

а) кто *обязан* входить по должности (представители органов публичной власти и институтов

гражданского общества, осуществляющих противодействие коррупции в соответствии с федеральным и региональным законодательством);

б) кто *может* входить по должности (представители органов публичной власти и институтов гражданского общества, обеспечивающих противодействие коррупции).

Особая категория членов комиссий по координации работы по противодействию коррупции — это руководители территориальных органов федеральных государственных органов. Поскольку в типовом положении о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации их ведомственная принадлежность не определена, то региональные высшие должностные лица органов исполнительной власти по согласованию вводят их в состав этой комиссии, руководствуясь собственными предпочтениями. Проведенный нами анализ состава указанных комиссий показал, что чаще всего в их оказываются руководители территориальных органов правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, — МВД России, ФСБ России и Следственного комитета России. Наибольшее представительство в структуре комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации среди правоохранительных органов принадлежит руководителям территориальных органов МВД России, на которых возложены полномочия по противодействию коррупции<sup>76</sup>. Они представлены в составе 79 комиссий, или 94% от их общего количества, подвергшихся аналитической оценке. Несколько меньшее представительство в составе указанных комиссий принадлежит руководителям территориальных органов ФСБ России, обладающих полномочиями по противодействию коррупции<sup>77</sup>. Они представлены в составе 76 комиссий, или 90,5%. Руководители территориальных управлений следственного комитета представлены в составе 65 комиссий, или 77,4%. Безусловно, эта категория руководителей территориальных органов правоохранительных органов обязана находиться в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации в силу их профессиональной антикоррупционной компетентности.

Среди других руководителей территориальных органов федеральных государственных органов, входящих в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, можно выделить руководителей территориальных управлений Министерства юстиции Российской Федерации. Поскольку в полномочия территориальных органов Минюста России входят функции по обеспечению антикоррупционного контроля за качеством регионального и частично муниципального правотворчества путем проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов, поступа-

ющих на регистрацию, правовую и антикоррупционную экспертизу в федеральные органы юстиции<sup>78</sup>. Их представительство в составе исследуемых комиссий велико — 53 руководителя, или 63,1% от общего количества комиссий, представленных в исследовании. Однако этого явно недостаточно; руководители территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации в силу профилактических антикоррупционных функций, возложенных на эти органы Президентом Российской Федерации<sup>79</sup>, на основе федерального законодательства<sup>80</sup> не только должны, но и обязаны находиться в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации в силу их профессиональной антикоррупционной компетентности. Поэтому предложение главы субъекта Российской Федерации о вхождении в состав данной комиссии они должны принимать, а термин «по согласованию», указываемый в региональном нормативном правовом акте, носит для них чисто формальный либо «ритуальный» характер.

В отношении иных руководителей территориальных органов федеральных государственных органов высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации инициирует процедуру вхождения их в состав комиссии по координации работы по противодействию в субъекте Российской Федерации. По каким критериям, кроме их правового статуса, эти лица выбираются в состав комиссии, сказать сложно, поскольку единые требования к членству в этих комиссиях отсутствуют. Наибольшее количество представителей территориальных органов федеральных государственных органов в состав комиссии по координации работы по противодействию в субъекте Российской Федерации делегируются Федеральной налоговой службой. Их представительство оказалось в составах 36 комиссий, или 42,9% от всех комиссий. Хотя у этой федеральной службы в соответствии с Положением о ней отсутствуют внешние антикоррупционные функции<sup>81</sup>.

Как показал проведенный нами анализ структуры комиссий по координации работы по противодействию в субъекте Российской Федерации, среди иных руководителей территориальных органов федеральных государственных органов встречаются:

- ▶ представители Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации — 26;
- ▶ представители Федеральной службы исполнения наказаний — 4;
- ▶ представители Федеральной службы судебных приставов — 8;
- ▶ представители Федеральной службы охраны — 1;
- ▶ представители органов прокуратуры — 2;
- ▶ представители судейского сообщества — 20;
- ▶ представители Казначейства — 6;
- ▶ представители Росреестра — 2;
- ▶ представители Росфинмониторинга — 5;
- ▶ представители Росгвардии — 4;
- ▶ представители Росздравнадзора — 1;

- › представители Роспотребнадзора — 2;
- › представители Федеральной таможенной службы — 3;
- › представители МЧС России — 1.

Включение большинства представителей территориальных органов федеральных государственных органов в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации — это результат взаимодействия между региональными органами власти и руководителями территориальных органов федеральных государственных органов, основанный на общих интересах, не всегда обусловленных реализацией государственной политики противодействия коррупции. Исключением из этого правила является Федеральная служба по финансовому мониторингу, в полномочиях которой закреплено: «участвует в противодействии коррупции в соответствии с законодательством Российской Федерации»<sup>82</sup>. По каким объективным критериям попадают руководители иных территориальных органов федеральных государственных органов в состав указанных комиссий, сказать сложно. Необходимость включения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации этой категории должностных лиц не всегда продуктивна и даже вредна, поскольку отвлекает от исполнения ими своих непосредственных трудовых функций по управлению территориальными органами федеральных государственных органов.

Особенное сомнение вызывает необходимость включения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации представителей надзорного органа (органов прокуратуры) и судейского сообщества (судей).

Наше сомнение основано на том, что органы прокуратуры, выполняя надзорные функции, обязаны осуществлять прокурорский надзор за правомочностью решений, принимаемых комиссиями по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, особенно в тех случаях, когда решения комиссии носят обязательный характер. Это обусловлено тем, что указанные комиссии выполняют функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении определенной категории лиц, на которых распространяются установленные законодательством антикоррупционные требования [34, с. 31—34; 35, с. 1—9]. Наличие прокурора в составе коллегиального поднадзорного органа образует очевидный конфликт интересов между интересами государственной службы и интересами коллегиального органа, в который он входит. Особенно четко это проявляется, когда в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации представлено высшее долж-

ностное лицо этого надзорного органа — прокурор субъекта Российской Федерации. Радует то обстоятельство, что имевшая место ранее (в начальный период становления комиссий) подобная порочная практика практически полностью исключена. Из двух региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции, в составе которых нами были обнаружены сотрудники органов прокуратуры, в обоих случаях были указаны в качестве её членов Пензенский<sup>83</sup> и Ульяновский<sup>84</sup> транспортные прокуроры, а не региональные руководители органов прокуратуры. На наш взгляд, конфликт интересов при участии их в деятельности указанных комиссий в настоящее время не усматривается, но потенциально возможен, например, в случаях назначения транспортного прокурора для дальнейшего прохождения службы в прокуратуру этого субъекта Российской Федерации.

Как нам представляется, положение о конфликте интересов, но в ином виде распространяется и на представителей судейского сообщества, осуществляющих судебный контроль за решениями комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Тем более что в российских судах уже формируется (складывается) практика оценки и отмены судами обязательных и/или рекомендательных решений региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции<sup>85</sup>. В то же время в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации предусмотрено участие в их деятельности представителей судейского сообщества с высоким должностным статусом:

- › председатель Конституционного суда: Северная Осетия — Алания<sup>86</sup>, Республика Татарстан<sup>87</sup>;
- › председатель Верховного суда: Республика Адыгея<sup>88</sup>, Карачаево-Черкесская Республика<sup>89</sup> и Республика Татарстан<sup>90</sup>;
- › председатель областного суда: Воронежская<sup>91</sup>, Калужская<sup>92</sup>, Курганская<sup>93</sup>, Свердловская<sup>94</sup>, Тульская<sup>95</sup> и Ростовская<sup>96</sup> области, Еврейская автономная область<sup>97</sup>;
- › председатель окружного суда: Ханты-Мансийский автономный округ<sup>98</sup>;
- › председатель Арбитражного суда: Амурская<sup>99</sup>, Воронежская<sup>100</sup>, Тульская<sup>101</sup> и Ростовская<sup>102</sup> области, Карачаево-Черкесская Республика<sup>103</sup>, Ханты-Мансийский автономный округ<sup>104</sup> и Еврейская автономная область<sup>105</sup>.

Для исключения потенциального конфликта интересов предлагаем внести в Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации норму, устанавливающую запрет на участие в деятельности этой комиссии представителей судебной системы и органов прокуратуры как субъектов, осуществляющих прокурорский надзор и судебный контроль за решениями, принимаемыми комиссиями.

Несмотря на необходимость участия руководителей территориальных органов федеральных государственных органов в деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации в соответствии с федеральными требованиями к составу комиссий, небольшие исключения из этого правила существуют. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>106</sup> и Республике Крым<sup>107</sup> в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции отсутствуют руководители территориальных органов федеральных государственных органов. В отдельных комиссиях руководителей территориальных органов федеральных государственных органов — единицы. Например, в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции Республики Алтай представительство руководителей территориальных органов федеральных государственных органов ограничено начальником Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай<sup>108</sup>. Неопределенность количественного представительства руководителей территориальных органов федеральных государственных органов и их ведомственной принадлежности в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции, заложенная в Типовом положении о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, требует прояснения и некоторых рекомендаций по данному вопросу. В связи с этим вполне закономерно выглядит предложение оптимального состава указанной комиссии с равномерным распределением количества членов комиссий от разных органов публичной власти, институтов гражданского общества и экспертного сообщества.

Полагаем, что обязательное участие в деятельности названных комиссий должны принимать руководители территориальных органов МВД России, ФСБ России, Следственного комитета России и Минюста России, поскольку данные правоохранительные органы, помимо их принадлежности к территориальным органам федеральных государственных органов, наделены полномочиями по противодействию коррупции: борьбе с коррупцией и профилактике коррупции. Включать остальных руководителей территориальных органов федеральных государственных органов в состав комиссии — по согласованию, оставить на усмотрение главы региона и федеральных органов власти.

Помимо представителей федеральных органов власти, в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации должны и обязаны находиться руководители региональных органов власти, включая высшее должностное лицо региона в качестве председателя комиссии. При этом федеральными нормативными актами не предусмотрено, по какому основанию включать представителей региональных

органов власти в состав указанных комиссий. На наш взгляд, одним из оснований включения в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации является их вовлеченность в реализацию государственной политики противодействия коррупции на основе регионального конституционного (уставного), антикоррупционного и иного законодательства.

Региональное антикоррупционное законодательство, как правило, содержит перечень субъектов, вовлеченных в реализацию государственной политики противодействия коррупции на территории субъектов Российской Федерации, в том числе региональные органы государственной власти. В числе таких субъектов в региональном антикоррупционном и ином законодательстве упоминаются:

- › главы субъектов Российской Федерации;
- › органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации;
- › законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- › высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Главы субъектов Российской Федерации или лица, временно исполняющие их обязанности<sup>109</sup>, региональным законодательством, включая конституционное (уставное) и антикоррупционное законодательство, наделяются организационно-правовыми полномочиями по формированию региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции, утверждению правовых основ их деятельности и персонального состава комиссии с учетом специфики её деятельности и организуют работу этой комиссии [36, с. 47—81]. В региональном базовом антикоррупционном законодательстве, как правило, кратко и емко описываются полномочия главы субъекта Российской Федерации по формированию региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции: утверждает Положение о комиссии и её персональный состав. Например, в статье 3 закона Смоленской области «О противодействии коррупции в Смоленской области», регулирующего деятельность названной комиссии, указано, что состав Комиссии и положение о Комиссии определяется правовым актом Губернатора Смоленской области<sup>110</sup>.

Особое место в деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации занимают региональные органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Эти органы в соответствии с положением о них обеспечивают деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции<sup>111</sup>, в том числе — контроль за исполнением принятых ею решений [37, с. 859—873; 38, с. 14—24]. Участие их представителей в работе

указанных комиссий является не только логичным, но и закономерным, поскольку их профессиональная антикоррупционная компетентность является залогом успеха работы всей комиссии по профилактике коррупционных и иных правонарушений, включая и вопросы взаимодействия.

В составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации представители органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений чаще всего исполняют роли секретарей названных комиссий, осуществляют организационно-управленческие функции, включая подбор и согласование персонального состава комиссий, обеспечивают необходимыми материалами членов комиссии перед заседаниями, а также ведут делопроизводство комиссий [39, с. 187—206; 40, с. 126—136].

Представители законодательных (представительных) органов должны входить в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации для обеспечения качества правового регулирования деятельности по реализации государственной политики противодействия комиссии и осуществления парламентского контроля за его реализацией (правоприменением). Например, статьей 10 Закона Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» к полномочиям Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по осуществлению антикоррупционной политики отнесено:

- принятие законов Санкт-Петербурга по противодействию коррупции;
- утверждение основных направлений государственной политики по противодействию коррупции на территории Санкт-Петербурга;
- осуществление контроля за исполнением указанного закона и иных законов Санкт-Петербурга в сфере антикоррупционной политики<sup>112</sup>.

Более того, специальным постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга депутаты этого законодательного органа делегируются в состав Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге<sup>113</sup>; фактически Законодательное Собрание Санкт-Петербурга участвует в формировании состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге.

Аналогичные антикоррупционные полномочия полностью или частично закреплены за законодательными (представительными) органами отдельных субъектов Российской Федерации региональным антикоррупционным законодательством Вологодской<sup>114</sup>, Свердловской<sup>115</sup> и Ульяновской<sup>116</sup> областей, Алтайского края<sup>117</sup> и некоторых других регионов.

Проведенный нами структурный анализ составов комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Феде-

рации показал, что из всей совокупности комиссий в 62 из них включены представители региональных законодательных (представительных) органов, что составляет 73,8% от их общего количества. Фактически более чем в четверти комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации представители региональных законодательных органов отсутствуют. На наш взгляд, такое представительство в комиссии представителей региональных органов законодательной власти не способствует обеспечению своевременности и качества законодательного обеспечения государственной политики противодействия коррупции и установления эффективного парламентского контроля за его реализацией в регионах.

Руководители региональных органов государственной власти составляют значительную долю состава комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Однако среди них необходимо выделять органы, наделенные федеральным и региональным законодательством внешними антикоррупционными функциями (полномочиями). Этих органов немного. К региональным органам, наделенным антикоррупционными полномочиями, следует отнести в первую очередь контрольно-счётные палаты субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» за контрольно-счётными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закреплены полномочия по участию в пределах своей компетенции в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции<sup>118</sup>. Это общее положение федерального законодательства нашло своё закрепление и в региональном отраслевом законодательстве, регулирующем деятельность контрольно-счётных органов в субъектах Российской Федерации. Практически во всех региональных законах о контрольно-счётных органах положения федерального законодательства закреплены дословно: «участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции»<sup>119</sup> либо с отсылкой на соответствующий федеральный закон, без раскрытия содержания антикоррупционной составляющей этих полномочий<sup>120</sup>. Хотя основная форма противодействия коррупции контрольно-счётными органами определена относительно ясно — если по результатам проведения контрольного мероприятия выявлены факты, в которых усматриваются признаки коррупционного правонарушения, этот орган в установленном порядке незамедлительно передает полученные материалы в правоохранительные органы. Представленные контрольно-счётными органами материалы могут послужить поводом для возбуждения уголовного дела, производства административного расследования либо проведения слу-

жебной проверки. Только в законе Пермского края «О Контрольно-счетной палате Пермского края» региональный законодатель отнес противодействие коррупции не только к полномочиям этого регионального государственного органа, но и указал этот вид деятельности в качестве одной из основных задач деятельности Контрольно-счетной палаты Пермского края<sup>121</sup>. Законом города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» ей делегировано дополнительное полномочие на поиск коррупционных факторов при проведении, в пределах своих полномочий, экспертиз проектов правовых актов города Москвы<sup>122</sup>. В связи с изложенным можно утверждать, что нормы федерального и регионального законодательства, регулирующие вопросы организации деятельности контрольно-счетных органов, предписывают этим органам участие в противодействии коррупции в пределах своих полномочий.

Проведенное нами исследование показало, что в составе 56 комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации имеются руководители региональных контрольно-счетных органов, что составляет 66,7% от общего количества исследованных нами комиссий. Это — высокий показатель вовлеченности руководителей региональных контрольно-счетных органов в состав указанной комиссии, но недостаточный, поскольку противодействие коррупции является для этих органов одной из функций, а их представители обязаны обладать профессиональной антикоррупционной компетентностью. Безусловно, необходимо, чтобы эта категория руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимала участие в деятельности всех комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации в качестве ее членов.

Проведенный нами анализ регионального законодательства показал, что антикоррупционные функции могут возлагаться и на другие региональные органы власти с аналогичными функциями. Например, статья 10 Закона Удмуртской Республики «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики», регулирующая полномочия Государственного контрольного комитета при осуществлении внешнего государственного финансового контроля, предусматривает участие этого регионального органа власти в пределах своих полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции<sup>123</sup>. Вполне логичным выглядело бы представительство этого регионального органа власти в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции Удмуртской Республики, но руководитель этого регионального органа власти, наделенного антикоррупционными функциями, в состав этой республиканской комиссии не входит<sup>124</sup>.

В региональной практике встречаются случаи, когда высшие органы исполнительной власти

субъектов Российской Федерации делегируют антикоррупционные полномочия отраслевым министерствам и ведомствам либо региональным подведомственным организациям, вызванные спецификой использования отдельных инструментов противодействия коррупции (антикоррупционного образования, антикоррупционного просвещения, антикоррупционной пропаганды, антикоррупционного планирования, антикоррупционной экспертизы, антикоррупционного мониторинга и др.<sup>125</sup>). Наличие антикоррупционных полномочий, делегированных надлежащим образом региональным органам и организациям, тоже может являться одним из оснований вхождения их руководителя/представителя в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации.

В соответствии с федеральными требованиями в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации должны присутствовать руководители органов местного самоуправления муниципальных образований. Это обусловлено тем, что необходима координация деятельности по противодействию коррупции не только между региональными и федеральными органами власти, но и между органами местного самоуправления, и не только между собой, но и между ними и региональными и федеральными органами власти. Однако федеральными требованиями к составу этих комиссий не определено оптимальное количество руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований в составе комиссий, а также занимаемые ими должности.

Проведенный нами структурный анализ показал, что в состав не всех комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации включены руководители органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в данный субъект Российской Федерации. Из всей совокупности исследованных нами комиссий только в 49, или 58,3% имелись представители органов местного самоуправления в их составе. Как правило, это главы муниципальных образований, а в отдельных случаях руководители представительных органов муниципальных образований (Республика Дагестан<sup>126</sup>, Республика Хакасия<sup>127</sup>, Забайкальский край<sup>128</sup> и Московская область<sup>129</sup>). Исключением из этого правила является комиссия по координации работы по противодействию коррупции Томской области, в составе которой органы местного самоуправления представляет председатель Счетной палаты города Томска<sup>130</sup>. Несмотря на высокий уровень представительства органов местного самоуправления муниципальных образований, фактически почти половина составов региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции не соответствует требованиям федеральных нормативных правовых актов по представительству в них руководителей органов местного

го самоуправления муниципальных образований, хотя решить этот вопрос, кажется, очень просто: глав муниципальных образований в субъектах Российской Федерации хоть пруд пруди — включай любого из них в состав комиссии, и технически этот вопрос снимается с повестки дня. Однако здесь встает сложный вопрос о дополнительных требованиях к представителям органов местного самоуправления для вхождения их в состав комиссии, но их не существует ни в доктрине, ни в правоприменительной практике. Поэтому вопрос требует отдельных дополнительных изысканий, находящихся за пределами предметных границ нашего исследования. Хотя встречаются парадоксальные случаи, когда региональным антикоррупционным законодательством предписано участие в деятельности совещательных и координационных антикоррупционных органов представителей органов местного самоуправления муниципальных образований, а они в комиссии по координации работы по противодействию коррупции отсутствуют. Например, в составе комиссии при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции отсутствуют руководители органов местного самоуправления муниципальных образований этого края<sup>131</sup>. Такое положение противоречит ч. 1 ст. 9 закона Ставропольского края «О противодействии коррупции в Ставропольском крае», регулирующей вопросы создания и функционирования совещательных и консультативных органов по вопросам противодействия коррупции, в котором прямо предписано участие в их деятельности представителей органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края<sup>132</sup>. По-видимому, при подготовке нормативного правового акта о формировании персонального состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции Ставропольского края представители органов власти этого региона не обратили внимания на одну «мелочь» — имеющиеся федеральные требования и положения собственного регионального антикоррупционного законодательства по данному вопросу.

Проведенное нами исследование представителями руководителей органов публичной власти в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации показало, что отсутствие единых критериев отбора членов в состав указанных комиссий привело к тому, что в указанные координационные органы не попадают представители органов публичной власти, наделенные антикоррупционными полномочиями. В то же время в составах названных комиссий находятся представители надзорных и судебных органов, в чьи полномочия входят функции по обеспечению прокурорского надзора и судебного контроля за решениями, принимаемыми этими

комиссиями. Нахождение представителей органов прокуратуры и судейского сообщества в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации является коррупциогенным фактором — потенциальной возможностью конфликта интересов между профессиональной деятельностью и участием в деятельности регионального координационного органа, решения которого могут быть обжалованы в органы прокуратуры и суд.

### Основные выводы по результатам проведенного исследования

В связи с изложенным предлагаем внести в типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции необходимые изменения.

Во-первых, необходимо установить дополнительные критерии вхождения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации для представителей территориальных органов федеральных государственных органов и региональных органов государственной власти. Такими критериями могут стать:

- наличие антикоррупционных функций (полномочий), установленных федеральным и/или региональным законодательством;
- наличие делегированных уполномоченными на то органами или должностными лицами отдельных антикоррупционных полномочий.

Во-вторых, следует установить примерный перечень руководителей территориальных органов федеральных государственных органов по должности и руководителей региональных государственных органов по должности, которые обязаны входить в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, с указанием объективных критериев такого участия.

В-третьих, установить запрет на участие в деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации представителей органов прокуратуры и судебного сообщества как органов, обеспечивающих прокурорский надзор и судебный контроль за решениями, принимаемыми этими комиссиями.

В-четвертых, исключить порочную практику привлечения к деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации руководителей территориальных органов федеральных государственных органов, у которых отсутствуют внешние антикоррупционные функции.

Литература

1. Кабанов П.А. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации и образуемые им рабочие органы как высшие федеральные специализированные антикоррупционные учреждения: вопросы повышения качества правового регулирования и эффективности их деятельности // *Вестник Административного права и практики администрирования*. 2013. № 2. С. 91—104. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.2.370 . URL: [https://e-notabene.ru/al/article\\_370.html](https://e-notabene.ru/al/article_370.html)
2. Научно-практический комментарий к Типовому положению о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации № 364 от 15 июля 2015 года / под науч. ред. д. ю. н., проф. И. И. Бикеева, д. ю. н., проф. П. А. Кабанова. Казань, 2016. 156 с.
3. Агеев В.Н. К вопросу о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации // *Вестник Административного права и практики администрирования*. 2015. № 5. С. 34—52.
4. Агеев В.Н. Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации: основные задачи и механизмы их реализации // *Юридические исследования*. 2016. № 4. С. 1—10.
5. Агеев В.Н. Основные задачи комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации // *Право и политика*. 2020. № 6. С. 56—73.
6. Матулис С.Н. Правовые основы деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2018. № 7 (259). С. 149—157.
7. 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 .
8. Макаренко Д.Г. Принцип доверия как детерминанта эффективного правового регулирования общественных отношений // *Мониторинг правоприменения*. 2017. № 4 (25). С. 15—22.
9. Астанин В.В., Стороженко И.В., Санатин В.П. Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции (результаты конкретно-социологического исследования) // *Мониторинг правоприменения*. 2012. № 4. С. 12—24.
10. Будаев С.Н. Вопросы организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // *Полицейская деятельность*. 2011. № 5. С. 5—10.
11. Глушкова С.И. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти по противодействию коррупции (обзор материалов антикоррупционного форума Свердловской области 2020 года) // *Вестник Гуманитарного университета*. 2021. № 1 (32). С. 178—183.
12. Дорофеева Ж.П., Дудаев А.Б. Конституционно-правовая сущность взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2018. № 1. С. 53—58.
13. Завгородний А.В. Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции // *Аллея науки*. 2020. Т. 1. № 4 (43). С. 337—346.
14. Каграманян М.О. Взаимодействие государства с гражданским обществом в вопросах противодействия коррупции // *Плекхановский барометр*. 2019. № 2. С. 37—39.
15. Кондрашова К.В. Пути взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в сфере противодействия коррупции // *Экономика, педагогика и право*. 2016. № 2. С. 14.
16. Молотов А.В. Взаимодействие органов публичной власти и общественности в сфере противодействия коррупции // *Гражданское общество и правовое государство*. 2011. Т. 2. С. 18—21.
17. Молотов А.В. Противодействие коррупции: основные направления взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества // *Алтайский вестник государственной и муниципальной службы*. 2011. № 7. С. 63—65.
18. Молчанова М.А. Основные направления деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в корпорациях на Евразийском пространстве // *Российский судья*. 2021. № 10. С. 29—33.
19. Муртазалиев А.М. Теоретико-правовые проблемы взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции // *Вестник Дагестанского государственного университета*. 2012. № 2. С. 5—9.
20. Отто И.П. Система государственных органов России, осуществляющая противодействие коррупции в России: основные направления деятельности и координация работы // *Аллея науки*. 2017. Т. 4. № 9. С. 634—638.
21. Полукаров А.В. Административно-правовое регулирование взаимодействия государства и институтов гражданского общества в механизме противодействия коррупции в социальной сфере // *Право. Экономика. Безопасность*. 2016. № 3 (9). С. 55—67.
22. Рылов Д.А. Взаимодействие гражданского общества и государства в области противодействия коррупции // *Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве*. 2019. Т. 1. № 8. С. 334—337.
23. Самарина В.Е. Взаимодействие государства и гражданского общества в борьбе с коррупцией // *Инновации. Наука. Образование*. 2020. № 23. С. 1382—1387.
24. Сараджева О.В. Субъекты взаимодействия в системе организации противодействия коррупции в России // *Государственная служба и кадры*. 2016. № 2. С. 181—184.
25. Сухаренко А.Н., Крылова Д.В. Антикоррупционное взаимодействие бизнеса и государства: состояние и перспективы // *Российская юстиция*. 2019. № 1. С. 53—56.
26. Трунцевский Ю.В. Взаимодействие комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации с правоохранительными органами // *Журнал российского права*. 2018. № 9 (261). С. 155—167.
27. Хайрутдинова Л.Р. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти в противодействии с коррупцией в Республике Татарстан в сравнении с зарубежным опытом // *Политика, государство и право*. 2014. № 3 (27). С. 16.

28. Шапкина Е.А. Конституционные основы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в противодействии коррупции // Государственный аудит. Право. Экономика. 2011. № 1. С. 36—40.
29. Шапкина Е.А. Международно-правовые аспекты взаимодействия государства и общества в противодействии коррупции // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 9. С. 207—212.
30. Шикин В.Д. О взаимодействии органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности по противодействию коррупции // Молодые ученые. 2018. № 9. С. 40—42.
31. Шмырев Д.В., Трунцевский Ю.В. Координация деятельности в области противодействия коррупции: понятие, формы, способы // Гуманитарные науки в XXI веке. 2017. № 36. С. 94—104.
32. Юлегина Е.И. Административно-правовая характеристика проблем взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 866—872.
33. Кабанов П.А. Роль главного федерального инспектора в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации // Юридические исследования. 2016. № 3. С. 35—48. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.3.18440 .
34. Кабанов П.А. Прокурорский надзор за формированием и деятельностью Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31—34.
35. Кабанов П.А. Прокурорский надзор за формированием и деятельностью Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // NB: Административное право и практика администрирования. 2014. № 1. С. 1—9. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11157 .
36. Кабанов П.А. Антикоррупционные полномочия глав субъектов Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Юридические исследования. 2016. № 12. С. 47—81. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.12.19964 .
37. Кабанов П.А. Контрольные функции региональных органов по профилактике коррупции // Административное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 859—873. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.10.19972.
38. Кабанов П.А. Контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4. С. 14—24. DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-14-24 .
39. Кабанов П.А. Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 3. С. 187—206. DOI: 10.21202/1993-047X.10.2016.3.187-206 .
40. Кабанов П.А. Антикоррупционные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений: анализ антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 3. С. 126—136.

## Сноски

1. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (в ред. от 17.05.2021 № 285) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.
2. 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 (часть II). Ст. 4477.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 01.04.2022 № 90-ФЗ) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
4. Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 (в ред. от 15.07.2015 № 364) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.
5. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.
6. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.
7. Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.
8. Закон Республики Алтай от 05.03.2009 № 1-РЗ (в ред. от 13.05.2021 № 19-РЗ) «О противодействии коррупции в Республике Алтай» // Звезда Алтай. 2009. 18 марта.
9. Закон Республики Калмыкия от 27.06.2008 № 18-IV-3 (в ред. от 13.06.2019 № 42-VI-3) «О противодействии коррупции в Республике Калмыкия» // Хальмг унн. 2008. 1 июля.
10. Закон Республики Марий Эл от 07.05.2010 № 15-3 (в ред. от 05.07.2021 № 31-3) «О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2010. 14 мая.
11. Закон Республики Саха (Якутия) от 19.02.2009 668-3 № 227-IV (в ред. от 30.06.2021 2374-3 № 659-VI) «О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2009. 25 марта.
12. Закон Республики Тыва от 21.12.2018 № 453-ЗРТ (в ред. от 28.12.2020 № 668-ЗРТ) «О мерах по противодействию коррупции в Республике Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://pravo.gov.ru>, 24.12.2018.
13. Закон г. Москвы от 17.12.2014 № 64 (в ред. от 07.04.2021 № 9) «О мерах по противодействию коррупции в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2015. № 1. Ст. 387.
14. Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 674-122 (в ред. от 28.06.2018 № 356-72) «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 28 ноября.
15. Закон города Севастополя от 11.06.2014 № 30-ЗС (в ред. от 27.11.2020 № 612-ЗС) «О противодействии коррупции в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2014. 18 июня.
16. Закон Алтайского края от 03.06.2010 № 46-ЗС (в ред. от 29.04.2022 № 26-ЗС) «О противодействии коррупции в Алтайском крае» // Алтайская правда. 2010. 12 июня.
17. Закон Камчатского края от 18.12.2008 № 192 (в ред. от 21.12.2017 № 183) «О противодействии коррупции в Камчатском крае» // Официальные Ведомости. 2008. 30 декабря.
18. Закон Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 (в ред. от 07.07.2022 № 3-992) «О противодействии коррупции в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 37(333).
19. Закон Пермского края от 30.12.2008 № 382-ПК (в ред. от 02.03.2022 № 56-ПК) «О противодействии коррупции в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2009. № 2. II часть.

20. Закон Хабаровского края от 30.09.2009 № 269 (в ред. от 28.04.2021 № 165) «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 10(87).
21. Закон Архангельской области от 26.11.2008 № 626-31-ОЗ (в ред. от 08.12.2021 № 517-30-ОЗ) «О противодействии коррупции в Архангельской области» // Волна. 2008. 9 декабря.
22. Закон Астраханской области от 28.05.2008 № 23/2008-ОЗ (в ред. от 29.03.2022 № 16/2022-ОЗ) «О противодействии коррупции в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 27.
23. Закон Белгородской области от 07.05.2010 № 338 (в ред. от 03.09.2021 № 95) «О противодействии коррупции в Белгородской области» // Белгородские известия. 2010. 28 мая.
24. Закон Воронежской области от 12.05.2009 № 43-ОЗ (в ред. от 02.03.2020 № 14-ОЗ) «О профилактике коррупции в Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 2009. № 5. Ст. 172.
25. Закон Калининградской области от 26.05.2017 № 73 (в ред. от 22.02.2019 № 269) «О противодействии коррупции в Калининградской области» // Калининградская правда. 2017. 31 мая.
26. Закон Кемеровской области от 02.11.2017 № 97-ОЗ (в ред. от 30.06.2021 № 67-ОЗ) «О регулировании отдельных вопросов в сфере противодействия коррупции» // Кузбасс. 2017. 14 ноября.
27. Закон Курганской области от 03.03.2009 № 439 (в ред. от 03.11.2021 № 119) «О противодействии коррупции в Курганской области» // Новый мир. 2009. 11 марта.
28. Областной закон Ленинградской области от 17.06.2011 № 44-оз (в ред. от 12.11.2015 № 103-оз) «О противодействии коррупции в Ленинградской области» // Вести. 2011. 29 июня.
29. Закон Липецкой области от 07.10.2008 № 193-ОЗ (в ред. от 30.11.2020 № 466-ОЗ) «О предупреждении коррупции в Липецкой области» // Липецкая газета. 2008. 17 октября.
30. Закон Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ (в ред. от 29.12.2021 № 302/2021-ОЗ) «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2009. 22 апреля.
31. Закон Мурманской области от 26.10.2007 № 898-01-ЗМО (в ред. от 07.12.2021 № 2702-01-ЗМО) «О противодействии коррупции в Мурманской области» // Ведомости Мурманской областной Думы. 2007. № 80. С. 31—35.
32. Закон Нижегородской области от 07.03.2008 № 20-З (в ред. от 10.09.2021 № 110-З) «О противодействии коррупции в Нижегородской области» // Правовая среда. 2008. 20 марта.
33. Закон Новосибирской области от 27.04.2010 № 486-ОЗ (в ред. от 30.11.2018 № 318-ОЗ) «О регулировании отношений в сфере противодействия коррупции в Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2010. 30 апреля.
34. Закон Омской области от 29.06.2017 № 1983-ОЗ (в ред. от 27.10.2021 № 2422-ОЗ) «О противодействии коррупции в Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2017. № 3(99). Ст. 6169.
35. Закон Орловской области от 10.04.2009 № 893-ОЗ (в ред. от 27.12.2021 № 2719-ОЗ) «О противодействии коррупции в Орловской области» // Орловская правда. 2009. 18 апреля.
36. Закон Псковской области от 17.07.2008 № 784-оз (в ред. от 04.05.2021 № 2173-ОЗ) «О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления» // Псковская правда. 2008. 24 июля.
37. Областной закон Ростовской области от 12.05.2009 № 218-ЗС (в ред. от 29.03.2022 № 680-ЗС) «О противодействии коррупции в Ростовской области» // Наше время. 2009. 13 мая.
38. Закон Самарской области от 10.03.2009 № 23-ГД (в ред. от 11.02.2022 № 17-ГД) «О противодействии коррупции в Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 12 марта.
39. Закон Свердловской области от 20.02.2009 № 2-ОЗ (в ред. от 19.04.2022 № 29-ОЗ) «О противодействии коррупции в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2009. № 2. Ст. 84.
40. Закон Смоленской области от 28.05.2009 № 34-з (в ред. от 21.10.2021 № 138-з) «О противодействии коррупции в Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2009. № 6 (часть I), с. 19.
41. Закон Тамбовской области от 04.06.2007 № 205-З (в ред. от 27.12.2021 № 38-З) «О противодействии коррупции в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2007. 8 июня.
42. Закон Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ (в ред. от 08.06.2020 № 76-ОЗ) «О противодействии коррупции в Томской области» // Томские новости. 2009. 16 июля.
43. Закон Челябинской области от 29.01.2009 № 353-ЗО (в ред. от 03.03.2022 № 540-ЗО) «О противодействии коррупции в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2009. 13 февраля.
44. Закон Ярославской области от 09.07.2009 № 40-з (в ред. от 30.04.2021 № 32-з) «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» // Губернские вести. 2009. 13 июля.
45. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 30.10.2017 № 72-ЗАО (в ред. от 26.03.2021 № 11-ЗАО) «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2017. 7 ноября.
46. Закон Брянской области от 02.05.2017 № 26-З (в ред. от 27.12.2021 № 114-З) «О профилактике правонарушений в Брянской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.05.2017.
47. Закон Курской области от 28.05.2018 № 22-ЗКО «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Курской области» // Курская правда. 2018. 1 июня.
48. Закон Ярославской области от 05.05.2006 № 20-з (в ред. от 31.10.2017 № 49-з) «О профилактике правонарушений в Ярославской области» // Губернские вести. 2006. 11 мая.
49. Закон Приморского края от 05.07.2017 № 142-КЗ (в ред. от 02.07.2020 № 833-КЗ) «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Приморском крае» // Приморская газета. 2017. 12 июля.
50. Закон Ярославской области от 05.05.2006 № 20-з (в ред. от 31.10.2017 № 49-з) «О профилактике правонарушений в Ярославской области» // Губернские вести. 2006. 11 мая.
51. Закон Ярославской области от 09.07.2009 № 40-з (в ред. от 17.05.2022 № 23-з) «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» // Губернские вести. 2009. 13 июля.
52. 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 (часть II). Ст. 4477.
53. Постановление Губернатора Ставропольского края от 11.10.2015 № 557 (ред. от 08.12.2021 № 540) «О комиссии при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции в Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края [www.pravo Stavregion.ru](http://www.pravo Stavregion.ru), 19.10.2015.
54. Только в Магаданской области состав совета не размещен на официальном сайте органов государственной власти, хотя необходимые нормативные акты имеются: Распоряжение губернатора Магаданской области от 08.10.2015 г. № 392-р «Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Магаданской области» с пометкой (не подлежит официальному опубликованию).
55. Указ Мэра Москвы от 12.12.2008 № 101-УМ (в ред. от 21.05.2021 № 24-УМ) «О создании Совета при Мэре Москвы по противодействию коррупции» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 19.
56. Постановление Губернатора Белгородской области от 13.10.2015 № 107 (в ред. от 22.03.2021 № 24) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Сайт «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области», URL: <http://www.zakon.belregion.ru>, 16.10.2015.
57. Указ Губернатора Владимирской области от 01.10.2015 № 49 (в ред. от 12.05.2022 № 59) «Об образовании Комиссии по координации работы по противодействию коррупции во Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2015. 10 октября.
58. Указ Губернатора Ивановской области от 13.10.2015 № 169-уг (в ред. от 01.07.2022 № 66-уг) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2015. № 41(760).
59. Постановление Губернатора Калужской области от 16.10.2015 № 482 (в ред. от 25.07.2022 № 322) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Калужской области» // Весть документы. 2015. 30 октября.
60. Постановление Губернатора Костромской области от 13.10.2015 № 180 (в ред. от 25.04.2022) «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Костромской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 15.10.2015.
61. Постановление Губернатора Московской области от 08.07.2019 № 315-ПГ (в ред. от 31.03.2022 № 95-ПГ) «О некоторых вопросах деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2019. 29 июля.

62. Указ Губернатора Орловской области от 13.10.2015 № 545 (в ред. от 23.06.2022 № 303) «О мерах по организации деятельности в сфере противодействия коррупции в Орловской области» // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области — публичный информационный центр», URL: <http://orel-region.ru>, 14.10.2015.
63. Распоряжение Губернатора Рязанской области от 08.10.2015 № 320-рг (в ред. от 18.05.2022 № 191-рг) «О создании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Рязанской области» // Рязанские ведомости. 2015. 13 октября.
64. Постановление Губернатора Тверской области от 06.10.2015 № 136-пг (в ред. от 26.01.2017 № 24-пг) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Тверской области» // Тверская жизнь. 2015. 17 октября; Распоряжение Губернатора Тверской области от 25.11.2015 № 1078-рг «О составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Тверской области» (в ред. от 27.10.2017 № 647-рг)
65. Указ Губернатора Ярославской области от 18.09.2015 № 523 (в ред. от 05.08.2022 № 195) «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области» // Документ-Регион. 2015. 22 сентября.
66. Указ Губернатора Калининградской области от 14.10.2015 № 139 (в ред. от 04.04.2019 № 32) «О мерах по реализации пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.10.2015.
67. Указ Губернатора города Севастополя от 15.10.2015 № 100-УГ (в ред. от 28.06.2021 N 54-УГ) «О создании Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в городе Севастополе» // Официальный сайт Правительства Севастополя, URL: <http://sevastopol.gov.ru>, 16.10.2015.
68. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 15.10.2015 № 972 (в ред. от 17.05.2022 № 279) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Краснодарском крае» // Официальный сайт администрации Краснодарского края, URL: <http://admkr.krasnodar.ru>, 20.10.2015.
69. Постановление Губернатора Волгоградской обл. от 12.10.2015 № 910 (в ред. от 27.04.2021 № 319) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2015. 17 октября.
70. Постановление Губернатора Пензенской области от 05.10.2015 № 120 (в ред. от 09.08.2022 № 34) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2015. 9 октября.
71. Постановление Губернатора Челябинской области от 06.08.2008 № 245 (в ред. от 12.01.2022 № 2) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Челябинской области» // Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Челябинской области. 2008. № 8. август.
72. Распоряжение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 07.12.2015 № 752-рГ (в ред. от 07.06.2022 № 357 - рГ) «Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Алтай» // Официальный портал Республики Алтай, URL: <http://www.altai-republic.ru>, 11.12.2015.
73. Постановление Губернатора Новосибирской области от 13.10.2015 № 228 (в ред. от 15.06.2022 № 98) «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2015. 28 ноября.
74. Указ Губернатора Омской области от 12.10.2015 № 173 (в ред. от 20.07.2022 № 114) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Омской области» // Омский вестник. 2015. 16 октября.
75. Распоряжение Губернатора Приморского края от 11.03.2022 № 51-рг «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Приморского края от 2 февраля 2016 года № 19-рг «Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае и состава ее президиума». URL: <http://primorsky.ru/upload/medialibrary/10f/onk7we3ge8pjdprjwrb45b83lejo6n4.pdf> (дата обращения: 28.08.2022).
76. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 06.06.2022 № 353) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.
77. Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 870 (в ред. от 01.06.2021 № 334) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2883.
78. Приказ Минюста России от 01.04.2010 № 77 (в ред. от 30.09.2015 № 229) «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2010. 21 апреля.
79. Указ Президента РФ от 18.01.2010 № 80 (в ред. от 19.05.2011 № 653) «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 368.
80. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 11.10.2018 № 362-ФЗ) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
81. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (в ред. от 17.08.2021 № 1352) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.
82. Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 (в ред. от 23.08.2022 № 569) «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3314.
83. Постановление Губернатора Пензенской области от 05.10.2015 № 120 (в ред. от 09.08.2022 № 34) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2015. 9 октября.
84. Постановление Губернатора Ульяновской области от 12.10.2015 № 179 (в ред. от 12.01.2022 № 4) «Об утверждении Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ульяновской области и признании утратившими силу некоторых постановлений Губернатора Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2015. 20 октября.
85. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19.11.2019 № 88а-449/2019 по делу № 2а-2220/18; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 31.05.2019 по делу № 33а-8204/2019; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 21.05.2020 по делу № 33а-4998/2020; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 29.09.2021 № 88а-16377/2021 по делу № 2а-6/2021.
86. Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 12.10.2015 № 57 (в ред. от 10.08.2022 № 251) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Северная Осетия-Алания» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 15.10.2015.
87. Указ Президента Республики Татарстан от 13.10.2015 № УП-986 (в ред. от 10.03.2022 № УП-196) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 78. Ст. 2688.
88. Указ Главы Республики Адыгея от 30.09.2015 № 141 (в ред. от 18.04.2022 № 36) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2015. № 9.
89. Указ Главы Карачаево-Черкесской Республики от 14.10.2015 № 230 (в ред. от 02.07.2020 N 155) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Карачаево-Черкесской Республике» // ДР. Официальная среда. 2015. 27 октября.
90. Указ Президента Республики Татарстан от 13.10.2015 № УП-986 (в ред. от 10.03.2022 № УП-196) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 78. Ст. 2688.
91. Указ Губернатора Воронежской области от 02.10.2015 № 398-у (в ред. от 05.03.2022 № 45-у) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области» // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <https://www.govrn.ru>, 06.10.2015.
92. Постановление Губернатора Калужской области от 16.10.2015 № 482 (в ред. от 25.07.2022 № 322) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Калужской области» // Весть документы. 2015. 30 октября.
93. Постановление Губернатора Курганской области от 10.07.2019 № 50 (в ред. от 17.11.2020 № 117) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Курганской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://pravo.gov.ru>, 15.07.2019.
94. Указ Губернатора Свердловской области от 09.10.2015 № 449-УГ (в ред. от 15.06.2022 № 282-УГ) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2016. № 10. Ст. 1611.
95. Распоряжение Губернатора Тульской области от 20.10.2015 № 608-рг (в ред. от 13.04.2021 № 216-рг) «Об утверждении состава Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Тульской области по должностям» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации, URL: <http://npatula.ru>, 21.10.2015.
96. Указ Губернатора Ростовской области от 23.09.2015 № 96 (в ред. от 16.03.2022 № 29) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ростовской области» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2015. № 9. Ст. 909.
97. Постановление губернатора Еврейской автономной области от 14.10.2015 № 277 (в ред. от 30.06.2022 № 129) «Об утверждении состава комиссии по координации

- работы по противодействию коррупции в Еврейской автономной области и состава президиума этой комиссии» // Сетевое издание «Сборник правовых актов Еврейской автономной области и иной официальной информации», URL: <http://nra79.eao.ru>, 27.10.2015.
98. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29.09.2015 № 107 (в ред. от 16.08.2021 № 110) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 2015. № 9 (часть II, том 1). Ст. 947.
  99. Постановление Губернатора Амурской области от 12.10.2015 № 252 (в ред. от 31.01.2022 № 19) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 15.10.2015.
  100. Указ Губернатора Воронежской области от 02.10.2015 № 398-У (в ред. от 05.03.2022 № 45-У) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области» // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <https://www.govvn.ru>, 06.10.2015.
  101. Распоряжение Губернатора Тульской области от 20.10.2015 № 608-рг (в ред. от 13.04.2021 № 216-рг) «Об утверждении состава Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Тульской области по должностям» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации, URL: <http://npratula.ru>, 21.10.2015.
  102. Указ Губернатора Ростовской области от 23.09.2015 № 96 (в ред. от 16.03.2022 № 29) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ростовской области» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2015. № 9. Ст. 909.
  103. Указ Главы Карачаево-Черкесской Республики от 14.10.2015 № 230 (в ред. от 02.07.2020 № 155) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Карачаево-Черкесской Республике» // ДР. Официальная среда. 2015. 27 октября.
  104. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29.09.2015 № 107 (в ред. от 16.08.2021 № 110) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 2015. № 9 (часть II, том 1). Ст. 947.
  105. Постановление губернатора Еврейской автономной области от 14.10.2015 № 277 (в ред. от 30.06.2022 № 129) «Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Еврейской автономной области и состава президиума этой комиссии» // Сетевое издание «Сборник правовых актов Еврейской автономной области и иной официальной информации», URL: <http://nra79.eao.ru>, 27.10.2015.
  106. Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 13.10.2015 № 167-ПГ (в ред. от 18.05.2022 № 71-ПГ) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2015. 21 октября.
  107. Указ Главы Республики Крым от 22.09.2015 № 258-У (в ред. от 16.05.2022 № 101-У) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Крым» // Официальный сайт Правительства Республики Крым, URL: <http://rk.gov.ru>, 22.09.2015.
  108. Распоряжение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 07.12.2015 № 752-рГ (в ред. от 07.06.2022 № 357-рГ) «Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Алтай» // Официальный портал Республики Алтай, URL: <http://www.altai-republic.ru>, 11.12.2015.
  109. Закон Тамбовской области от 04.06.2007 № 205-3 (в ред. от 27.12.2021 № 38-3) «О противодействии коррупции в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2007. 8 июня.
  110. Закон Смоленской области от 28.05.2009 № 34-з (в ред. от 21.10.2021 № 138-з) «О противодействии коррупции в Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2009. № 6 (часть I). с. 19.
  111. См., например: Указ Губернатора Брянской области от 08.08.2022 № 127 «Об утверждении Положения об управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Губернатора Брянской области и Правительства Брянской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://rgov.gov.ru>, 11.08.2022.
  112. Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 674-122 (в ред. от 28.06.2018 № 356-72) «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 28 ноября.
  113. См.: Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 13.10.2021 № 493 «О делегировании депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга седьмого созыва в состав Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, URL: <http://www.assembly.spb.ru>, 18.10.2021; Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 02.11.2016 № 565 «О делегировании депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва в состав Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, URL: <http://www.assembly.spb.ru>, 10.11.2016; Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 30.09.2015 № 551 «О делегировании депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в состав Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2015. № 28.
  114. Закон Вологодской области от 09.07.2009 № 2054-ОЗ (в ред. от 08.07.2022 № 5156-ОЗ) «О противодействии коррупции в Вологодской области» // Красный Север. 2009. 18 июля.
  115. Закон Свердловской области от 20.02.2009 № 2-ОЗ (в ред. от 09.06.2022 № 31-ОЗ) «О противодействии коррупции в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2009. № 2. Ст. 84.
  116. Закон Ульяновской области от 20.07.2012 № 89-ЗО (в ред. от 13.12.2018 № 145-ЗО) «О противодействии коррупции в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2012. 24 июля.
  117. Закон Алтайского края от 03.06.2010 № 46-ЗС (в ред. от 31.08.2022 № 60-ЗС) «О противодействии коррупции в Алтайском крае» // Алтайская правда. 2010. 12 июня.
  118. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 № 255-ФЗ) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.
  119. См., например: Закон Тамбовской области от 25.07.2011 № 41-З (в ред. от 27.07.2022 № 133-З) «О Контрольно-счетной палате Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2011. 2 августа; «О счетной палате Тульской области» // Тульские известия. 2008. 11 декабря; Закон Владимирской области от 12.12.2011 № 110-ОЗ (в ред. от 09.11.2021 № 126-ОЗ) «О Счетной палате Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2011. 17 декабря и др.
  120. См., например: Закон Республики Алтай от 19.10.2011 № 53-РЗ (в ред. от 24.12.2021 № 94-РЗ) «О Контрольно-счетной палате Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2011. № 81(87). с. 36; Закон Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ (в ред. от 04.07.2022 № 45-ОЗ) «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» // Областная. 2011. 15 июля; Закон Магаданской области от 24.10.2011 № 1428-ОЗ (в ред. от 09.08.2022 № 2745-ОЗ) «О Контрольно-счетной палате Магаданской области» // Магаданская правда. 2011. 26 октября; Закон Удмуртской Республики от 09.07.2019 № 38-РЗ «Об Удмуртской торгово-промышленной палате» // Известия Удмуртской Республики. 2019. 19 июля.
  121. Закон Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК (в ред. от 11.05.2022 № 67-ПК) «О Контрольно-счетной палате Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 8.
  122. Закон г. Москвы от 30.06.2010 № 30 (в ред. от 13.10.2021 № 20) «О Контрольно-счетной палате Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9. Ст. 229.
  123. Закон Удмуртской Республики от 10.10.2011 № 51-РЗ (в ред. от 12.11.2021 № 112-РЗ) «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 2011. 1 ноября.
  124. Указ Главы Удмуртской Республики от 13.11.2015 № 219 (в ред. от 23.06.2021 № 110) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Удмуртской Республике» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики, URL: <http://www.udmurt.ru>, 16.11.2015.
  125. Постановление Администрации Костромской области от 15.12.2012 № 533-а «Об уполномоченном органе по организации антикоррупционного просвещения и антикоррупционной пропаганды» // СП - нормативные документы. 2012. 21 декабря.
  126. Указ Главы Республики Дагестан от 05.03.2022 № 56 (в ред. от 05.08.2022 № 164) «Об утверждении состава Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан, URL: <http://pravo.e-dag.ru>, 01.04.2022.
  127. Постановление Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия от 14.10.2015 № 85-ПП (в ред. от 29.11.2021 № 109-ПП) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии. 2015. 16 октября.
  128. Постановление Губернатора Забайкальского края от 14.10.2015 № 101 (в ред. от 06.09.2017 № 45) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Забайкальском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 15.10.2015.
  129. Постановление Губернатора Московской области от 08.07.2019 № 315-ПГ (в ред. от 31.03.2022 № 95-ПГ) «О некоторых вопросах деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2019. 29 июля.
  130. Постановление Губернатора Томской области от 23.12.2015 № 152 (в ред. от 17.12.2021 № 91) «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2016. № 1(2/139).

131. Постановление Губернатора Ставропольского края от 11.10.2015 № 557 (в ред. от 17.06.2022 № 234) «О комиссии при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции в Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края [www.pravo.stavregion.ru](http://www.pravo.stavregion.ru), 19.10.2015.
132. Закон Ставропольского края от 04.05.2009 № 25-кз (в ред. от 12.05.2021 № 39-кз) «О противодействии коррупции в Ставропольском крае» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2009. № 14. Ст. 8301.

## PUBLIC LAW (CONSTITUTIONAL LAW) SCIENCES

# MONITORING THE REPRESENTATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE COMMISSIONS COORDINATING THE ACTIVITIES FOR COMBATING CORRUPTION IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Pavel Kabanov<sup>2</sup>

**Keywords:** *legal regulation monitoring, corruption, combating corruption, co-operation.*

### Abstract

*Purpose of the study: assessing the current state and development prospects for the representation of public authorities in the commissions coordinating the activities for combating corruption in the subjects of the Russian Federation as well as working out recommendations for improving the structure of these commissions.*

*Method of study: the main method used is the comparative legal studies method.*

*Study findings: an assessment is given for the state of the representation of public authorities in the commissions coordinating the activities for combating corruption in the subjects of the Russian Federation. It is noted that enlisting representatives of public authorities in the commissions coordinating the activities for combating corruption in the subjects of the Russian Federation doesn't comply with the requirements imposed by anti-corruption and other laws. For removing this discrepancy the author proposes such measures as: introducing criteria for participation of heads of public authorities in the commissions coordinating the activities for combating corruption in the subjects of the Russian Federation (institutional affiliation, involvement in combating corruption in accordance with the law, professional anti-corruption competence), as well as laying down a prohibition to participate in the commissions for officials with the functions of prosecutorial oversight of the said commissions and officials exercising judicial control over the decisions of these collegial bodies, in the model regulation on the commission coordinating the activities for combating corruption.*

*Research novelty: monitoring the representation of public authorities in the commissions coordinating the activities for combating corruption in the subjects of the Russian Federation is the first research study aimed at an objective assessment of the structure of the said commissions, its compliance with federal and regional legal regulations, and ways for bringing it to compliance with their requirements.*

*Practical importance: the mechanisms proposed by the author for bringing the commissions coordinating the activities for combating corruption in the subjects of the Russian Federation to compliance with the requirements of the federal anti-corruption laws can be used in forming and reforming the activities of these commissions.*

### References

1. Kabanov P.A. Prezidium Soveta pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii i obrazuemye im rabochie organy kak vysshie federal'nye spetsializirovannye antikorrupsionnye uchrezhdeniia: voprosy povysheniia kachestva pravovogo regulirovaniia i effektivnosti ikh deiatel'nosti. NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniia, 2013, No. 2, pp. 91–104. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.2.370 . URL: [https://e-notabene.ru/al/article\\_370.html](https://e-notabene.ru/al/article_370.html)
2. Nauchno-prakticheskii kommentarii k Tipovomu polozheniiu o komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii v sub'ekte Rossiiskoi Federatsii, utverzhennomu Ukazom Prezidenta Rossiiskoi Federatsii No. 364 ot 15 iuliia 2015 goda. Pod nauch. red. d. iu. n., prof. I. I. Bikeeva, d. iu. n., prof. P. A. Kabanova. Kazan', 2016. 156 pp.
3. Ageev V.N. K voprosu o komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniia, 2015, No. 5, pp. 34–52.
4. Ageev V.N. Komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: osnovnye zadachi i mekhanizmu ikh realizatsii. Iuridicheskie issledovaniia, 2016, No. 4, pp. 1–10.
5. Ageev V.N. Osnovnye zadachi komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. Pravo i politika, 2020, No. 6, pp. 56–73.

<sup>2</sup> Pavel Kabanov, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Director of the Research Institute for Combating Corruption of the Timiryasov Kazan Innovation University, Kazan, Russian Federation. E-mail: [kabanovp@mail.ru](mailto:kabanovp@mail.ru)

6. Matulis S.N. Pravovye osnovy deiatel'nosti komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 7 (259), pp. 149–157.
7. Kabanov P.A. Monitoring sostoiianiia вовлеченности institutov grazhdanskogo obshchestva v deiatel'nost' komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimereniia, 2022, No. 2(43), pp. 33–45. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-33-45.
8. Makarenko D.G. Printsip doveriia kak determinanta effektivnogo pravovogo regulirovaniia obshchestvennykh otnoshenii. Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 4 (25), pp. 15–22.
9. Astanin V.V., Storozhenko I.V., Sanatin V.P. Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti s institutami grazhdanskogo obshchestva v sfere protivodeistviia korruptsii (rezul'taty konkretno-sotsiologicheskogo issledovaniia). Monitoring pravoprimereniia, 2012, No. 4, pp. 12–24.
10. Budai S.N. Voprosy organizatsii vzaimodeistviia federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti s pravookhranitel'nymi organami v sfere protivodeistviia korruptsii. Politseiskaia deiatel'nost', 2011, No. 5, pp. 5–10.
11. Glushkova S.I. Vzaimodeistvie institutov grazhdanskogo obshchestva s organami gosudarstvennoi vlasti po protivodeistviu korruptsii (obzor materialov antikorrupcionnogo foruma Sverdlovskoi oblasti 2020 goda). Vestnik Gumanitarnogo universiteta, 2021, No. 1 (32), pp. 178–183.
12. Dorofeeva Zh.P., Dudaev A.B. Konstitutsionno-pravovaia sushchnost' vzaimodeistviia obshchestvennykh ob'edinenii s pravookhranitel'nymi organami v sfere protivodeistviia korruptsii. Vestnik Belgorodskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina, 2018, No. 1, pp. 53–58.
13. Zavgorodnii A.V. Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti s institutami grazhdanskogo obshchestva v sfere protivodeistviia korruptsii. Alleia nauki, 2020, t. 1, No. 4 (43), pp. 337–346.
14. Kagramanian M.O. Vzaimodeistvie gosudarstva s grazhdanskim obshchestvom v voprosakh protivodeistviia korruptsii. Plekhanovskii barometr, 2019, No. 2, pp. 37–39.
15. Kondrashova K.V. Puti vzaimodeistviia institutov grazhdanskogo obshchestva s organami mestnogo samoupravleniia v sfere protivodeistviia korruptsii. Ekonomika, pedagogika i pravo, 2016, No. 2, p. 14.
16. Molotov A.V. Vzaimodeistvie organov publichnoi vlasti i obshchestvennosti v sfere protivodeistviia korruptsii. Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo, 2011, t. 2, pp. 18–21.
17. Molotov A.V. Protivodeistvie korruptsii: osnovnye napravleniia vzaimodeistviia gosudarstvennykh organov i institutov grazhdanskogo obshchestva. Altaiskii vestnik gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby, 2011, No. 7, pp. 63–65.
18. Molchanova M.A. Osnovnye napravleniia deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po protivodeistviu korruptsii v korporatsiakh na Evraziiskom prostranstve. Rossiiskii sud'ia, 2021, No. 10, pp. 29–33.
19. Murtazaliev A.M. Teoretiko-pravovye problemy vzaimodeistviia organov vlasti i institutov grazhdanskogo obshchestva v sfere protivodeistviia korruptsii. Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta, 2012, No. 2, pp. 5–9.
20. Otto I.P. Sistema gosudarstvennykh organov Rossii, osushchestvliiaushchaia protivodeistvie korruptsii v Rossii: osnovnye napravleniia deiatel'nosti i koordinatsiia raboty. Alleia nauki, 2017, t. 4, No. 9, pp. 634–638.
21. Polukarov A.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie vzaimodeistviia gosudarstva i institutov grazhdanskogo obshchestva v mekhanizme protivodeistviia korruptsii v sotsial'noi sfere. Pravo. Ekonomika. Bezopasnost', 2016, No. 3 (9), pp. 55–67.
22. Rylov D.A. Vzaimodeistvie grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva v oblasti protivodeistviia korruptsii. Sotsial'naia integratsiia i razvitie etnokul'tur v evraziiskom prostranstve, 2019, t. 1, No. 8, pp. 334–337.
23. Samarina V.E. Vzaimodeistvie gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v bor'be s korruptsiei. Innovatsii. Nauka. Obrazovanie, 2020, No. 23, pp. 1382–1387.
24. Saradzheva O.V. Sub'ekty vzaimodeistviia v sisteme organizatsii protivodeistviia korruptsii v Rossii. Gosudarstvennaia sluzhba i kadry, 2016, No. 2, pp. 181–184.
25. Sukhareno A.N., Krylova D.V. Antikorrupcionnoe vzaimodeistvie biznesa i gosudarstva: sostoianie i perspektivy. Rossiiskaia iustitsiia, 2019, No. 1, pp. 53–56.
26. Truntsevskii Iu.V. Vzaimodeistvie komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii i organa po profilaktike korruptsionnykh i inykh pravonarushenii v sub'ekte Rossiiskoi Federatsii s pravookhranitel'nymi organami. Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 9 (261), pp. 155–167.
27. Khairutdinova L.R. Vzaimodeistvie institutov grazhdanskogo obshchestva s organami gosudarstvennoi vlasti v protivodeistvii s korruptsiei v Respublike Tatarstan v sravnenii s zarubezhnym opytom. Politika, gosudarstvo i pravo, 2014, No. 3 (27), p. 16.
28. Shapkina E.A. Konstitutsionnye osnovy vzaimodeistviia gosudarstva i institutov grazhdanskogo obshchestva v protivodeistvii korruptsii. Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika, 2011, No. 1, pp. 36–40.
29. Shapkina E.A. Mezhdunarodno-pravovye aspekty vzaimodeistviia gosudarstva i obshchestva v protivodeistvii korruptsii. Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk, 2012, No. 9, pp. 207–212.
30. Shikin V.D. O vzaimodeistvii organov gosudarstvennoi vlasti, organov mestnogo samoupravleniia i obshchestvennosti po protivodeistviu korruptsii. Molodye uchenye, 2018, No. 9, pp. 40–42.
31. Shmyrev D.V., Truntsevskii Iu.V. Koordinatsiia deiatel'nosti v oblasti protivodeistviia korruptsii: poniatie, formy, sposoby. Gumanitarnye nauki v XXI veke, 2017, No. 36, pp. 94–104.
32. Iulegina E.I. Administrativno-pravovaia kharakteristika problem vzaimodeistviia gosudarstvennykh organov i institutov grazhdanskogo obshchestva v sfere protivodeistviia korruptsii. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2014, No. 8 (80), pp. 866–872.
33. Kabanov P.A. Rol' glavnogo federal'nogo inspektora v sub'ekte Rossiiskoi Federatsii apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v deiatel'nosti komissii po koordinatsii raboty po protivodeistviu korruptsii sub'ekta Rossiiskoi Federatsii. Iuridicheskie issledovaniia, 2016, No. 3, pp. 35–48. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.3.18440.
34. Kabanov P.A. Prokurorskii nadzor za formirovaniiem i deiatel'nost'iu Komissiei po sobliudeniui trebovanii k sluzhebному povedeniui gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) sluzhashchikh i uregulirovaniui konflikta interesov. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2012, No. 6, pp. 31–34.
35. Kabanov P.A. Prokurorskii nadzor za formirovaniiem i deiatel'nost'iu Komissiei po sobliudeniui trebovanii k sluzhebному povedeniui gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) sluzhashchikh i uregulirovaniui konflikta interesov. NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniia, 2014, No. 1, pp. 1–9. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11157.
36. Kabanov P.A. Antikorrupcionnye polnomochiia glav sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: voprosy pravovogo regulirovaniia. Iuridicheskie issledovaniia, 2016, No. 12, pp. 47–81. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.12.19964.

37. Kabanov P.A. Kontrol'nye funktsii regional'nykh organov po profilaktike korruptsii. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2016, No. 10, pp. 859–873. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.10.19972.
38. Kabanov P.A. Kontrol'nye funktsii regional'nykh organov po profilaktike korruptsionnykh i inykh pravonarushenii. Monitoring pravoprimeniia, 2016, No. 4, pp. 14–24. DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-14-24 .
39. Kabanov P.A. Antikorruptsionnye funktsii organov po profilaktike korruptsionnykh i inykh pravonarushenii sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Aktual'nye problemy ekonomiki i prava, 2016, t. 10, No. 3, pp. 187–206. DOI: 10.21202/1993-047X.10.2016.3.187-206 .
40. Kabanov P.A. Antikorruptsionnye funktsii regional'nykh organov po profilaktike korruptsionnykh i inykh pravonarushenii: analiz antikorruptsionnogo zakonodatel'stva sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika, 2016, No. 3, pp. 126–136.



# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННОГО ВОСПИТАНИЯ МОЛОДЕЖИ: ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Атагимова Э.И.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** духовно-нравственное развитие, воспитание, образовательная организация, нравственные ценности, народные традиции, культурная политика, обычаи, духовная культура, молодое поколение, семейные ценности, общество.

## Аннотация

В статье обосновывается значимость решения задачи духовно-нравственного воспитания молодого поколения страны. Обозначена важная роль системы образования, педагогического работника в решении задач воспитания обучающихся. Определена актуальность темы и значимость ее для будущего государства. Затронуты важные аспекты защиты и сохранения национальной культурной самобытности многонационального российского народа.

Цель статьи: раскрыть основные направления государственной политики в сфере духовно-нравственного воспитания молодого поколения на современном этапе.

Методологической основой исследования являются социокультурный подход и принципы диалектического осмысления влияния народных традиций и обычаев, фольклора и литературы на духовно-нравственное формирование личности. Аксиологический подход как методология данного исследования позволил определить этнокультурные традиции как ценность, помог выделить их нравственные категории. Методы анализа и синтеза способствовали определению задач в сфере духовно-нравственного воспитания молодежи.

Результаты: в статье представлен анализ реализации государственной политики в сфере воспитания. Обоснована целесообразность разработки на федеральном уровне единой целостной системы воспитания личности на основе традиционных для России нравственных ценностей, гражданской ответственности посредством освоения исторического и культурного наследия России.

Практическая значимость исследования определяется тем, что на основе представленного материала и выводов возможны дальнейшее развитие и совершенствование духовно-нравственного воспитания молодого поколения на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-22-32

## Введение и постановка проблемы

Ценности как нравственные, моральные установки, традиции и убеждения являются фундаментом понимания сущности человека, его развития и бытия<sup>2</sup>. Вопросы духовно-нравственного воспитания молодого поколения на сегодняшний день имеют приоритетное значение для общества и государства. Для каждого народа его духовной основой являются исторически сложившиеся традиции и культурные ценности. На протяжении всей российской истории именно духовно-нравственные ценности были прочным фундаментом российского государства.

Нравственное сознание человека формируется на протяжении всей жизни личности в процессе воспитания и образования, а также в процессе утверждения и развития взглядов и, в сущности, является нормативным выражением таких взглядов. Воспитание является основой развития личности, ее социализации в обществе и самоопределения, что обуславливает приобщение молодого поколения начиная с раннего возраста к традиционным духовно-нравственным ценностям и их воспитание на основе духовной культуры, исторических и культурных традиций многонационального народа России.

На современном этапе ключевым направлением реализации молодежной политики в стране, согласно Федеральному закону от 30.12.2020 № 489-ФЗ

<sup>2</sup> Методические рекомендации по разработке рабочей программы воспитания и календарного плана воспитательной работы образовательной организации высшего образования. URL: <http://minobrнауки.gov.ru/upload/2021/04/Методические%20рекомендации%20по%20разработке%20рабочей%20программы%20воспитания%20и%20к...pdf>

<sup>1</sup> Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация. E-mail: atagimovaei@duma.gov.ru

«О молодежной политике в Российской Федерации»<sup>3</sup>, определяется воспитание гражданственности, патриотизма, преемственности традиций, уважения к отечественной истории, историческим, национальным и иным традициям народов Российской Федерации.

Вместе с тем современная ситуация в сфере духовно-нравственного воспитания молодежи в России оценивается в стратегических документах как требующая принятия неотложных мер по защите граждан от насаждения разрушительной для российского общества системы идей и ценностей. Сложившееся положение отражает те перемены, которые произошли в стране и в сознании граждан в последние годы. Эксперты все чаще обращают внимание на «духовный кризис общества, утрату духовности, распространение западной вседозволенности» [16, с. 159—164]. С сожалением приходится констатировать, что в настоящее время во многом именно Интернет формирует мировоззренческую повестку современной молодежи. Более 93% молодежи в возрасте 17—20 лет проводят в Сети ежедневно до четверти суток и более [7, с. 112—125]. Многие жизненные ориентиры, которые ныне распространены в общественном сознании и активно навязываются молодым людям, в т. ч. через массовую культуру, с помощью СМИ и Интернета, где дети проводят значительную часть своего свободного времени, оказывают негативное воздействие на их сознание. Защита детей от агрессивного негативного воздействия деструктивной и вредоносной информации — одна из наиболее важных и актуальных государственных проблем [5].

Значение анализируемых вопросов особенно возрастает сегодня в связи с нарастанием внешнеполитического и информационного давления на страну. Против России идет своего рода идеологическая война, антигосударственная пропаганда, провоцирование межнациональных и межрелигиозных конфликтов, проявлений экстремизма и терроризма в стране.

### Полученные результаты

Осознание необходимости принятия мер, направленных на сбережение и защиту традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества, актуализировало вопросы противодействия распространению деструктивной идеологии.

В ноябре 2022 года Президент России В.В. Путин утвердил Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей<sup>4</sup>. Основы являются документом стратегического планирования в сфере обе-

спечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющим систему целей, задач и инструментов реализации стратегических национальных приоритетов.

Документ определяет традиционные ценности как нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России. При этом к традиционным ценностям относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России.

Согласимся с мнением, что настоящее и будущее общества и государства определяются духовно-нравственным здоровьем народа, бережным сохранением и развитием его культурного, духовно-нравственного наследия, исторических и культурных традиций и норм общественной жизни.

Представляется значимым, что по мнению ученых [3, с. 198—203; 6, с. 11—17; 11, с. 20—25; 12, с. 30—34; 15, с. 167—169]<sup>5</sup>, именно национально-культурные традиции и обычаи обладают огромным воспитательно-педагогическим потенциалом, а приобщение к национальным традициям и семейным ценностям является благоприятным фактором социализации личности.

Несомненно, сформировавшиеся в процессе исторического развития разные обычаи и традиции оказывают влияние на формирование у подрастающего поколения чувства патриотизма, гражданских позиций, уважительного отношения к культуре своего и других народов, важнейших нравственных качеств (доброта, порядочность, трудолюбие, открытость, отзывчивость, доброжелательность, гостеприимство, преданность семье, почитание родителей, старших поколений и др.).

Особенность воспитательного воздействия заключается в том, что общепринятые традиции и обычаи народа воздействуют на личность в течение всей ее жизни, оказывая значимое влияние на формиро-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.11.2022).

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/69810> (дата обращения: 20.11.2022).

<sup>5</sup> Челябинова, Э.И. Уголовно-правовой и криминологический анализ неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Махачкала, 2006. 223 с.; Даминдарова Ф.В. Роль народных традиций в нравственном формировании личности (социально-философский аспект) : автореф. дис. ... канд. филос. наук : спец. 09.00.11 «Социальная философия» / Ф.В. Даминдарова. Уфа, 2000. 18 с.

вание мироощущения, культуры чувств и поведения личности, её отношение к окружающему миру.

Общие и специальные методы социализации личности в большинстве своем находят отражение в традициях и обычаях организации жизни народа. К ним относятся, в частности, используемые людьми приветствия, обращения, благопожелания, клятвы и др. Опираясь на эти методы, люди наглядно проявляют степень своей воспитанности, готовность к выполнению общепринятых норм поведения и пр. Это, по сути, стандарты общения, которые обслуживают все сферы взаимодействия людей и тем самым выполняют необходимую в обществе коммуникативную функцию.

Опираясь на социальные, психологические, технологические факторы, эти методы формируют целостную модель поведения человека в конкретной национальной среде. Для России как многонационального государства разнообразие национально-культурных традиций и обычаев, народного творчества является общенациональным и бесценным наследием.

Независимо от национальности и вероисповедания, человек не только воспринимает нравственные устои, а также национальную и религиозную терпимость, уважение к вере и обычаям других народов, но и не оставляет места в душе для национальной и религиозной розни. И именно традиционная культура во всем ее многообразии и богатстве играет ключевую объединяющую роль<sup>6</sup>.

Стоит отметить, что духовность, присущая человеку с рождения, без должного развития и поддержания угасает и заглушается другими стремлениями, интересами, начинающими более активно действовать в подростке по мере его взросления, многократно усиливающимися при негативном влиянии микро- и макросреды. Ценностные ориентации искажаются, формируются антисоциальные способы личностной мотивации.

### Воспитание в современном образовательном пространстве

Основная работа по построению эффективной системы воспитания на федеральном, региональном и муниципальном уровнях проводится в Российской Федерации в рамках реализации Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р (далее — Стратегия воспитания) и плана мероприятий по ее реализации в 2021—2025 годах (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 г. № 2945-р).

Стратегия воспитания направлена на решение задач развития высоконравственной личности,

разделяющей российские традиционные духовные ценности; формирования у детей высокого уровня духовно-нравственного развития, чувства причастности к историко-культурной общности русского народа и судьбе России; поддержки единства и целостности, преемственности и непрерывности воспитания; поддержки общественных институтов, которые являются носителями духовных ценностей.

Важная роль в решении задач воспитания подрастающего поколения принадлежит системе образования. Согласно Докладу Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2021 году, в реализации плана Стратегии воспитания в 2021 году, помимо Минпросвещения России и Минобрнауки России, принимали участие еще 12 федеральных органов исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, Общероссийская общественно-государственная детско-юношеская организация «Российское движение школьников».

Минпросвещения России совместно с заинтересованными органами государственной власти и общественными объединениями сформирован примерный календарный план воспитательной работы на 2021/22 учебный год (утвержден распоряжением Минпросвещения России от 23 августа 2021 г. № Р-196), который рекомендован к использованию в качестве федерального инвариантного компонента календарных планов воспитательной работы образовательных организаций всех уровней образования. Примерный календарный план включает перечень памятных дат, приуроченных к государственным и национальным праздникам Российской Федерации, памятным датам и событиям российской истории и культуры. В рамках реализации плана Стратегии воспитания в 2021 году достигнуты в том числе следующие значимые результаты:

- ▶ разработаны 42 примерные рабочие программы воспитания по укрупненным группам профессий и специальностей для профессиональных образовательных организаций;
- ▶ в соответствии с направленными в субъекты Российской Федерации разъяснениями по вопросу о разработке общеобразовательными организациями рабочих программ воспитания, РПВ (совместное письмо Минпросвещения России и Рособнадзора) разработали и внедрили РПВ и календарные планы воспитательной работы более 97% общеобразовательных организаций;
- ▶ в рамках федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» НПО Рособнадзором на базе федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный институт оценки качества образования» создан Аналитический центр по разработке и анализу моделей воспитательной работы, выявлению лучших практик

<sup>6</sup> Отчет о заседании Государственного совета «О государственной поддержке традиционной народной культуры в России». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/23986> (дата обращения: 30.11.2022).

- воспитательной и профилактической работы, направленной на предупреждение общественно-опасного поведения подростков и молодежи, которым проведено исследование и разработан проект «Оценка воспитательного потенциала образовательных организаций на основе мониторинга форсированности ценностных ориентаций обучающихся», основанный на ценностно-ориентированном подходе к оценке результатов воспитания;
- Минобрнауки России разработаны методические материалы по разработке показателей эффективности деятельности воспитательной работы, методические рекомендации по организации воспитательной работы с обучающимися, предназначенные для оказания методической помощи организаторам воспитательной деятельности и профессорско-преподавательскому составу системы высшего образования;
  - Минпросвещения России подготовлены методические рекомендации по реализации Стратегии воспитания на уровне субъекта Российской Федерации;
  - приказом Минпросвещения России от 14 мая 2021 г. № 251 утверждены качественные и количественные показатели эффективности реализации Стратегии воспитания<sup>7</sup>.

Стоит отметить, что в процессе воспитательной деятельности, безусловно, велика роль личного влияния педагога на обучающихся, так как он ближе всего к ребенку. Учитель должен быть тонким психологом, талантливым воспитателем, разносторонним педагогом, терпеливым, интересным человеком. Чем ярче и самобытней его личность, чем выше его профессиональное мастерство, тем более значительно его влияние на формирующуюся личность ребенка. Он должен воплощать в себе принципы искренности, добра и уважения, справедливости, принципиальности, гуманности и моральной чистоты, всеми своими действиями и поступками давать пример детям для активного самосовершенствования. В воспитательном процессе педагогу важно суметь направить мысли и чувства, ум и сердце ученика на достижение главной цели — воспитать его настоящим человеком. Для всестороннего развития детей необходим благоприятный психологический климат, который формируется в первую очередь учителем, воспитателем. Профессионализм и эффективность его деятельности в значительной степени определяются его этической культурой. Развитие детей происходит гораздо успешнее, когда в процессе воспитания они чувствуют уважение к себе, когда их естественные стремления к деятельности, свободе и укреплению личного достоинства не подавляются, а, наоборот, стимулируются. Дети, воспитываемые в атмосфере доброжелательности и уважительного отношения к ним, понимают, что их любят, искренне радуются их успехам и достижениям. Для выпол-

нения своих педагогических обязанностей учителю необходимо обладать профессиональной пригодностью. Поэтому в первую очередь учителям самим необходимо повышать уровень профессионализма, правовой культуры и формировать свое правовое сознание (положительные правовые установки). От педагогического мастерства каждого воспитателя, его культуры, любви к детям зависит уровень общего развития, которого достигнет ребенок, степень прочности приобретенных им нравственных качеств. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» обоснованно возлагает именно на педагогических работников обязанность соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики (п. 2 ч. 1 ст. 48). Данные нормы должны быть установлены локальным нормативным актом конкретной образовательной организации, разработка которого в соответствии с указанным Законом относится к ее компетенции (ч. 4 ст. 47).

В рамках выполнения мероприятий по реализации основных принципов национальной системы профессионального роста педагогических работников, включая национальную систему учительского роста (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3273-р), и в целях совершенствования системы аттестации педагогических работников в период с 1 сентября 2021 г. по 1 июня 2022 г. Минпросвещения России проводилась пилотная апробация установления педагогическим работникам организаций, осуществляющих образовательную деятельность, новых квалификационных категорий «педагог-методист» и «педагог-наставник». Участниками первого этапа пилотной апробации стали 13 субъектов Российской Федерации, 190 образовательных организаций (общеобразовательные организации, дошкольные и профессиональные образовательные организации, организации дополнительного образования), 291 педагогический работник, из них 237 педагогов успешно прошли пробную аттестацию. Создан Совет по апробации установления новых квалификационных категорий «педагог-методист», «педагог-наставник», в состав которого вошли представители Минпросвещения России, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, органов местного самоуправления муниципальных образований, Общероссийского профсоюза образования, Педагогического совета, педагогических ассоциаций, общественных объединений педагогов.

В 10 пилотных субъектах Российской Федерации (Брянская, Вологодская, Калининградская, Нижегородская, Омская, Сахалинская, Тюменская, Челябинская области, Севастополь, Ставропольский край) внедрены 2803 ставки советников директоров по воспитанию и взаимодействию с детскими общественными объединениями (при плановом значении 2500 человек на 2021 год).

<sup>7</sup> См. подробнее: Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2021 году.

В настоящее время гражданско-патриотическое воспитание играет важную роль в формировании личности. Патриотизм и гражданственность выражаются в совокупности достойного поведения и высоких нравственных чувств: это любовь к Родине, следование традициям своего народа, бережное отношение к историческим памятникам и обычаям родной страны, привязанность и любовь к родным местам, стремление к защите чести и достоинства Родины, воинская храбрость, мужество и самоотверженность, отрицание расовой и национальной нетерпимости, уважение обычаев культуры других стран и народов<sup>8</sup>.

Реализуемый с 2021 года в составе национального проекта «Образование» федеральный проект «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» предусматривает блок массовых мероприятий с детьми и молодежью, а также меры, направленные на системные изменения в сфере воспитания, в том числе проведение конкурса «Большая перемена», всероссийских онлайн-уроков по гражданско-патриотическому воспитанию, иных межрегиональных, окружных и всероссийских мероприятий в сфере патриотического воспитания. В 2021 году на проведение мероприятий патриотической направленности с участием детей и молодежи НКО были предоставлены гранты на сумму 380 млн рублей, что позволило достичь показателя вовлечения 18,79% граждан Российской Федерации в систему патриотического воспитания.

По состоянию на 1 января 2022 г. проведено 18 всероссийских тематических онлайн-уроков, направленных на гражданско-патриотическое воспитание детей, количество просмотров составило более 8,5 млн.

Важнейшую роль в патриотическом воспитании играет приобщение детей к изучению государственных символов Российской Федерации как инструмента формирования гражданской идентичности. В 2021 году Минпросвещения России проведен мониторинг наличия в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях государственных символов Российской Федерации. На федеральном уровне оказывается всесторонняя поддержка деятельности всероссийских общественных организаций и объединений посредством предоставления субсидий в целях увеличения численности детей, вовлеченных в деятельность указанных объединений, в том числе: Российскому движению школьников (РДШ) — в объеме 600 млн рублей ежегодно (вовлечены 1,6 млн обучающихся), Всероссийскому военно-патриотическому общественному движению «ЮНАРМИЯ» — в объеме 200 млн рублей ежегодно (вовлечены более 1 млн обуча-

ющихся), автономной некоммерческой организации (АНО) «Большая перемена» — 400 млн рублей (более 2,5 млн обучающихся).

В целях систематизации деятельности детских и молодежных общественных объединений в 2021 году приказом Минпросвещения России от 24 августа 2021 г. № 595 создан Координационный совет детских и молодежных общественных объединений, в который вошли представители 15 объединений.

Конкурс «Большая перемена» стал самым массовым конкурсом в истории России, предоставившим широкий диапазон инструментов самореализации и маршрутов к жизненному успеху для каждого молодого человека. Конкурс проходит по 12 направлениям и охватывает широкую палитру интересов современных детей и подростков: наука и технологии («Создавай будущее!»), искусство и творчество («Твори!»), журналистика и новые медиа («Расскажи о главном!»), урбанистика («Меняй мир вокруг»), историческая память («Помни!»), экология («Сохраняй природу!»), здоровый образ жизни («Будь здоров!»), путешествия и туризм («Познавай Россию!»), волонтерство («Делай добро!»).

В 2021 году во Всероссийском конкурсе «Большая перемена» приняли участие более 2,5 млн человек, что составляет 22,2% от общего числа обучающихся 5—11 классов и студентов среднего профессионального образования (СПО) и более чем в 2 раза превышает число участников 2020 года (более 1 млн человек). Более трети участников конкурса — представители малых городов и сельской местности.

Положительной оценки заслуживает также масштабный проект, который реализует Минпросвещения России с 1 сентября 2022 года — цикл внеурочных занятий «Разговоры о важном». Теперь во всех школах страны учебная неделя начинается с классного часа «Разговоры о важном», посвященного самым различным темам, волнующим современных ребят. Центральные темы «Разговоров о важном» — патриотизм и гражданское воспитание, историческое просвещение, нравственность, экология и др. Минпросвещения России подготовило методические материалы по проведению занятий «Разговоры о важном», которые содержат сценарий, видео, инструкции, презентацию, представленные по возрастам: для 1—2, 3—4, 5—7, 8—9 и 10—11 классов и СПО. В дополнение к этому у школьников будет доступ к проверенному информационному и медиаконтенту, которые станут доступны во ФГИС «Моя школа» и в цифровом сервисе «Мой колледж». Родители подробно могут ознакомиться с материалами занятий на сайте «Разговоры о важном» по ссылке: <https://razgovor.edsoo.ru>.

### Воспитательная составляющая государственной культурной политики

В рамках затронутых вопросов стоит отметить и воспитательный потенциал культуры в процессе

<sup>8</sup> Право знать право: методические рекомендации по организации правового просвещения участников образовательного процесса / авторы-сост. Э.И. Атагимова, Е.В. Горбачева. М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2016. 76 с. Серия «Правовое просвещение населения».

духовно-нравственного развития личности. На сегодняшний день государственная культурная политика исходит из понимания важнейшей общественной миссии культуры как инструмента передачи новым поколениям свода нравственных, моральных, этических ценностей, составляющих основу национальной самобытности, основывается на признании огромного воспитательного и просветительского потенциала культуры и необходимости его максимального использования в процессе формирования личности<sup>9</sup>. Последние произошедшие в Российской Федерации законодательные новации, по сути, возвысили культуру России до ключевых ценностей страны, признав ее уникальным наследием многонационального российского народа. Обеспечение защиты культурной самобытности народов и этнических общностей Российской Федерации, а также сохранение и распространение культурных ценностей гарантируется на уровне Конституции Российской Федерации. Принятые поправки в Основной закон государства<sup>10</sup> определили приоритетные направления государственной культурной политики в стране.

Государственную политику в системе деятельности в стране по развитию культуры и сохранению культурного наследия определяют такие нормативные документы, как: Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ, Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» (далее — Основы); Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года»; Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества, утвержденные Президентом РФ 18.12.2010; Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года»; Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Страте-

гии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года», а также другие документы стратегического планирования, разрабатываемые в целях планирования и программирования и оказывающих влияние на государственную политику в области развития культуры как весомой составляющей в социальной сфере.

Государственная культурная политика основывается на признании огромного воспитательного и просветительского потенциала культуры и необходимости его максимального использования в процессе формирования личности. Основной целью государственной политики в области культуры является «объединение российского общества и формирование нравственной, самостоятельно мыслящей, творческой, ответственной личности на основе использования всего потенциала отечественной культуры»<sup>11</sup>.

В рамках реализации культурной политики в Российской Федерации действуют разного рода государственные и федеральные целевые программы, направленные на обеспечение всех видов культурной деятельности и развитие туристической сферы, укрепление единства российской нации и гармонизацию межнациональных отношений, а также поддержку русской культуры за рубежом, международное гуманитарное и культурное сотрудничество, развитие образования и гуманитарных наук, просвещение, воспитание и самовоспитание граждан, развитие детского и молодежного движения, формирование медийного и информационного пространства страны, патриотическое воспитание молодежи и поддержку русского языка<sup>12</sup>.

В частности, в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» разработан нацпроект «Культура» и скорректирован в соответствии с указом от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Его реализация началась 1 января 2019 года. В структуру нацпроекта входят три федеральных проекта: «Культурная среда», «Творческие люди» и «Цифровая культура».

В целях привлечения внимания общества к литературе и чтению 2015 год Президент России Владимир Путин объявил Годом литературы<sup>13</sup>, для привлечения внимания общества к российскому кинематографу 2016 год был объявлен Годом россий-

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39208> (дата обращения: 25.10.2022).

<sup>10</sup> См.: статья 69 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.kremlin.ru/static/pdf/constitution.pdf?35fe7246ee> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201412250002> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>12</sup> См. подробнее: Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года». URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjzhenie-pravitelstva-rf-ot-29022016-n-326-r/> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 12.06.2014 № 426 «О проведении в Российской Федерации Года литературы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201406130003> (дата обращения: 30.10.2022).

ского кино<sup>14</sup>, в обеспечение развития такого важного направления, как театральное искусство, 2019 год объявлен Годом театра<sup>15</sup>, 2020-й — Годом памяти и славы в ознаменование 75-летия Победы<sup>16</sup>, Президентом России также поддержана инициатива проведения в 2022 году Года народного искусства и нематериального культурного наследия народов России<sup>17</sup>, 2023 год в России планируют объявить Годом поэта Расула Гамзатова<sup>18</sup>.

Для ознакомления граждан с культурным пространством РФ ежегодно в стране проводятся такие крупные культурно-образовательные акции, как Ночь искусств, Ночь музеев, Библиночь, в рамках которых гражданам предоставляется возможность бесплатного посещения музеев, театров, библиотек как основных культурных объектов. Имеет место успешная реализация масштабных федеральных проектов, направленные на создание общего культурного пространства. Например, в рамках «Больших гастролей» только в 2019 году приняли участие рекордные 267 театров, проведено более 2000 спектаклей в 162 городах, в рамках «Всероссийских филармонических сезонов» проведено 268 концертов в 78 городах, охвачено 49 регионов страны.

С 1 сентября в стране стартовала программа «Пушкинская карта», ориентированная на молодых людей в возрасте от 14 до 22 лет. Благодаря карте посещение учреждений культуры станет для молодежи доступнее. Программа «Пушкинская карта», о запуске которой объявил Президент РФ Владимир Путин во время «прямой линии» в июне, направлена на популяризацию культурных мероприятий по всей России. «Пушкинская карта» обеспечивает доступ в федеральные, региональные и даже частные учреждения культуры. В 2022-м году номинал карты составил 5 тысяч рублей на календарный год. «Пушкинская карта» предоставляет возможность молодому поколению стать участниками интересных проектов страны и приобщиться к ее богатому культурному наследию.

<sup>14</sup> Указ Президента РФ от 7 октября 2015 г. № 503 «О проведении в Российской Федерации Года российского кино». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201510070015> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2018 № 181 «О проведении в Российской Федерации Года театра». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201804280050> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>16</sup> Указ Президента Российской Федерации от 08.07.2019 № 327 «О проведении в Российской Федерации Года памяти и славы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907080031> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>17</sup> Отчет о заседании Государственного совета «О государственной поддержке традиционной народной культуры в России». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/23986> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>18</sup> Сергей Меликов: 2023-й год будет объявлен Годом Расула Гамзатова. URL: <http://president.e-dag.ru/novosti/v-centre-vnimaniya/sergej-melikov-2023-j-god-budet-ob-yavlen-godom-rasula-gamzatova> (дата обращения: 30.10.2022).

Вместе с тем есть все основания согласиться, что субъектами информационного пространства являются в том числе и телевидение, средства массовой информации. И на сегодняшний день возможности Интернета недостаточно эффективно используются для повышения общего уровня информированности и культуры граждан, равно как и для противодействия маргинализации общества, распространению расовой, национальной, религиозной нетерпимости<sup>19</sup>. С сожалением приходится констатировать, что многие жизненные ориентиры, ныне получившие распространение в общественном сознании и активно навязываемые человеку в информационном пространстве, оказывают серьезное негативное воздействие на личность, причем в большей степени — на молодежь. Телепередачи или фильмы со сценами жестокости, насилия и агрессии способствуют привыканию к насилию, ожесточению нравов, уничтожению моральных критериев, распространению криминальной субкультуры, пропагандирующей преступный образ жизни среди подрастающего поколения [1, с. 151—157].

По справедливому и аргументированному утверждению выдающегося советского и российского криминолога Юрия Мирановича Антоняна [8], именно духовно-нравственная деградация и порочность является первопричиной детской и молодежной преступности. Переизбыток жестокости и насилия в общедоступных источниках информации может сформировать и формирует, как показывает практика, искаженную картину мира и неправильные, порой даже опасные жизненные установки [10, с. 103—111].

Требования, предъявляемые к человеку нормами морали, — это требования с оценочных позиций добра и зла. Именно они становятся критериями оценки поведения человека в обществе как правильного или неправильного, девиантного, поскольку человек следует нормам морали и нравственности, исходя из своих убеждений, воспитания, восприятия культурного уровня, традиций. Это — уважение к пожилым людям, защита детей, забота и внимание к ближним, помощь человеку, оказавшемуся в беде, и многое другое [9, с. 13].

Субъекты-производители информационного пространства, пропагандируя личностные образцы и нормы культурного поведения, имеют колоссальные возможности для формирования морально-нравственных установок. В этой связи представляется целесообразным ужесточение требований к такому аспекту киноиндустрии, как фильмы и телепередачи с элементами насилия и жестокости, и одновременное расширение просветительской деятельности. Последнее предполагает включение в теле- и радиоэфир передачи по пропаганде традиций и

<sup>19</sup> Отчет о заседании Государственного совета «О государственной поддержке традиционной народной культуры в России». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/23986> (дата обращения: 30.10.2022).

обычаев, увеличение количество патриотических, поучительных фильмов, культурно-воспитательных и учебно-просветительских передач, активное освещение реализуемых в стране культурно-образовательных акций, благотворительные проекты и пр.

Высказанные соображения подтверждаются и результатами проведенного в 2020 году Фондом «Институт экономики и социальной политики» исследования по поручению Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре. Исследование осуществлено в целях выявления наиболее актуальных и имеющих определенный общественный резонанс проблем в рамках реализации Основ государственной культурной политики, а также разработки предложений по их решению<sup>20</sup>.

В составе основных, своего рода очевидных проблем, связанных с достижением целей и результатов государственной культурной политики, субъекты Российской Федерации отмечали такие, как наметившиеся тенденции утраты или ослабления традиционной культуры, норм, традиций, обычаев и образцов поведения без возможности их передачи новому поколению, ослабление социальных связей между поколениями. В качестве возможных путей снижения остроты отмеченных проблем регионами предлагается активнее уделять внимание развитию институтов гражданского общества, популяризации традиционных ценностей и принятых в социуме норм поведения, разработке новых междисциплинарных исследовательских проектов по возрождению утрачиваемых традиционных ценностей, поддержке проектов, ориентированных на пропаганду традиционной культуры. Бесспорным представляется утверждение В.В. Аристархова, что «основным содержанием государственной культурной политики должно стать формирование полноценного человека — гражданина единой России, хранителя историко-культурных традиций нашей цивилизации и их продолжателя в современных условиях»<sup>21</sup>.

В этой связи следует, на наш взгляд, отметить несомненный воспитательный потенциал фольклора и литературы разных народов многонациональной России, поскольку он содержит неисчерпаемо богатый материал для формирования и воспитания позитивных связей в социуме, что в конечном итоге направлено на понимание и укрепление государственной идентичности народов России и укрепление тем самым силы и единства государства.

Фольклор выражает народный протест против социальной несправедливости, клеймит позором

такие осуждаемые обществом качества, как трусость, предательство, сурово осуждает лень и праздность. Семья и внутрисемейные взаимоотношения, проблемы воспитания людей с высокими гражданскими и нравственными качествами, проблемы морали и права являются основой сюжета во многих литературных произведениях известных всему миру писателей-классиков. Это — А.М. Горький, Н.В. Гоголь, Н.А. Некрасов, А.Н. Островский, А.С. Пушкин, И.С. Тургенев, Л.Н. Толстой, А.П. Чехов, М.А. Шолохов, рассматривавшие проблемы общества и человека через призму социально-бытовой сферы жизни. Русская литература никогда не утрачивала способности остро реагировать на жестокость, боль и горе людей, детей, по воле случая оказавшихся на обочине жизни без перспектив самостоятельно что-либо изменить.

В педагогике семья рассматривается как один из основных инструментов, обеспечивающих интеграцию личности и ее социализацию, поскольку дает человеку представления о жизненных целях и ценностях, о том, что нужно знать и как следует себя вести в семье и в процессе общественной жизни. Весь уклад в доме, семейная атмосфера вырабатывают у детей социально признаваемые формы поведения и критерии оценки добра и зла, достойного и недостойного, справедливого и несправедливого. Величайшее значение в творчестве таких педагогов, как А.С. Макаренко, В.А. Сухомлинский имеет народная педагогика. Духовное богатство личности, полагал Сухомлинский, — это прежде всего часть духовного богатства нации. Сухомлинский решительным образом требует самого бережного отношения к духовным сокровищам народа, решающими из которых он считает традиции воспитания подрастающих поколений. Для того чтобы прогрессивный опыт народной педагогики повсеместно работал на поддержание и повышение уровней духовной и материальной культуры многонационального российского народа, нужно оживить его во всех сферах образования, обучения и воспитания подрастающего поколения: в семье, в школе, дошкольных учреждениях, в воспитании и обучении студентов, в подготовке и переподготовке педагогических кадров.

А.С. Макаренко в своем не потерявшем актуальности сочинении «Педагогическая поэма» рассказывал о становлении, буднях и развитии беспризорников, для которых улица была родным домом. Макаренко ставил своей целью воспитать уважающую себя личность, которая сможет своим трудом, а не преступлениями обеспечить себе жизнь. Беспризорник, поясняет педагог, приходит на улицы только потому, что семья как первичный воспитательный коллектив не способна уберечь ребенка ни от голода, ни от одиночества, ни от плохого влияния (Макаренко А.С., 1984) [4, с. 8—21].

Перечень авторов, обращавшихся в своих произведениях к теме беспризорности и сиротства, опро-

<sup>20</sup> См. подробнее: Отчет о заседании Государственного совета «О государственной поддержке традиционной народной культуры в России». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/23986> (дата обращения: 30.10.2022).

<sup>21</sup> Аристархов В.В. Основы «Основ». О смысле государственной культурной политики // Культурологический журнал. 2019. № 2 (36). С. 1. URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_41160938\\_81769235.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_41160938_81769235.pdf) (дата обращения: 30.10.2022).

мен. Это В. Авдеев «Ленька Охнар», «Моя одиссея» (автобиографические повести о беспризорниках); В. Астафьев «Кража» (повесть о беспризорниках 30-х годов, собравшихся в детдоме города Краесветска. Их короткие биографии одна страшней другой); Г. Белых, А. Пантелеев «Республика ШКИД» (школа имени Достоевского, прозванная её обитателями звучным словом «Шкид», собралась в своих стенах подростков, которые за время революции и гражданской войны сменили семью на улицу, учебу на воровство и стали маленькими бандитами); А. Пантелеев «Ленька Пантелеев» (автобиографическая повесть о подростке Леньке, выросшем в вполне благополучной петербургской семье, вместе с тем ему приходится пройти через тяжелые испытания революционного времени и гражданской войны — голодает, подвергается смертельной опасности, беспризорничает, ворует); Н. Картавий «Беспризорник Кешка и его друзья»; В. Шишков «Странники»; А. Гайдар «На графских развалинах»; А. Кожевников «Шпана. Рассказы из жизни беспризорных» и многие другие. Это — повести о жизни беспризорников 20—30-х годов, в которых изображена уличная жизнь как бродяжничество, воровство и даже бандитизм. Произведения того времени основаны на реальных событиях из жизни героев. Эти истории рождали сочувствие к самым незащищенным членам общества. Стоит только открыть любую книгу про детей-сирот или беспризорников, и откроется бездна несправедливости этого мира и глубина человеческого страдания<sup>22</sup>.

Стоит подчеркнуть, что авторы не изображали их как людей, пропащих для общества, окончательно падших и погрязших в пороках. В каждом из этих героев теплится и чувство доброты, и чувство товарищества, и заботы о себе подобных. В ком-то больше, в ком-то меньше. Герои этих произведений, как правильно отмечается в литературе, пройдя круги ада беспризорности и преступной жизни, выходят после долгих скитаний и сомнений на путь истинный, становятся представителями рабочего класса<sup>23</sup>, сознательными людьми, коллективистами, которые ставят общее дело выше частного, физически и интеллектуально гармонически развитыми. Многие бывшие дети-беспризорники, герои перечисленных выше произведений, стали достойными гражданами советской страны, многие из них воевали на фронтах Великой Отечественной войны, мужественно защищая свою Родину.

Основы государственной культурной политики (утв. Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808) в качестве важных задач государственной культурной политики определяет в том числе повышение этической и эстетической ценности, профессионального

уровня распространяемых государственными теле- и радиовещателями программ и продуктов, а также государственную поддержку отечественной кинематографии, в том числе создания адресованных детской аудитории фильмов.

Ключевая задача детского и юношеского кино — помочь в становлении личности, в выработке ценностных ориентиров, нравственных принципов, эстетических предпочтений. Создание фильмов для детей и юношества — уникальная возможность формирования общего культурного кода будущего поколения граждан России. В этой связи положительной оценки, на наш взгляд, заслуживает законопроект № 231615-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», предусматривающий полное, стопроцентное государственное финансирование производства и проката национальных художественных (игровых) фильмов для детей и юношества. Принятие законопроекта позволит увеличить количество создаваемых художественных (игровых) фильмов для детей и юношества и, главное, их выпуск в широкий кинопрокат.

## Выводы

Обобщая изложенное, представляется значимым констатировать, что проблема нравственной позиции личности, ее ответственности за настоящее и будущее своей страны будут актуальны в любую эпоху. При этом особая роль в организации работы по формированию культуры и мировоззрения молодежи, несомненно, принадлежит образовательным учреждениям. Вместе с тем согласимся с утверждением О.Е. Кутафина, что воспитательную работу с подрастающим поколением необходимо организовывать повсеместно: «и по месту работы или учебы, и по месту жительства, и по месту проведения молодыми людьми своего досуга» [14, с. 122—130].

Высказанные в статье положения, не претендуя на исчерпывающее освещение этой многоаспектной и сложной исследуемой темы, направлены на актуализацию задач возрождения национальных культур, традиций и духовных основ жизни народов России, что, в свою очередь, свидетельствует о необходимости дальнейшей проработки вопросов создания и внедрения единой целостной системы воспитания личности, охватывающей детский сад, начальную, основную, среднюю школу, вуз и т. д., на основе традиционных для России нравственных ценностей, гражданской ответственности посредством освоения исторического и культурного наследия России.

<sup>22</sup> Головина Л.Г. Проблема беспризорности в русской литературе XX века: к вопросу о мифологемах «Дом и семья» // Вестник РУДН. Серия «Литературоведение. Журналистика». 2010. № 3. С. 28—34.

<sup>23</sup> Указ. соч. С. 28—34.

## Литература

1. Антонян Е.А., Зубков И.М. Влияние уголовно-преступной среды на распространение криминальной субкультуры в молодежной среде (региональный аспект) // Проблемы противодействия криминальной субкультуре : сборник статей (материалы Всероссийской научно-практической конференции). Научные редакторы Ю.В. Хармаев, Э.Л. Раднаева. 2018. С. 151—157.
2. Аристархов В.В. Основы «Основ». О смыслах государственной культурной политики / В.В. Аристархов // Культурологический журнал. 2019. № 2 (36). С. 1. EDN: WRHYTD.
3. Атагимова Э.И. Роль образовательных организаций по демпфированию негативных аспектов правосознания несовершеннолетних // Основные тенденции и перспективы развития современного права : материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. 2018. С. 198—203.
4. Атагимова Э. И. Влияние народных традиций и обычаев на духовно-нравственное развитие молодежи / Э.И. Атагимова, А.Т. Потемкина // Права несовершеннолетних: правовое регулирование и проблемы реализации в условиях современного общества : сборник научных трудов : сборник материалов / Под редакцией О.С. Рыбаковой. Москва : Русайнс, 2022. С. 8—21. EDN: MBMLWA.
5. Безопасность детства: социальные проблемы и правовые способы их решения / Е.А. Антонян, Э.И. Атагимова, Ю.Ф. Беспалов и др. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва : Проспект, 2021. 424 с. ISBN 978-5-392-34746-9.
6. Бояк Т.Н. Народные традиции и нравственные ценности личности // Вестник Бурятского государственного университета. Педагогика, филология, философия. 2018. № 3. Т. 3. С. 11—17.
7. Красиков В.И. Радикальные интернет-позиции неполитического формата: узнаваемость и влияние среди современной российской студенческой молодежи / В.И. Красиков, Е.В. Фоменко // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2020. Т. 10. № 6. С. 112—125.
8. Личность преступника и профилактика преступлений : монография / Антонян Ю.М. и др.; под ред. Ю.М. Антоняна. Москва : Проспект, 2017. 220 с.
9. Наши права и обязанности: изучаем вместе. Подростку о его правах, обязанностях и ответственности / авторы-сост. Э.И. Атагимова, И.Н. Фёдоров. М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2016. С. 13.
10. Оганов А.А. Основные направления по противодействию киберпреступлениям в отношении несовершеннолетних с использованием киберпространства // Вестник экономической безопасности. 2019. № 3. С. 193—199.
11. Ростова О.С. Семейное воспитание несовершеннолетних — приоритетное направление государственно-правовой политики Российской Федерации // Правовая информатика. 2016. № 3. С. 20—25.
12. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика: нравственные основания / О.Ю. Рыбаков // Нравственность и право: реальность и перспективы взаимодействия : сборник научных трудов Международной научно-практической конференции, Москва, 20—23 апреля 2018 года / Отв. ред. В.М. Артемов, О.Ю. Рыбаков. Москва : Проспект, 2019. С. 30—34.
13. Рыбакова О.С. Безопасность ребенка в контексте конституционных ценностей Российской Федерации / О.С. Рыбакова // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112). С. 103—111.
14. Рыбакова О.С. О формировании культуры молодежи в наследии академика Олега Емельяновича Кутафина / О.С. Рыбакова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6 (94). С. 122—130. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.122-130 . EDN: КТАНММ.
15. Серикова С.К. Тема семьи в казахской литературе // Наука и жизнь Казахстана // 2018. № 2/2 (56). С. 167—169.
16. Щенникова К.Ю. Традиционные ценности как фактор сохранения и единения современной России // Власть. 2017. Т. 25. № 1. С. 159—164.

## PUBLIC LAW (CONSTITUTIONAL LAW) SCIENCES

## GOVERNMENT POLICY IN THE SPHERE OF SPIRITUAL AND MORAL EDUCATION OF THE YOUTH: ISSUES OF IMPLEMENTATION

El'mira Atagimova<sup>24</sup>

**Keywords:** *spiritual and moral development, upbringing, educational organisation, moral values, folk traditions, cultural policy, traditions, spiritual culture, young generation, family values, society.*

**Abstract**

*The paper presents a justification for the significance of solving the problem of spiritual and moral upbringing of the young generation of the country. The important role of the education system and the paedagogue in solving the problems of education of the students is identified. The topicality of this subject and its significance for the future of the country are*

<sup>24</sup> El'mira Atagimova, Ph.D. (Law), Leading 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, Moscow, Russian Federation. E-mail: atagimovaei@duma.gov.ru

defined. Important aspects of protecting and preserving the ethnical and cultural originality of the pluriethnic Russian people are touched upon.

*Purpose of the paper: to explain the main lines of government policy in the sphere of spiritual and moral education of the young generation in the modern period.*

*The methodological basis of the study are the socio-cultural approach and the principles of dialectical comprehension of the impact of folk customs traditions, folklore and literature on the spiritual and moral formation of the personality. The axiological approach as the methodology of this study made it possible to identify ethnic cultural traditions as a value and assisted in identifying their moral categories. The analysis and synthesis methods contributed facilitated determining problems in the sphere of spiritual and moral education of the youth.*

*Study findings: an analysis of implementing government policy in the sphere of education is presented in the paper. A justification is given for the advisability of developing at the federal level a single integral system for education of the individual based on moral values which are traditional for Russia and civic responsibility by means of familiarisation with Russia's historical and cultural heritage.*

*The practical importance of the study: based on the presented material and conclusions it is possible to further develop and improve the spiritual and moral education of the young generation at the federal regional, and municipal level.*

### References

1. Antonian E.A., Zubkov I.M. Vliianie ugovovno-prestupnoi sredy na rasprostranenie kriminal'noi subkul'tury v molodezhnoi srede (regional'nyi aspekt). Problemy protivodeistviia kriminal'noi subkul'ture : sbornik statei (materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii). Nauchnye redaktery Iu.V. Kharmaev, E.L. Radnaeva, 2018, pp. 151–157.
2. Aristarkhov V.V. Osnovy "Osnov". O smyslakh gosudarstvennoi kul'turnoi politiki. V.V. Aristarkhov. Kul'turologicheskii zhurnal, 2019, No. 2 (36), p. 1. EDN: WRHYTD.
3. Atagimova E.I. Rol' obrazovatel'nykh organizatsii po dempfirovaniiu negativnykh aspektov pravosoznaniia nesovershennoletnikh. Osnovnye tendentsii i perspektivy razvitiia sovremennogo prava : materialy ezhegodnoi Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii pamiati professora F.M. Rudinskogo, 2018, pp. 198–203.
4. Atagimova E. I. Vliianie narodnykh traditsii i obycheev na dukhovno-nravstvennoe razvitie molodezhi. E.I. Atagimova, A.T. Potemkina. Prava nesovershennoletnikh: pravovoe regulirovanie i problemy realizatsii v usloviakh sovremennogo obshchestva : sbornik nauchnykh trudov : sbornik materialov. Pod redaktsiei O.S. Rybakovoi. Moskva : Rusains, 2022, pp. 8–21. EDN: MBMLWA.
5. Bezopasnost' detstva: sotsial'nye problemy i pravovye sposoby ikh resheniia. E.A. Antonian, E.I. Atagimova, Iu.F. Bespalov i dr. Moskovskii gosudarstvennyi iuridicheskii universitet imeni O.E. Kutafina (MGIuA). Moskva : Prospekt, 2021. 424 pp. ISBN 978-5-392-34746-9.
6. Boiak T.N. Narodnye traditsii i нравstvennye tsennosti lichnosti. Vestnik Buriatskogo gosudarstvennogo universiteta. Pedagogika, filologiya, filosofiya, 2018, No. 3, t. 3, pp. 11–17.
7. Krasikov V.I. Radikal'nye internet-pozitsii nepoliticheskogo formata: uznavaemost' i vliiatel'nost' sredi sovremennoi rossiiskoi studencheskoi molodezhi. V.I. Krasikov, E.V. Fomenko. Izvestiia Iugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriia i pravo, 2020, t. 10, No. 6, pp. 112–125.
8. Lichnost' prestupnika i profilaktika prestuplenii : monografiia. Antonian Iu.M. i dr.; pod red. Iu.M. Antoniana. Moskva : Prospekt, 2017. 220 pp.
9. Nashi prava i obiazannosti: izuchaem vmeste. Podrostku o ego pravakh, obiazannostiakh i otvetstvennosti. Avtory-sost. E.I. Atagimova, I.N. Fedorov. M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2016, p. 13.
10. Oganov A.A. Osnovnye napravleniia po protivodeistviuu kiberprestupleniiam v otnoshenii nesovershennoletnikh s ispol'zovaniem kiberprostranstva. Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti, 2019, No. 3, pp. 193–199.
11. Rostova O.S. Semeinoe vospitanie nesovershennoletnikh – prioritnoe napravlenie gosudarstvenno-pravovoi politiki Rossiiskoi Federatsii. Pravovaia informatika, 2016, No. 3, pp. 20–25.
12. Rybakov O.Iu. Rossiiskaia pravovaia politika: нравstvennye osnovaniia. O.Iu. Rybakov. Nравstvennost' i pravo: real'nost' i perspektivy vzaimodeistviia : sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Moskva, 20–23 apreliia 2018 goda. Otv. red. V.M. Artemov, O.Iu. Rybakov. Moskva : Prospekt, 2019, pp. 30–34.
13. Rybakova O.S. Bezopasnost' rebenka v kontekste konstitutsionnykh tsennostei Rossiiskoi Federatsii. O.S. Rybakova. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2020, t. 15, No. 3 (112), pp. 103–111.
14. Rybakova O.S. O formirovanii kul'tury molodezhi v nasledii akademika Olega Emel'ianovicha Kutafina. O.S. Rybakova. Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGIuA), 2022, No. 6 (94), pp. 122–130. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.122-130 . EDN: KTAHMM.
15. Serikova S.K. Tema sem'i v kazakhskoi literature. Nauka i zhizn' Kazakhstana, 2018, No. 2/2 (56), pp. 167–169.
16. Shchennikova K.Iu. Traditsionnye tsennosti kak faktor sokhraneniia i edineniia sovremennoi Rossii. Vlast', 2017, t. 25, No. 1, pp. 159–164.



# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ЦЕНТРАЛЬНЫМ БАНКОМ РФ И ФИНАНСОВЫМИ ИНСТИТУТАМИ

Крохина Ю.А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** цифровые инновации, RegTech, SupTech, платежный рынок, экспериментальные правовые режимы, безналичные расчеты, цифровая экономика, блокчейн, банковский надзор, банковское регулирование.

## Аннотация

**Цель.** На основе доктринальных подходов, зарубежного и российского законодательства, динамики развития денежных расчетов выявить предпосылки и проблемы правового регулирования цифровых технологий, применяемых Банком России и иными финансовыми институтами для регулирования и надзора за платежными услугами.

**Методы исследования:** исследование основано на методах диалектики, формально-юридическом и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать тенденции влияния Банка России на цифровизацию рынка платежных услуг.

**Полученные результаты.** На основе критического осмысления полномочий Банка России и иных финансовых институтов по регулированию и надзору за цифровыми платежными услугами выявлена решающая роль регулятора в формировании нормативных правил использования цифровых технологий. Эволюция технологических решений со стороны Банка России в значительной мере определяет трансформацию рынка платежных услуг. В Российской Федерации внедрение цифровых инноваций ограничено «регуляторной песочницей» (экспериментальными правовыми режимами), к числу которых относится и финансовый рынок.

**Научная новизна.** Доказано, что системное развитие платежной индустрии в России может быть обеспечено посредством сочетания Банком России как общих способов правового регулирования отношений, связанных с развитием новых финансовых технологий, так и специальных, предусматривающих применение экспериментальных правовых режимов. Новизна и в том, что на основе анализа доктринальных подходов, зарубежного и российского законодательства сформулировано понятие «цифровые технологии», проведено его отграничение от смежного термина «цифровые инновации». Установлено, что в целях совершенствования государственного управления институтами платежного рынка Банк России применяет цифровые технологии RegTech и SupTech. Выявлено, что названные методы имеют различия по субъектам применения, но общие цели регулирования.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-33-39

## Введение и постановка задачи

Цифровые технологии, в том числе применяемые Банком России и финансовыми институтами, выступают непосредственным объектом правового воздействия. В этой связи необходимо выяснить сущность дефиниции «цифровые технологии».

Тематический словарь дает следующее определение термину «технология»: «Технология (от др.-греч. τέχνη «искусство, мастерство, умение» + λόγος «слово; мысль, смысл, понятие») — совокупность методов и инструментов для достижения желаемого результата; в широком смысле — применение научного знания для решения практических задач»<sup>2</sup>.

Цифровая технология противопоставляется аналоговой: аналоговые технологии основаны на способе представления информации в виде какой-либо непрерывной (аналоговой) физической величины, и данная величина является носителем информации, а цифровая технология основана на способе представления информации в виде чисел (обычно с использованием двоичной системы счисления) в электронном виде, значение которых является носителем информации.

Российское законодательство не содержит определения понятия «цифровые технологии» и не устанавливает юридические его признаки. Исследователи аргументировали позицию о наделении

<sup>2</sup> Некрасов С. И., Некрасова Н. А. Философия науки и техники: тематический словарь-справочник. Орёл : ОГУ, 2010. 289 с.

<sup>1</sup> 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. E-mail: jkrokhina@mail.ru

термина «цифровые технологии» критериями дискретной системы, основанной на методах кодировки и передачи информации, позволяющей совершать множество разноплановых задач в кратчайшие промежутки времени [1, 2, 3].

### Решение поставленной задачи

В правовой системе России есть отдельные нормативные правовые акты, регламентирующие в определенной части процессы функционирования цифровых технологий. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>3</sup> сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Одной из задач программы является создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере. Реализации этой задачи посвящен федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», который курирует Министерство экономического развития Российской Федерации<sup>5</sup>.

Важным элементом развития цифровой экономики России стал разработанный Минэкономразвития России в продолжение реализации данного федерального проекта Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций»<sup>6</sup>. Этот закон стал первым инструментом для всех субъектов платежного рынка и научного сообщества, позволяющим апробировать цифровые технологии в условиях отсутствия специализированного законодательного ландшафта.

В условиях экспериментальных правовых режимов в области цифровых инноваций Правительство РФ может разрешить ограниченному числу хозяйствующих субъектов в определенной сфере, на определенной территории и в течение определенного периода времени соблюдать действующее законодательство с рядом особенностей. Эти особенности, на наш взгляд, позволят оперативно адаптировать

юридические дозволения под соответствующие информационные технологии. Однако апробация цифровых инноваций ограничена определенными сферами, в которых действует так называемая регуляторная песочница — экспериментальные правовые режимы. В числе прочих направлений к подобным исключениям отнесен и финансовый рынок.

Перечень допустимых к применению цифровых технологий на финансовом рынке утверждается правительством РФ или Банком России. На сегодняшний день оба перечня имеют схожие списки доступных к применению инновационных технологий.

В ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» зафиксировано понятие «цифровые инновации», которое в целях нашего исследования следует отграничить от термина «цифровые технологии»: «Цифровые инновации — это новые или существенно улучшенные продукт (товар, работа, услуга, охраняемый результат интеллектуальной деятельности) или процесс, новые метод продаж или организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях, введенные в употребление, созданные или используемые по предусмотренным данным законом направлениям, с применением технологий, перечень которых утверждается Правительством РФ, а в части финансового рынка Центральным банком РФ».

Принципиальной особенностью рассмотренного определения является закрытый перечень технологий, а цифровые инновации трактуются через применение технологии на практике в рамках одного из направлений, установленных федеральным законом.

Согласимся с мнением ученых о том, что закон не дает однозначного ответа на вопрос о том, отвечает ли данное понятие целям развития технологий и инноваций с их последующей коммерциализацией и применением на практике [4, 5]. На наш взгляд, законодательство и правоприменительная практика не дают однозначного ответа.

С одной стороны, можно выделить ряд ценных аспектов рассматриваемого термина как для практики, так и для дальнейшей модернизации законодательства.

Во-первых, закрепление термина «цифровые инновации» является важным шагом снижения юридических рисков для предпринимателей в части технологического развития.

Во-вторых, сокращаются репутационные риски для всех участников платежного рынка. Инновационные цифровые технологии обрабатывают большие объемы конфиденциальных данных и могут принимать важные решения при проведении расчетных операций. Нормативное установление термина «цифровые инновации» и соответствующего экспериментального правового режима способствует делегированию рисков между коммерческой

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>4</sup> Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_328854](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854) (дата обращения: 30.01.2022).

<sup>5</sup> Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. Минэкономразвития России). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_399971](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399971) (дата обращения: 19.07.2022).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

структурой, государством и клиентом-участником эксперимента.

В-третьих, применение цифровых инноваций свидетельствует об активной имплементации передового опыта платежных рынков зарубежных стран. На данный момент «регуляторные песочницы» применяются и активно рационализируются в таких странах, как Австралия, Бахрейн, Великобритания, Индонезия, Канада, Китай, Малайзия, ОАЭ, Сингапур, США, Таиланд, Швейцария.

С другой стороны, можно выделить негативные аспекты законодательной трактовки термина «цифровые инновации». Во-первых, главным недостатком следует считать закрытый перечень технологий. Полагаем, что определение круга технологий путем их перечисления имеет право на существование в качестве правового ориентира, однако Закон не должен замыкать для какой-либо цифровой технологии возможность называться инновационной. Несмотря на то, что существующие перечни Правительства РФ и Центрального банка покрывают большую часть внедряемых технологий и упрощают участникам платежного рынка понимание того, какие технологии сейчас в фокусе государства, однако важно предоставить доступ к «правовой песочнице» и оставшейся части наиболее современных и передовых цифровых технологий, которых на момент написания закона или составления перечня еще не было.

Во-вторых, действие рассматриваемой нормы во времени и по кругу лиц сокращает круг потенциальных участников экспериментального правового режима, внедряющих цифровые инновации.

В-третьих, регламент вхождения в экспериментальной правовой режим, в котором участники платежного рынка могут использовать цифровые инновации, является казусным и многоступенчатым. Согласно актуальной версии реестра о поступивших инициативных предложениях, 52 заявки прошли первичное рассмотрение, 29 были отклонены. При этом лишь 3 цифровые инновации получили доступ к экспериментальному цифровому режиму<sup>7</sup>.

Таким образом, принятие Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах» и закрепление понятия «цифровые инновации» частично проясняют понимание термина «цифровые технологии».

Спецификой современного периода платежного рынка является внедрение в расчетные отношения ординарных цифровых технологий одновременно с освоением новых виртуальных механизмов регулирования, к которым относятся технологии блокчейн, технологии больших данных (Big Data), регуляторные (RegTech) и надзорные технологии (SupTech) [6]. Ряд технологий такого рода могут ис-

пользоваться на платежном рынке в широком смысле, могут стать востребованными инструментами развития для предпринимательской деятельности, в то время как ряд других нацелены в значительной степени на совершенствование государственного управления институтами платежного рынка. RegTech и SupTech относятся к последним.

Регуляторные (или регулирующие) технологии (RegTech) применяются для повышения эффективности и оптимизации деятельности, связанной с выполнением экономико-правовых требований Банка России. Надзорные технологии (SupTech) представляют собой цифровые механизмы, применяемые самим главным банком государства для совершенствования надзорной деятельности за подконтрольными организациями [7, 8]. Как правило, этот вид цифровых технологий фокусируется на автоматической обработке данных и отчетности, поступающих от поднадзорных субъектов и необходимых для контроля их деятельности, а также на переводе регуляторных нормативных требований в электронный вид [9]. То есть регуляторные цифровые технологии переводят правовые нормы в цифровой код для возможности их интерпретации виртуальной программой без вмешательства человека или с его минимальным участием.

Подробный анализ надзорных технологий был проведен Институтом финансовой стабильности Банка международных расчетов. Названная финансовая организация под SupTech понимает использование инновационных технологий организациями-регуляторами для обеспечения и поддержки надзорной деятельности, позволяющее переводить анализ отчетности в автоматизированный, цифровой вид, таким образом повышая его эффективность, а также контролировать риски, сопровождающие деятельность финансовых институтов [10].

Термины RegTech и SupTech являются неизданными для участников платежного рынка, а также новыми объектами правового регулирования. Несмотря на их относительную идентификацию, в научных кругах нет однозначного понимания сущности и анализируемых понятий. Одни ученые полагают термины неприемлемыми для российского платежного рынка, другие поддерживают стремление законодателя к урегулированию дефиниций и полагают перспективным их исследование [11, 12]. Так, А.А. Ситник считает термин «регулирующие (регуляторные) технологии» неудачным, поскольку такое наименование противоречит их сути. Под регулированием стоит понимать целенаправленное воздействие на отношения, складывающиеся в обществе. А целью RegTech, по мнению профессора, является не само регулирование, а способствование соблюдению требования регулирующих субъектов. Поэтому регулирующие технологии правильнее было бы именовать надзорными технологиями. Их отличие от SupTech в понимании, указанном выше, заключалось бы в том, что их применяли бы субъек-

<sup>7</sup> Реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/eksperimentalnye\\_pravovye\\_rezhimy/reestr\\_eksperimentalnyh\\_pravovyh\\_rezhimov](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov) (дата обращения: 11.07.2022).

ты хозяйствования, а не руководящие государственные структуры [13].

Дискуссия о толковании понятий RegTech и SupTech ведется и в зарубежной науке. Например, специалисты из Торонто в качестве эталонного толкования регуляторных технологий отмечают определение, данное американским Институтом международных финансов. В нем RegTech определяют через процесс, то есть как использование технологий для более эффективного и результативного соблюдения требований регуляторов и правовых норм<sup>8</sup>. В то же время цитируемые канадские специалисты ставят под вопрос корректность термина «надзорные технологии». По их мнению, цифровые решения, применяемые RegTech и SupTech, не критично отличаются между собой (то есть и те, и другие фокусируются на автоматизации процессов и совершенствовании анализа данных), хотя и имеют определенную специфику. В результате формируется своего рода иерархия, вертикаль: FinTech — RegTech — SupTech, в связи с чем надзорные технологии именуются «регуляторными технологиями для контролеров»<sup>9</sup>.

Полагаем, что аргументация такой позиции недостаточна, ведь изначальная ссылка канадских исследователей на толкование термина RegTech Институтом международных финансов ясно дает понять, что этот вид технологий нацелен на выполнение требований регуляторов. После этого отнесение SupTech к подвиду RegTech теряет смысл, так как замыкает сущность надзорных технологий, чьими пользователями являются регуляторы, в выполнении требований самих регуляторов. Вероятно, позицию о соотношении терминов стоило сформулировать исходя из трактовки понятия «регулирование», играющего важную роль в понимании RegTech, обосновав его широту и таким образом объяснив «поглощение» объемом понятия регуляторных технологий понятия надзорных технологий. Однако определение RegTech без указания на их необходимость именно для выполнения требований регуляторов также не представляется возможным, что доказывает практика их применения. Следовательно, заявление о реальном существовании вертикали FinTech — RegTech — SupTech требует более детальной проработки и доказательственной базы, но имеет право на существование как теоретическая конструкция: ведь рассматриваемые в этой работе понятия находятся лишь на стадии формулирования.

В исследовании, проведенном Кембриджским университетом совместно с компанией Ernst&Young, поддерживается точка зрения о схожести понятий RegTech и SupTech с основным отличием в виде субъектов-пользователей. В данном исследовании дается функциональное определение RegTech, идентифи-

цируемых как любое использование технологий для сопоставления как структурированной, так и неструктурированной информации с установленными классификациями или правилами принятия решений, значимое для регуляторов и поднадзорных организаций, осуществляемое в целях автоматизации процессов надзора и соблюдения норм [14]. Такой подход является наиболее широким из известных на сегодняшний день. На наш взгляд, он позволяет убедительно аргументировать превалирование объема понятия RegTech над SupTech.

## Результаты и выводы

Рассмотренные доктринальные и законодательные позиции позволяют сделать вывод, что критерием разграничения RegTech и SupTech являются субъекты, применяющие данные цифровые технологии в своей деятельности (участники платежного рынка и регуляторы соответственно) [13, 15]. Применяющими SupTech субъектами являются, как правило, центральные банки тех или иных стран. Несмотря на то, что такого рода организации порой не входят в систему органов государственной власти (например, Центральный банк России [16]), они участвуют, в большей или меньшей степени, в государственном управлении, для которого, в свою очередь, нередко свойственна инертность, особенно в сфере инноваций. SupTech находятся в определенной степени ближе к системе государственного управления. Поэтому развитие цифровых технологий, в частности, SupTech, в сфере воздействия на платежный рынок государством в первую очередь зависит от нацеленности Банка России на модернизацию и повышение эффективности своей деятельности. Эта мысль была справедливо высказана в 2018 году в Докладе для общественных консультаций по вопросам и направлениям развития RegTech и SupTech в России, составленном Банком России<sup>10</sup>.

Вместе с тем, несмотря на различия в субъектах-пользователях, глобальные цели RegTech и SupTech идентичны. Они заключаются в повышении эффективности функционирования платежного рынка и обеспечении законности.

В целях определения границ правового регулирования цифровых технологий следует выяснить вопрос о сферах применения RegTech- и SupTech-решений. Подавляющее большинство экспертов анализируют данные технологии с точки зрения их применения на платежном рынке. Такой же логики придерживается и Центральный банк России в своих документах, анализирующих регуляторные и надзорные технологии<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> FinTech, RegTech and SupTech: What They Mean for Financial Supervision. Toronto Centre. 2017. P. 9.

<sup>9</sup> FinTech, RegTech and SupTech: What They Mean for Financial Supervision. Toronto Centre. 2017. P. 11.

<sup>10</sup> Вопросы и направления развития регуляторных и надзорных технологий (RegTech и SupTech) на финансовом рынке в России. Доклад для общественных консультаций. М.: Банк России. 2018. С. 7.

<sup>11</sup> Основные направления развития технологий SupTech и RegTech на период 2021—2023 годов. М.: Банк России. 2021. С. 2.

Что касается субъектов, применяющих RegTech и SupTech, то, исходя из сфер применения данных технологий и опроса, проведенного Кембриджским университетом, на платежном рынке основными пользователями первых станут банки (второе место заняли страховые организации), а последних — центральные банки государств как главные финансовые регуляторы [14]. Вместе с тем следует учитывать, что SupTech-решения главным образом направлены на выявление правонарушений, унификацию отчетности и автоматизацию взаимодействия регулятора платежного рынка с поднадзорными организациями.

В России исследование и внедрение RegTech- и SupTech-решений осуществляет Центральный банк. К 2022 году им было выпущено уже несколько аналитических документов, собравших воедино понятия соответствующих технологий, международный опыт их использования и перспективы их внедрения в Российской Федерации. RegTech трактуется в данных документах как технологии, которые используются финансовыми организациями для упрощения выполнения требований регуляторов, а SupTech — как технологии, которые используются самими регулирующими организациями в целях повышения эффективности контроля за участниками финансового рынка<sup>12</sup>.

Из формулировок, данных Банком России, становится ясно, что российская трактовка регуляторных и надзорных технологий в целом схожа с позицией зарубежных исследователей (разделение понятий проводится по субъектам). Тем не менее можно выделить несколько отличий. Во-первых, российское толкование RegTech и SupTech основывается на понятии «технологии», в то время как рассмотренные выше зарубежные трактовки рассматривают эти термины с точки зрения функциональности, то есть как «использование технологий», что не меняет сущности понятий, но является интересной закономерностью. Во-вторых, Центральный

банк определяет RegTech и SupTech конкретно, как два равнозначных понятия, не указывая на поглощение одним термином другого. Это упрощает их понимание пользователями, что особенно важно в силу новизны рассматриваемых терминов для российского платежного рынка.

Проведенный анализ показывает, что мировое сообщество сформировало рамочное понимание регуляторных и надзорных технологий на платежном рынке, однако не достигло единства в этом вопросе. В то же время конкретизация понятий, безусловно, необходима, поскольку они являются базисом, на котором строится дальнейшее развитие цифровых технологий в расчетных отношениях. Полагаем, что важное слово в рассмотренной дискуссии должны сказать Банк России и законодатель.

Следует согласиться с учеными в том, что изучение правового статуса Банка России как регулятора на рынке платежных технологий позволяет говорить о расширении его полномочий. Комплексное развитие платежной индустрии в России может быть обеспечено посредством сочетания как общих способов правового регулирования отношений, связанных с развитием новых финансовых технологий, так и специальных, предусматривающих применение экспериментальных правовых режимов [17, 18].

Кроме того, как верно отмечает Я.М. Присяжнюк, «с точки зрения эффективности регулирования и безопасности данных необходима разработка национальных технологических решений, что представляет серьезный вызов научно-техническому потенциалу государства и требует значительных инвестиций» [19].

Легализация цифровых платежных технологий должна носить комплексный характер, поскольку цифровизация только отдельных направлений деятельности субъектов платежного рынка неоправданно усилит сегментированность регулирования со стороны Банка России и увеличит связанные с этим риски.

### Литература

1. Карцхия А.А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. М., 2019. С. 15—25.
2. Изотов А.В. Цифровизация налоговых правоотношений: теоретико-правовой аспект // Финансовое право. 2021. № 1. С. 28—31.
3. Нестеров А.В. О цифровых правах и объектах цифровых прав // Право и цифровая экономика. 2020. № 1. С. 11—16.
4. Суханов Е.А. О гражданско-правовой природе «цифрового имущества» // Вестник гражданского права. 2021. № 6. С. 7—29.
5. Копина А.А. Специальные и льготные налоговые режимы как способы существенного стимулирования цифровых инноваций // Финансовое право. 2020. № 9. С. 25—30.
6. Ручкина Г.Ф. Некоторые вопросы формирования правовых условий использования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники // Банковское право. 2020. № 5. С. 7—19.
7. Ситник А. А. Финансовые технологии: понятие и виды // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6 (103). С. 2—3.
8. Zeranski S., Sancak I.E. Implications of Germany's Draft Electronic Securities Regulation for RegTech and SupTech. Centre for Scientific Interdisciplinary Risk and Sustainability Management (ZWIRN), September 14, 2020.
9. Раздорожный К.Б. Банк России как регулятор на рынке финансовых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3. С. 45—51.
10. Broeders D., Prenio J. Innovative technology in financial supervision (suptech) — the experience of early users. 2018. FSI Insights on Policy Implementation. No. 9. P. 6.

11. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / К.Т. Анисина, Б.Г. Бадмаев, И.В. Бит-Шабо и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М. : Проспект, 2019. 170 с.
12. Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46—67.
13. Ситник А. А. Финансовые технологии: понятие и виды // Актуальные проблемы российского права. 2019. №6 (103). С. 3.
14. Schizas E., McKain G., Zhang B., et al. The Global RegTech Industry Benchmark Report. Cambridge Centre for Alternative Finance, University of Cambridge Judge Business School. 2020. P. 18.
15. Понкин И.В., Куприяновский В.П., Понкин Д.И. Fintech, Regtech и регуляторные песочницы: понятие, цифровая онтология, перспективы // Современные информационные технологии и ИТ-образование. 2020. Т. 16. № 1. С. 224—234.
16. Ефимова Л. Г., Алексеева Д. Г. Банковское право : учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2020. С. 72.
17. Раздорожный К.Б. Банк России как регулятор на рынке финансовых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3. С. 45—51.
18. Громова Е.А. О роли специальных и экспериментальных режимов в развитии конкурентоспособных цифровых технологий // Юрист. 2021. № 11. С. 34—38.
19. Присяжнюк Я.М. Цифровые технологии предупреждения банкротства кредитных организаций // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 56—60.

## PUBLIC LAW (CONSTITUTIONAL LAW) SCIENCES

# PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF DIGITAL TECHNOLOGIES USED BY THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FINANCIAL INSTITUTIONS

Iuliia Krokhina<sup>13</sup>

**Keywords:** *digital innovations, RegTech, SupTech, payment market, experimental legal regimes, cashless payments, digital economy, blockchain, banking oversight, banking regulation.*

### Abstract

*Purpose of the paper: identifying the prerequisites and problems of legal regulation of digital technologies used by the Bank of Russia and other financial institutions to regulate and oversee payment services, based on doctrinal approaches, foreign and Russian laws, dynamics of development of monetary settlements.*

*Methods of study: the study is based on the methods of dialectics, formal legal and system analysis, which make possible comprehensively studying the tendencies of the impact of the Bank of Russia on the digitalisation of the payment services market.*

*Findings obtained. Based on a critical reflection on the powers of the Bank of Russia and other financial institutions to regulate and oversee digital payment services, the decisive role of the regulator in forming the regulatory rules for use digital technologies is identified. The evolution of technological solutions on the part of the Bank of Russia largely determines the transformation of the payment services market. In the Russian Federation, the introduction of digital innovations is limited by the “regulatory sandbox” (experimental legal regimes), which include the financial market.*

*Research novelty. It is proven that a systemic development of payment industry in Russia can be ensured by the Bank of Russia’s combining both general methods of legal regulation of relations related to the development of new financial technologies and special ones involving the use of experimental legal regimes. The novelty also manifests itself in that, based on the analysis of doctrinal approaches, foreign and Russian legislation, the concept of “digital technologies” is worded and separated from a related term “digital innovations”. It is established that the Bank of Russia uses RegTech and SupTech digital technologies to improve the public administration of the payment market institutions. It is identified that these methods have certain differences as regards different subjects of application, but common regulation goals.*

### References

1. Kartskhiiia A.A. Grazhdansko-pravovaia model' regulirovaniia tsifrovyykh tekhnologii : dis. ... d-ra iurid. nauk: 12.00.03. M., 2019, pp. 15–25.
2. Izotov A.V. Tsifrovizatsiia nalogovykh pravootnoshenii: teoretiko-pravovoi aspekt. *Finansovoe pravo*, 2021, No. 1, pp. 28–31.
3. Nesterov A.V. O tsifrovyykh pravakh i ob'ektakh tsifrovyykh prav. *Pravo i tsifrovaia ekonomika*, 2020, No. 1, pp. 11–16.
4. Sukhanov E.A. O grazhdansko-pravovoi prirode “tsifrovogo imushchestva”. *Vestnik grazhdanskogo prava*, 2021, No. 6, pp. 7–29.
5. Kopina A.A. Spetsial'nye i l'gotnye nalogovye rezhimy kak sposoby sushchestvennogo stimulirovaniia tsifrovyykh innovatsii. *Finansovoe pravo*, 2020, No. 9, pp. 25–30.

<sup>13</sup> Iuliia Krokhina, 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. E-mail: jkrokhina@mail.ru

6. Ruchkina G.F. Nekotorye voprosy formirovaniia pravovykh uslovii ispol'zovaniia iskusstvennogo intellekta, robotov i ob'ektov robototekhniki. *Bankovskoe pravo*, 2020, No. 5, pp. 7–19.
7. Sitnik A. A. Finansovyte tekhnologii: poniatie i vidy. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2019, No. 6 (103), pp. 2–3.
8. Zeranski S., Sancak I.E. Implications of Germany's Draft Electronic Securities Regulation for RegTech and SupTech. Centre for Scientific Interdisciplinary Risk and Sustainability Management (ZWIRN), September 14, 2020.
9. Razdorozhnyi K.B. Bank Rossii kak reguliator na rynke finansovykh tekhnologii. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2021, No. 3, pp. 45–51.
10. Broeders D., Prenio J. Innovative technology in financial supervision (suptech) – the experience of early users. *FSI Insights on Policy Implementation*, 2018, No. 9, p. 6.
11. Finansovoe pravo v usloviakh razvitiia tsifrovoi ekonomiki : monografiia. K.T. Anisina, B.G. Badmaev, I.V. Bit-Shabo i dr.; pod red. I.A. Tsindeliani. M. : Prospekt, 2019. 170 s.
12. Povetkina N.A., Ledneva Iu.V. "Fintekh" i "regtekh": granitsy pravovogo regulirovaniia. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2018, No. 2, pp. 46–67.
13. Sitnik A. A. Finansovyte tekhnologii: poniatie i vidy. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2019, No.6 (103), pp. 3.
14. Schizas E., McKain G., Zhang B., et al. The Global RegTech Industry Benchmark Report. Cambridge Centre for Alternative Finance, University of Cambridge Judge Business School, 2020, p. 18.
15. Ponkin I.V., Kupriianovskii V.P., Ponkin D.I. Fintech, Regtech i reguliatornye pesochnitsy: poniatie, tsifrovaia ontologiya, perspektivy. *Sovremennye informatsionnye tekhnologii i IT-obrazovanie*, 2020, t. 16, No. 1, pp. 224–234.
16. Efimova L. G., Alekseeva D. G. *Bankovskoe pravo : uchebnik dlia bakalavrov. 2-e izd., pererab. i dop.* M. : Prospekt, 2020, p. 72.
17. Razdorozhnyi K.B. Bank Rossii kak reguliator na rynke finansovykh tekhnologii. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2021, No. 3, pp. 45–51.
18. Gromova E.A. O roli spetsial'nykh i eksperimental'nykh rezhimov v razvitiu konkurentosposobnykh tsifrovyykh tekhnologii. *Iurist*, 2021, No. 11, pp. 34–38.
19. Prisiazhniuk Ia.M. Tsifrovyye tekhnologii preduprezhdeniia bankrotstva kreditnykh organizatsii. *Predprinimatel'skoe pravo*, 2019, No. 3, pp. 56–60.



# КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ КАТЕГОРИИ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Шилов Ю.В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** социальная система, воздействие, гражданское общество, государственный контроль, публичное управление, принципы контроля, механизм контроля, формы контроля, направления контроля.

## Аннотация

Цель работы состоит в анализе концептуальных основ и специфики реализации общественного контроля с учетом выделения его некоторых сущностных признаков и определения места в общегосударственной системе контрольных органов и мероприятий с учетом современных тенденций.

Методы исследования включали как теоретические методы — анализ, синтез, дедукция, аналогия, конкретизация, так и практические методы — наблюдение, сравнение, описание. Применялись отдельные методы проектного исследования — логический и гипотетический. В ходе подготовки материала исследовалась и обобщалась нормативная база федерального и регионального уровня, посредством историко-правового метода анализировался характер изменения объекта исследования в исторической ретроспективе.

Результаты исследования свидетельствуют о наличии нескольких самостоятельных, дополняющих друг друга, теоретических подходов к пониманию категории «контроль». Обосновывается наличие специфических признаков общественного контроля, сформулированы некоторые особенности организации его осуществления. Автором обращено внимание на многофункциональность общественного контроля и востребованность совершенствования механизмов его реализации, в частности, для повышения уровня общественной безопасности, защиты интересов граждан. Рассмотрена и проанализирована система принципов осуществления общественного контроля, предложены варианты ее дополнения. Исследованы конкретные направления реализации контрольной функции со стороны общественности, обосновывается необходимость повышения уровня доверия граждан к институтам публичной власти посредством расширения конкретных форм их взаимодействия с уполномоченными органами. Акцентировано внимание на необходимости расширения правового регулирования вопросов общественного контроля посредством принятия региональных актов, учитывающих специфику региона. Обозначена целесообразность расширения области научного исследования различных аспектов общественного контроля, в том числе, за счет выделения и системного анализа деятельности различных субъектов контроля, расширения возможностей применения новых форм и способов.

Научная новизна исследования состоит в фокусировании внимания на необходимость пересмотра отдельных положений действующего законодательства об общественном контроле с учетом выявленных противоречий и перспективных направлений. Автором предложена собственная трактовка категории «общественный контроль» через его рассмотрение как обязательного компонента государственного управления в демократическом обществе.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-40-49

## Введение и постановка задачи

Среди множества реализуемых в системах социального управления общих функций руководства особое место по праву отводится реализации контрольной деятельности, обеспечивающей не только соблюдение заранее определенных установок посредством отслеживания возможных отклонений и предотвращения системных сбоев, но и последовательное движение к намеченной цели.

Таким образом, если деятельность определенной управляемой социальной системы не выстроена

с учетом организации скрупулезного и систематического контроля по наиболее важным аспектам ее функционирования, то возникает серьезный риск того, что за рамками внимания останется часть составляющих ее компонентов (направлений деятельности, объектов воздействия, приоритетных задач и пр.), которые в конечном счете могут оказать деструктивное влияние на многие другие происходящие в системе экономические, политические, правовые и иные социальные процессы.

<sup>1</sup> Шилов Юрий Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права ФКОУ ВО «Пермский институт ФСИН России», г. Пермь, Российская Федерация. ORCID 0000-0002-5296-3138. E-mail: shilov\_yura\_1968@mail.ru

За долгие годы управленческая мысль и практический опыт в реализации контрольной функции как одного из основных рычагов воздействия на общественные отношения в самых разных их проявлениях сформировала достаточно устойчивую систему ее наиболее эффективных форм и методов. Именно контроль и система последующих мер воздействия фактически обеспечивают устойчивость и выживаемость многих систем управления, несмотря на объективно возникающие в процессе их функционирования сложности и противоречия.

Контроль в современном государстве носит многофункциональный характер, поэтому в юридической литературе анализируют самые разные трактовки понимания его сущности. Отсюда объяснимо, что категория «контроль» является универсальной, многоплановой и специфической социально-правовой и организационно-управленческой конструкцией, характеризующей различные стороны деятельности всех социальных систем.

При этом очевидно, что в современном демократическом государстве народ как носитель государственного суверенитета и единственный источник власти должен иметь юридическую возможность либо оказывать ей необходимую помощь и поддержку, либо влиять на власть, опираясь на закрепленные и легитимные формы взаимодействия и контроля.

Именно негосударственный контроль фактически олицетворяет деятельность гражданского общества, нивелирует возникающие конфликты и противоречия в социуме, выражает общественное мнение по различным резонансным вопросам, дополняет механизм контроля новыми возможностями. Например, использование социального потенциала института общественного контроля расценивается специалистами как приоритетное направление совершенствования государственных антикоррупционных механизмов [1, с. 36].

Вполне закономерно, что непосредственные варианты участия граждан, прежде всего, в части контроля деятельности органов публичной власти, в значительной степени зависят и трансформируются в зависимости от конкретного исторического периода. Так, устанавливаемая советским государством степень допуска общества к осуществлению контроля деятельности его государственного аппарата в разное время предполагала возможность формирования различных органов негосударственного (общественного, народного) контроля. Можно упомянуть деятельность постов народного контроля в колхозах и воинских частях; комитеты народного контроля на предприятиях; группы народного контроля при сельских и поселковых советах депутатов трудящихся; проверки, обследования и рейды народных контролеров; участие граждан в различных общественных советах при министерствах и ведомствах. С течением времени многие органы народного контроля видоизменялись, корректировался

их функционал, часть структур впоследствии были ликвидированы.

Сегодня требуется провести системный анализ роли и значения общественного контроля в различных его проявлениях применительно к различным аспектам его реализации. Имеется в виду его влияние на:

- а) функционирование существующих государственных механизмов и выполнение функций соответствующими органами власти;
- б) устранение выявленных нарушений законодательства и упущений в работе контролируемых инстанций;
- в) совершенствование существующей нормативно-правовой базы;
- г) развитие новых аспектов (форм, методов, направлений) участия граждан по обеспечению стабильности, безопасности, правопорядка и устойчивого развития общества и государства.

### Решение поставленной задачи

Существует достаточно большое число точек зрения относительно определения сущности категории «контроль». Например, контроль понимается как: метод социального управления, одна из общих функций процесса управления, форма обратной связи между субъектом и объектом управления, способ обеспечения законности и дисциплины, элемент демократии, форма социального партнерства. Контроль также рассматривается в контексте понятия «организация» как обязательная часть наблюдения за работой основного механизма решения проблем, способа согласования, анализа проблем, поиска решений и перестройки работы в соответствии с заданной программой.

Рассматривая контроль в широком смысле слова, многие авторы считают, что он представляет собой прежде всего систему проверки соответствия процесса функционирования объекта ранее принятым управленческим решениям, а равно выявления результатов деятельности управляющих субъектов, допущенных объектом управления отклонений от программ. Одновременно здесь же происходит определение путей корректировки развития объекта управления, способов воздействия на субъект для преодоления отклонений и препятствий на пути оптимального функционирования системы.

Контроль позволяет выявить результаты воздействия субъекта на объект, определить отклонения от требований управленческих решений (концепций, стратегий, законов, планов, стандартов, регламентов, правил, приказов и т. д.), провозглашенных принципов организации и деятельности системы. Отметим, что эффективность функционирования любой системы управления в значительной степени зависит от процессов организации контроля, который служит решению задач управления и представляет собой одну из его функций. Как форма

обратной связи он обеспечивает в том числе и целостность всей системы управления.

Таким образом, применительно к социальным системам управления контроль имеет своей целью не только фиксацию состояния выполненной работы тем или иным аппаратом (что выступает в качестве основной цели такой общей функции управления, как учет), но и получение данных об отклонениях, невыполнении (несвоевременном или некачественном выполнении) заданий с целью оперативного устранения выявленных недостатков.

Как отмечалось, в самом общем понимании контроль — это процесс (система взаимосвязанных между собой действий) наблюдения с целью проверки соответствия определенным установкам. Другими словами, контроль как составная часть управления обществом заключается в наблюдении за подконтрольным объектом с целью проверки соответствия его состояния желаемому и требуемому уровню, предусмотренному законами, подзаконными актами, концепциями, стратегиями, ведомственными инструкциями, программами развития, планами, договорами и соглашениями.

Вместе с тем бурное развитие общества и связанных с ним социально-политических, технологических, культурных и иных процессов требует сосредоточения усилий на поиске нового и совершенствовании существующего инструментария, способного отвечать всем вызовам времени с обязательной ориентацией на ключевые приоритеты в государственном управлении. Государству зачастую трудно своевременно реагировать на многочисленные социальные запросы, предупреждать и гасить потенциальные конфликты. Огромный вклад и практическую помощь в решении тех или иных социальных проблем управления призвана играть система обратных связей, ярким проявлением которой выступают различные формы участия граждан в решении задач управления, в том числе общественный контроль.

Современная концепция понимания сущности контроля и контрольной функции государства претерпела определенные изменения, но традиционно эту деятельность рассматривают как составную часть решения вопросов социального управления. При этом, в отличие от существовавшей ранее карательной парадигмы контроля, на ведущие позиции вышла необходимость переориентации деятельности субъектов во всех социальных сферах на достижение конкретного общественно-значимого результата. Контроль сегодня должен отвечать социально-гуманистической модели общества или соответствующей социальной системы управления, основой которой выступает человек с его правами, свободами и гарантиями их реализации. Задачи контроля сегодня обусловлены прежде всего необходимостью обеспечивать, с одной стороны, поступательное движение системы, а с другой стороны — выявлять отклонения, не соответствующие нормативным требованиям и стратегическим программным установкам.

Например, направления государственного контроля постоянно расширяются в связи с появлением все новых рисков и угроз для интересов государства и общественной жизни. Так, сегодня новеллой является принятие Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»<sup>2</sup>, вступающего в силу с 1 декабря 2022 года. При этом появление многих новых вызовов и угроз могут и должны сопровождаться возможностью реализации обществом тех или иных форм общественного контроля.

Сложность и многоплановость решаемых в процессе жизнедеятельности общества и государства задач предопределяют необходимость дополнительного наблюдения за происходящими в системах управления процессами посредством надления отдельных формируемых структур контрольно-надзорными полномочиями. Применительно к государственным и муниципальным органам контроль в полной мере отвечает их функциональным обязанностям, предполагающим в том числе проверку соответствия процесса функционирования объектов управления принятым управленческим решениям, выявление результатов деятельности управляющих субъектов, оценку допущенных объектом управления отклонений от программ и пр. Что касается контроля со стороны самих объектов воздействия, то на первый план здесь выходят личная заинтересованность в эффективности функционирования тех или иных звеньев государственного механизма.

В любом случае контроль призван обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных нормативных актов разного управленческого уровня, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти и их должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями и отдельными категориями физических лиц. Как справедливо отмечается, органы публичной власти должны руководствоваться принципом создания условий для взаимного доверия государства и общества во всех сферах своей деятельности [2, с. 142].

Сегодня формы и методы осуществления контрольной деятельности серьезно изменились, приобрели особую социальную значимость, нашли свое легальное закрепление. Наиболее глубокой трансформации за последние годы подверглись конкретные формы выражения общественного контроля в различных областях общественной жизни. Сегодня общественный контроль выступает предметом исследования в политологическом, конституционно-правовом, административном и ином дискурсе, где он обоснованно рассматривается как неотъемлемый элемент эффективного общественно-государственного развития, являясь определенной вариацией не-

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Часть II. Ст. 5222.

государственного контроля. Например, отдельными авторами общественный контроль рассматривается с позиции признака легитимности органов публичной власти [3].

Отметим, что в контексте изучения вопросов публичного управления специалисты сегодня называют и такой вид негосударственного контроля, как муниципальный контроль, в частности, со стороны территориального общественного самоуправления [4]. Очевидно, однако, что отличаясь по целому ряду признаков от государственного контроля, данный вид контроля в то же время по многим значимым параметрам (формы и методы осуществления, властные полномочия, целевая направленность, системность и обязательность и пр.) сопоставим с контрольной функцией, реализуемой органами государственной власти. Правдиво и то, что в большей степени смысл муниципального контроля соотносят с закрепленным правом муниципального образования сформировать уполномоченный контрольный орган в системе органов местного самоуправления, ориентировав его полномочия в первую очередь на вопросы эффективного распоряжения муниципальной собственностью и соблюдения бюджетной дисциплины.

Близость указанных видов контроля очевидна и в силу того, что вопросы нормативно-правового регулирования осуществления государственного и муниципального контроля рассматриваются в неразрывной связи друг с другом<sup>3</sup>.

Современные исследователи подвергают системному анализу и такие схожие терминологические конструкции, как народный контроль, гражданский контроль [5]. При этом отметим, что до недавнего времени категории «общественный» и «гражданский» контроль в некоторых региональных нормативных актах рассматривались в качестве синонимов<sup>4</sup>.

В целом согласимся, что публичное управление в современных государствах основывается на парадигме общего контроля, подразумевающего контроль со стороны не только государства и его структур, но и со стороны общества и его представителей [6, с. 8].

В научной литературе сформировались различные подходы к рассмотрению сущности и основных параметров общественного контроля над органами власти. Однако при всех расхождениях абсолютное большинство современных исследователей сходятся во мнении, что общественный контроль — это деятельность прежде всего институтов гражданского общества и отдельных граждан. Согласимся

также, что общественный контроль, независимый и объективный, направлен в первую очередь на выявление недостатков и ошибок в управленческой деятельности органов власти [7]. В этой связи заслуживают внимания предложения некоторых исследователей по расширению круга субъектов общественного контроля, закрепив такую возможность, в частности, в рамках контроля в сфере муниципальных закупок, за гражданами, инициативными группами граждан, общественными палатами, общественными движениями, общественными фондами, общественными организациями, политическими партиями и объединениями юридических лиц [8, с. 60].

Так, отмечается, что общественный контроль власти произведен от права народа на народовластие, гарантированное последнему международным и национальным законодательством как носителю государственного суверенитета и единственному источнику власти в том или ином национальном государстве [9, с. 45].

По своей сути общественный контроль — это наглядное проявление социального контроля как своего рода противопоставление со стороны активной части общества возможным и существующим злоупотреблениям действиям (бездействию), решениям и поведению лиц, наделенных властными полномочиями, попытка достичь социального равенства, справедливости, общественного консенсуса, защиты.

Фактически в контрольной деятельности со стороны гражданского общества наиболее ярко просматривается так называемая концепция открытого правительства, смысл которой раскрывается исследователями, в частности, через самостоятельное опубликование органами исполнительной власти информации об используемых ими технологиях, условиях и целях их применения, а также о получаемых результатах [10].

Механизм общественного контроля предполагает соответствующие способы его реализации, включающие:

- а) установление и констатацию фактического состояния подконтрольного объекта или направления деятельности путем проведения различных проверок и иных проверочных мероприятий;
- б) сравнительный анализ фактического положения дел с заданным режимом и характером допущенных отклонений;
- в) раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- г) разработку мероприятий по улучшению и корректировке процесса управления, принятии мер по их реализации;
- д) информирование уполномоченных органов для последующего реагирования на факты нарушения закона;
- е) проведение публичных обсуждений подготавливаемых управленческих решений;

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Часть I. Ст. 5007.

<sup>4</sup> Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК (ред. от 21.12.2011) «Об общественном контроле в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. № 12. 22.12.2011.

- ж) проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов власти;
- з) включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- и) создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- к) участие в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по установленным критериям, и пр.

В целом специалисты называют две базовых формы осуществления общественного контроля:

- а) через участие граждан в организации и проведении публичных мероприятий;
- б) через участие граждан в деятельности общественных объединений [11, с. 50].

Вместе с тем такой подход выглядит довольно узким, не учитывающим иные варианты внешнего выражения деятельности субъектов общественного контроля. Как представляется, указанный перечень может быть дополнен такими формами, как:

- информирование уполномоченных государственных органов посредством обращений о выявленных фактах нарушения действующего законодательства;
- непосредственное участие в различного рода контрольно-проверочных мероприятиях под руководством субъектов государственного (муниципального) контроля;
- независимая оценка эффективности реализации контрольных полномочий органов государства;
- обращение в суд для защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан;
- организация и проведение общественных обсуждений, опросов и слушаний, в том числе по фактам злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан и пр.

Следует отметить, что современные авторы обращают внимание на необходимость анализа и дальнейшего изучения тех или иных интерактивных возможностей, степени влияния цифровых технологий на общественный контроль [12]. Очевидно, что актуализация развития и внедрения новых форм вовлеченности общественности в вопросы проверки соблюдения конкретных административных процедур, в том числе за счет технико-технологической составляющей, значительно повышает уровень содействия органам государства в реализации их властных контрольных полномочий.

С пугающей частотой в стране происходят трагические события, вызванные крупными пожарами с массовой гибелью людей в разных торговых центрах, культурно-развлекательных местах, иных социальных объектах. Это пожар в пермском ночном клубе «Хромая лошадь» в 2009 году, пожар в казанском торговом центре «Адмирал» в 2015 году, пожар в торговом центре «Зимняя вишня» в Кеме-

рове в 2018 году, пожар в костромском ночном клубе «Полигон» в 2022 году.

В этой связи можно предположить, что активная реакция со стороны неравнодушных граждан посредством фиксации очевидных нарушений в сфере пожарной безопасности с последующим информированием ответственных государственных органов, возможно, могла бы предотвратить или минимизировать наступившие катастрофические последствия. Открытость и заинтересованность государственных структур в диалоге с обществом, последовательное внедрение наиболее эффективных форм передачи социально-значимой информации, популяризация системы электронных сообщений для последующего принятия управленческих решений — вот лишь некоторые аспекты, требующие своего дальнейшего изучения и нормативного регулирования на разных уровнях.

Так, специалистами отмечается, что «основными проблемами организации общественного контроля в Российской Федерации являются его формальность и низкий уровень активности населения, связанный, во-первых, с недоверием к власти в целом, во-вторых, с отсутствием реальной возможности у населения принимать участие в его осуществлении» [13]. В этой связи особую значимость приобретает дальнейшее совершенствование такой формы диалога общества с властью и иными заинтересованными структурами, как «телефоны доверия», в том числе детские и подростковые. Необходимо также более четко определить и разграничить статус общественных инспекций и групп общественного контроля, например, в части выявления нарушений законодательства в сфере противопожарной безопасности и пр. Вместе с тем при анализе используемых форм общественного контроля необходимо достаточно взвешенно и аккуратно подходить к их потенциальному расширению. Как отмечают специалисты, вместо эффективного инструмента влияния на институты власти общественный контроль зачастую становится элементом давления на бизнес, необоснованных провокаций, а порой — способом свертывания предпринимательской активности и ликвидации коммерческих структур [14, с. 61].

Встраивая общественный контроль в единую комплексную функциональную систему, ориентированную на поддержание режима законности и дисциплины в служебной деятельности различных органов государственной власти, защиту интересов отдельных граждан и социальных групп, можно выделить некоторые его базовые признаки:

- а) обусловленность контроля объективно существующими социальными потребностями в дополнительной защите;
- б) социально-корректирующий характер деятельности всех уполномоченных субъектов контроля;
- в) нормативная обеспеченность возможности реализации соответствующих средств, форм и методов контроля;

- г) ориентация на выявление отклонений от заданных параметров с последующим организационно-правовым реагированием;
- д) включенность в деятельность соответствующих государственных органов посредством системной координации и взаимодействия по различным направлениям;
- е) преобладание в тех сферах, где требуется многосторонний подход в оценке не столько законности, сколько справедливости и целесообразности действий уполномоченных структур;
- ж) обособленность, проявляющаяся в выделении специфических приоритетов и задач такого рода деятельности;
- з) ограниченность в возможности использования мер организационно-правового реагирования и принудительного, в том числе карательного воздействия;
- и) необходимость соблюдения процессуальных и процедурных норм как составной части определенного административного регламента;
- к) в отличие от репрессивной составляющей при осуществлении государственного контроля, ориентация на информационный компонент в целях более эффективного воздействия на соответствующем государственном уровне управления.

Теория менеджмента и государственного управления выработала достаточно четкие требования к контролю: он должен быть целесообразным, своевременным, гласным и объективным, ориентированным на корректирующие действия, мотивационную составляющую, использование наиболее приемлемых форм и методов осуществления. Очевидно, что подобные категории в полной мере распространяются и на общественный контроль.

Специалистами также отмечается, что несмотря на то, что отечественная нормативная основа общественного контроля сформирована, на текущий момент недостаточно проработан вопрос методического обеспечения, так как в каждом конкретном субъекте Российской Федерации складывается своя практика [15, с. 61].

Среди наиболее значимых принципов организации контрольной работы можно отметить следующие:

- а) объективность, состоящая в получении субъектом исключительно достоверной информации, содержащей непредвзятые сведения о фактическом состоянии дел;
- б) гласность, предусматривающая возможность оглашения результатов проверки (как положительных, так и отрицательных) и распространение положительного опыта на иные аналогичные вопросы;
- в) всеобщность, ориентированная на охват всех структурных звеньев подконтрольной системы;
- г) глубина, основанная на подробном и обстоятельном исследовании всех аспектов деятельности,

исключающая поверхностность и формализм со стороны субъекта контроля;

- д) действенность (прагматичность), основанная на реальной отдаче от проводимых проверочных мероприятий для устранения недостатков и повышения эффективности дальнейшей работы.

Федеральным законодательством и региональными актами предусматриваются и иные принципы осуществления общественного контроля:

- 1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- 2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;
- 3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от объектов общественного контроля;
- 4) законность деятельности субъектов общественного контроля;
- 5) многообразие форм общественного контроля;
- 6) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность объектов общественного контроля и оказания неправомерного воздействия на указанные объекты;
- 7) презумпция добросовестности деятельности объектов общественного контроля, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;
- 8) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;
- 9) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

При этом отдельные принципы, на которых базируется реализация контрольной функции государственных структур, не в полной мере отвечает специфике общественного контроля. Например, к такому не совсем корректно относить следующие принципы государственного контроля:

- а) систематичность, предполагающая регулярность проведения различных проверок, исключающая дублирование действий и обеспечивающая учет и преемственность результатов предыдущих проверок;
- б) иерархичность, означающая логически выстроенную субординационную систему уполномоченных проверяющих инстанций, исключающая множественность проверок и факты дублирования;
- в) завершенность, нацеленная на обязательное реагирование в виде применения соответствующих мер воздействия.

Как представляется, специальные принципы осуществления общественного контроля могут быть дополнены принципом инициативности, предполагающим основанную на творческом начале самостоятельную волевою активность субъекта, направленную на анализ социальных проблем, выяв-

ление рисков, защиту интересов граждан, совершенствование деятельности органов государственного (муниципального) контроля.

Сегодня к числу востребованных и эффективно реализуемых направлений осуществления общественного контроля следует отнести следующие:

- а) охрана и использование водных ресурсов (например, деятельность общественных экологических инспекторов в сфере любительского рыболовства);
- б) охрана природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии (например, деятельность общественных инспекторов по охране окружающей среды);
- в) охрана объектов животного мира (например, деятельность общественных инспекторов в области обращения с животными);
- г) регулирование сферы образования (например, независимая оценка качества образования, общественная аккредитация образовательных организаций);
- д) соблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (например, независимый мониторинг закупок и оценка их эффективности);
- е) сфера защиты прав потребителей (например, судебное представительство, экспертиза товаров, юридические консультации);
- ж) сфера охраны здоровья (например, противодействие незаконной продаже алкогольной и табачной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе несовершеннолетним гражданам);
- з) организация и обеспечение отдыха детей и их оздоровления (например, участие в проводимых мероприятиях по контролю соблюдения санитарно-эпидемиологического законодательства в местах детского отдыха);
- и) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности (например, участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести, внештатное сотрудничество с полицией);
- к) избирательные права граждан (например, назначение субъектом общественного контроля своего наблюдателя в период проведения выборов);
- л) охрана труда (например, направление представителя профсоюзной организации в комитет (комиссию) по охране труда);
- м) деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (например, общественный контроль за осуществлением их государственной поддержки путем общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы);
- н) исполнение наказаний (например, посещение мест принудительного содержания членами общественной наблюдательной комиссии) и пр.

Каждая из обозначенных сфер предполагает не только соответствующий механизм, включающий нормативную базу разного уровня конкретизации,

но и систему уполномоченных органов общественного контроля за деятельностью субъектов, наделенных публичными полномочиями. Отдельными исследователями предпринимаются попытки упорядочить существующее сегодня положение дел и определить перспективные направления развития общественного контроля [16].

### Выводы

Трансформация общественного сознания, стремительное внедрение в различные социальные процессы новых форм и средств коммуникации обуславливают для государства необходимость брать на вооружение наиболее эффективный инструмент обратной связи в системе управления, все активнее обращаться к тем организационно-управленческим механизмам, которые способствуют достижению целей государственной политики в соответствующей сфере.

Подводя итог, можно акцентировать внимание на следующих аспектах.

1. С учетом определенной терминологической путаницы требуют своего единообразного понимания и трактовки ряд основных понятий и категорий в сфере общественного контроля, с последующим их закреплением в законодательных актах (народный контроль, гражданский контроль).
2. В дальнейшем осмыслении и дополнении нуждается система специальных принципов осуществления общественного контроля, структурно встраиваемая в механизм реализуемой государственной политики и базовых приоритетов общественного развития.
3. Развитие общества и государства предопределяет необходимость и целесообразность расширения полномочий различных общественных структур и отдельных граждан путем наделения правом осуществлять отдельные контрольно-проверочные мероприятия, обуславливает значимость более активного и разнообразного приобщения широких масс населения к защите наиболее чувствительных сфер жизнедеятельности, обеспечению общественной безопасности.
4. Концепция общественного контроля должна быть ориентирована на достижение во всех областях жизнедеятельности конкретного общественно-значимого результата (устранение нарушений в сфере бизнеса или злоупотреблений субъектов публичной власти, оказание практической помощи со стороны общественности в сфере контрольной (надзорной) деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и пр.).
5. Целесообразно расширить сферу правового регулирования вопросов общественного контроля посредством принятия на региональном или муниципальном уровнях соответствующих актов,

- особо тщательно подойдя к учету национальных особенностей, специфики культуры и традиций территорий, например, в части закрепления дополнительных форм общественного контроля.
6. Обращает на себя внимание необходимость установления эффективного механизма защиты от чрезмерного вмешательства субъектов общественного контроля в сферу бизнеса, например, путем необоснованного давления в tandem с субъектами государственного контроля.
  7. Перспективным остается проблематика расширения правовых возможностей участия инициативных граждан и активных социальных групп населения в системе общественного контроля, выходя за рамки их узаконенного привлечения в качестве «сопутствующих» структур в виде общественных инспекторов или экспертов.
  8. Важнейшую роль в формировании эффективного механизма общественного контроля играют общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и муниципальных органах власти. При этом специалистами отмечается односторонний и непоследовательный подход к формированию такого рода структур, ориентированный прежде всего на «ведомственно-антутражный подход» [17, с. 394]. Как представляется, можно в ряде случаев расширить возможность участия в составе общественных советов представителей научного сообщества, преподавателей, инициативных членов трудовых коллективов, профсоюзных организаций. В этих целях требуется разработать правовой механизм привлечения представителей гражданского общества к процедуре формирования советов (делегирования в их состав социально-активных граждан), опираясь, например, на информацию, полученную в результате опроса граждан, проведения собраний граждан, организации конференций граждан (собраний делегатов) и пр.
  9. Ряд авторов справедливо отмечают, что общественный контроль становится все более значимым элементом в системе коммуникаций государства и граждан [18, с. 40]. В этой связи требуют своего дальнейшего развития и активизации применения такие технологические формы осуществления общественного контроля, как:
    - запрос информации о деятельности государственных органов;
    - оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти;
    - возможность присутствия общественников на заседаниях, проводимых коллегиальными государственными органами;
    - оценка качества предоставления государственных услуг с помощью сети Интернет или путем отправки СМС-сообщений;
    - участие граждан в качестве независимых экспертов нормотворчества или в рамках проведения антикоррупционной экспертизы;
    - голосование на портале государственных услуг за определенную общественную инициативу по вопросам социально-экономического развития страны или совершенствования государственного управления.
- В рамках научного исследования отмечено, что общественный контроль в современных условиях выступает одним из основных средств получения информации о состоянии того или иного объекта управления, может служить основанием для принятия взвешенного, экономически, политически, организационно и социально-ориентированного управленческого решения. Автором подчеркивается необходимость грамотного встраивания наиболее востребованных механизмов общественного контроля в единую общегосударственную систему контроля. Немаловажным фактором, подтверждающим значимость комплексного подхода в организации контрольной деятельности, является и то, что посредством наблюдения и проверок своевременно выявляются отклонения от заданных параметров, корректируются и координируются действия исполнителей, оказывается необходимая организационно-методическая помощь, минимизируются риски.
- Как представляется, под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать обязательный компонент государственного управления в демократическом обществе, основанный на системе обратных связей субъекта и объекта социального управления в виде законодательно закрепленных форм и методов взаимодействия органов государства и гражданского общества в целях наблюдения за деятельностью субъектов публичной власти различного уровня и анализа соответствия принимаемых социально-значимых управленческих решений интересам общества и государства.
- Дальнейшие исследования наиболее значимых аспектов осуществления общественного контроля в различных сферах, безусловно, обогатят имеющиеся знания и будут способствовать расширению научных границ, а равно развитию нормативной основы для обеспечения деятельности соответствующих институтов гражданского общества.

### Литература

1. Савицкая О.Г. Конституционно-правовые основы общественного контроля в сфере противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 36—39.
2. Метлицкий Р.Л. Развитие идей общественного контроля в положениях Конституции Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 141—146.
3. Белешев Н.А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 12—13.
4. Михеева Т.Н. Территориальное общественное самоуправление как субъект общественного контроля на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 61—65.
5. Белов В.Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. 2020. № 6. С. 11—18.
6. Кирьянов А.Ю. К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «негосударственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 7—11.
7. Лопатина Т.М. Роль общественного контроля в современных условиях // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 49—52.
8. Петелин А.Л. Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3. С. 59—63.
9. Гончаров В.В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. 2019. № 9. С. 45—52.
10. Силкин В.В. Транспарентность исполнительной власти в цифровую эпоху // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 20—31.
11. Маркина Е.В., Позднышов А.Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 50—54.
12. Лисина Н.С. Цифровая трансформация и общественный контроль: перспективы влияния // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 32—40.
13. Ибрагимов О.А., Ключихин В.А. Независимый мониторинг и общественное обсуждение закупок как основные формы общественного контроля государственных закупок // Юрист. 2021. № 2. С. 38—45.
14. Осинцев Д.В. Общественный контроль или бизнес-прессинг? // Безопасность бизнеса. 2020. № 4. С. 60—63.
15. Дерюга А.Н., Ковалева И.В. Проблемы реализации полномочий общественных советов ОВД при осуществлении общественного контроля // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 56—61.
16. Тепляшин И.В. Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 8—12.
17. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. М. : Юстицинформ, 2022. 484 с.
18. Кирьянов А.Ю. Проблемы реализации общественного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 39—44.

### ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCEDURE

## CONCEPTUALISING THE CATEGORY OF “SOCIETAL CONTROL”

### UNDER MODERN CONDITIONS

Iurii Shilov<sup>5</sup>

**Keywords:** *social system, influence, civil society, government control, public management, principles of control, mechanism of control, forms of control, lines of control.*

#### Abstract

*Purpose of the work: analysing the conceptual foundations and specific features of implementation of societal control considering highlighting some of its essential attributes and determining its place in the government system of controlling bodies and measures taking into account modern tendencies.*

*Methods of study: theoretical (analysis, synthesis, deduction, analogy, concretisation) as well as practical (observation, comparison, description) methods were applied. Some of the project study methods were used: the logical and hypothetical ones. In the course of preparing the material, the regulatory basis of the federal and regional level was studied and generalised, the pattern of changes in the object of study from a historical retrospective viewpoint was studied using the historical legal method.*

*The findings of the study attest to the existence of several independent theoretical approaches to understanding the category of “control” which are complementary to each other. A justification is given for the existence of specific attributes*

<sup>5</sup> Iurii Shilov, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Public Law of the Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Perm, Russian Federation. ORCID 0000-0002-5296-3138. E-mail: shilov\_yura\_1968@mail.ru

*of societal control, some features of the organisation of its implementation are identified. The author draws attention to the multifunctionality of societal control and a need for improving the mechanisms of its implementation, for raising the level of social security and protecting the interests of citizens in particular. The system of principles of exercising societal control is considered and analysed, ways of supplementing it are proposed. Specific lines of implementing the controlling function by the community are examined, a need to raise the level of trust of citizens in the public authority institutions expanding specific forms of their co-operation with the controlling bodies is justified. Particular focus is given to the need to extend the legal regulation of societal control issues by means of passing regional regulations considering specific regional features. The advisability of expanding the field of research of different aspects of societal control is mentioned, among other things, by identifying and systemic examination of the activities of various subjects of control, expanding the possibilities for using new forms and ways.*

*The research novelty of the study consists in focusing the attention on a need to review certain provisions of the current laws on societal control considering the identified contradictions and promising areas. The author proposes his own wording for the category of "societal control", viewing it as an indispensable component of public administration in a democratic society.*

### References

1. Savitskaia O.G. Konstitutsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v sfere protivodeistviia korruptsii. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 10, pp. 36–39.
2. Metlitskii R.L. Razvitie idei obshchestvennogo kontrolya v polozheniakh Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2021, No. 1, pp. 141–146.
3. Beleshev N.A. Obshchestvennyi kontrol' za deiatel'nost'iu organov publichnoi vlasti kak priznak ee legitimnosti. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 3, pp. 12–13.
4. Mikheeva T.N. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak sub'ekt obshchestvennogo kontrolya na munitsipal'nom urovne. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2019, No. 6, pp. 61–65.
5. Belov V.E. K voprosu o neobkhodimosti pravovogo razgranicheniia poniatii obshchestvennogo i grazhdanskogo kontrolya (na primere sfery gosudarstvennykh zakupok). Iurist, 2020, No. 6, pp. 11–18.
6. Kir'ianov A.Iu. K voprosu o sootnoshenii poniatii "gosudarstvennyi kontrol'" i "negosudarstvennyi kontrol'". Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2018, No. 11, pp. 7–11.
7. Lopatina T.M. Rol' obshchestvennogo kontrolya v sovremennykh usloviakh. Rossiiskaia iustitsiia, 2020, No. 4, pp. 49–52.
8. Petelin A.L. Problemy pravovogo regulirovaniia deiatel'nosti sub'ektov obshchestvennogo kontrolya v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok. Elektronnoe prilozhenie k "Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu", 2021, No. 3, pp. 59–63.
9. Goncharov V.V. Voprosy sootnosheniia obshchestvennogo kontrolya vlasti i narodovlastiia (konstitutsionno-pravovoi analiz). Iurist, 2019, No. 9, pp. 45–52.
10. Silkin V.V. Transparentnost' ispolnitel'noi vlasti v tsifrovuiu epokhu. Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2021, No. 4, pp. 20–31.
11. Markina E.V., Pozdnyshov A.N. Rasshirenie prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii v sfere osushchestvleniia obshchestvennogo kontrolya kak sposob preduprezhdeniia konstitutsionnykh konfliktov. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2020, No. 5, pp. 50–54.
12. Lisina N.S. Tsifrovaia transformatsiia i obshchestvennyi kontrol': perspektivy vliianiia. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2022, No. 6, pp. 32–40.
13. Ibragimov O.A., Klochikhin V.A. Nezavisimi monitoring i obshchestvennoe obsuzhdenie zakupok kak osnovnye formy obshchestvennogo kontrolya gosudarstvennykh zakupok. Iurist, 2021, No. 2, pp. 38–45.
14. Osintsev D.V. Obshchestvennyi kontrol' ili biznes-pressing? Bezopasnost' biznesa, 2020, No. 4, pp. 60–63.
15. Deriuga A.N., Kovaleva I.V. Problemy realizatsii polnomochii obshchestvennykh sovetov OVD pri osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya. Administrativnoe pravo i protsess, 2020, No. 1, pp. 56–61.
16. Tepliashin I.V. Sfery realizatsii obshchestvennogo kontrolya: granitsy dostignutogo i napravleniia razvitiia. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2021, No. 9, pp. 8–12.
17. Avak'ian S.A. Predstavitel'stvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki : monografiia. M. : Iustitsinform, 2022. 484 pp.
18. Kir'ianov A.Iu. Problemy realizatsii obshchestvennogo kontrolya v usloviakh tsifrovoi ekonomiki. Pravo i tsifrovaia ekonomika, 2021, No. 4, pp. 39–44.



# СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ<sup>1</sup>

Троян Н.А.<sup>2</sup>, Полякова Т.А.<sup>3</sup>

**Ключевые слова:** информационное общество, система правовой информации, цифровая трансформация, прорывные технологии, цифровая платформа, информационно-телекоммуникационные технологии, государственное управление, искусственный интеллект, Информационный кодекс, угрозы, правовое регулирование.

## Аннотация

В статье рассмотрены актуальные вопросы по совершенствованию информационного законодательства России. В исследовании выявлена необходимость систематизации Российского информационного законодательства, упорядочение действующих законов, нормативных правовых актов и приведение всех юридических норм в единую правовую систему.

Цель статьи: рассмотрение проблем и поиск наиболее рациональных путей их решения. Исследование также направлено на научное осмысление концептуального подхода к разработке Информационного кодекса, использование юридических конструкций, терминов, исследование различных взглядов на правовое регулирование информационных отношений, состояние правового регулирования, раскрытие противоречий и пробелов.

Метод исследования: в ходе исследования для решения поставленных задач применялись общенаучные методы: диалектический, системный. При исследовании законодательства использовались методы анализа и синтеза.

Полученные результаты: проведенное исследование позволило сделать ряд обоснованных выводов: о том, что в условиях цифровой трансформации необходимо проработать и укрепить научно-правовые методы в различных направлениях прогресса информационного общества. В результате анализа было выявлено, что Информационный кодекс предназначен прежде всего для того, чтобы определить конституционное право граждан на правовую информацию. Необходимо также законодательно закрепить понятия, связанные с оборотом информации, и разработать требования к государственным информационным системам, которые важны для поддержания государственными органами власти. На современном этапе существует потребность в современных научно-теоретических подходах, которые будут содействовать фундаментальной системе различных правовых конструкций, а также систематизировать правовые отношения, информационные процессы в рамках информационно-правового пространства, обеспечивающего взаимодействие информационного законодательства с различными отраслями права. Выявлено, что развитие искусственного интеллекта, робототехники и больших данных должны стать перспективным фактором смены модели управления.

Научная новизна: автор обосновывает вывод о том, что необходимы взаимодействие новых концептуальных подходов с классическими научными подходами, а также теории и методы правового регулирования общественных отношений в информационной сфере под воздействием цифровых технологий.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-50-58

## Влияние цифровых технологий на эффективное развитие системы законодательства в России

На современном этапе информационное законодательство под влиянием цифровой трансформации как формирующая правовая система, комплексная отрасль права требует современных теоретических подходов к урегулированию системы законодатель-

ства в России на основе научного анализа<sup>4</sup>. Современное развитие общества в значительной степени связывается с новыми технологиями, которые явля-

<sup>4</sup> Полякова Т.А. Систематизация информационного законодательства — важная составляющая формирования единого информационно-правового пространства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. научн. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН —Канон+, 2015. С. 41.

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

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Полякова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и. о. зав. сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: polyakova\_ta@mail.ru

ются определяющими факторами цифровой экономики и цифровой экосистемы, что позволяет говорить о выделении нового вектора развития права, новых правоотношений, формирующихся под влиянием цифровых технологий [1, с. 60; 3].

Цифровые технологии сегодня способствуют более эффективному развитию системы законодательства в России. Безусловно, создание ряда автоматизированных информационно-правовых систем в государственном и частном секторе значительно упростили процесс поиска и применения нормативного материала. Цифровые технологии оказывают сегодня ключевое влияние на деятельность органов государственной власти, организаций и учреждений в системе межведомственного взаимодействия и документооборота, и являются гарантом качественного уровня жизни граждан, а также реализации их конституционных прав и свобод. В нынешних реалиях появилась острая необходимость систематизации российского информационного законодательства, упорядочения действующих законов, нормативных правовых актов и приведения всех юридических норм в единую систему<sup>5</sup>, что направлено на формирование единой системы правовых актов и обеспечение доступа к достоверной и актуальной правовой информации. Это будет способствовать ликвидации устаревших и неэффективных норм права, юридических коллизий и пробелов в законодательстве.

Нельзя не отметить, что сегодня нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу, находятся в разрозненной правовой системе информационного законодательства, которая недостаточно обеспечивает правовое регулирование правоотношений в информационной сфере. В современном правовом государстве правовая система представляет собой достаточно сложную конструкцию ввиду множественности органов, принимающих правовые акты, а также достаточно большого массива правовых актов, созданных правотворческими органами.

На современном этапе, в период цифровизации важна согласованность правотворческой деятельности в режиме реального времени. Безусловно, решение поставленных задач имеет как теоретическое, так и практическое значение не только для нормотворческой деятельности, но и для правоприменительной практики, учитывая, что под воздействием цифровых технологий система нормативных актов подвержена быстрым изменениям.

Следует признать: сегодня накопился достаточно большой массив правовых актов, которые регулируют отношения в информационной сфере, при этом ключевое значение имеют вопросы достоверности, полноты, своевременности предоставления информации, актуальности, а следовательно, и систематизации информационных ресурсов. В развитии

информационного законодательства немаловажную роль играют также институты систематизации и мониторинга, которые призваны упорядочивать и совершенствовать законодательный массив. Необходимо констатировать, что сегодня накопилось достаточно много проблем, связанных с процессами систематизации, возникли различные воззрения на понимание информационно-правового обеспечения правового мониторинга, поэтому образовалось большое количество нерешенных актуальных проблем в данной сфере. Так, например, определение правового мониторинга, его виды, критерии полноты и достоверности правовых данных, единые процессы обработки и предоставления, модернизация информационных систем под воздействием цифровых технологий. Все эти процессы требуют теоретических и организационно-правовых разработок для решения злободневных проблем в области правового мониторинга.

### **Исторический опыт работы органов юстиции в России в области систематизации законодательства**

В рамках исследования особое внимание следует уделить исторически сложившемуся практическому опыту работы в области систематизации законодательства Министерства юстиции России, которое более 220 лет уполномочено реализовывать государственную правовую политику государства. Учрежденное манифестом Александра Первого, Министерство юстиции стало неотъемлемой и очень важной частью государственной системы России, надежным оплотом законности, правового порядка и просвещения. С самого начала на министерство было возложено решение крайне ответственных задач по разработке и совершенствованию национального законодательства [2, с. 83]. Министерство юстиции в период Российской империи было главным органом, занимающийся законопроектной и правоохранительной деятельностью<sup>6</sup>. На современном этапе развития Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет приоритетные направления деятельности, такие как экспертиза нормативных правовых актов на наличие коррупциогенных факторов, мониторинг правоприменения, инкорпорация правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации. К полномочиям Министерства юстиции Российской Федерации также относится деятельность по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации, включающая в себя разработку общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности и систематизацию законодательства. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных

<sup>5</sup> Алексеев С.С. Государство и право : нач. курс / С.С. Алексеев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрид. лит., 1994. С. 125.

<sup>6</sup> Колесова Ю.И. Органы и учреждения юстиции РФ. Серия «Учебники и учебные пособия». Ростов н/Д : Феникс, 2002. С. 8.

мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»<sup>7</sup> обеспечивается верховенство Конституции РФ и федеральных законов и реализуются конституционные права граждан на получение достоверной информации. Минюстом России создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и ведется регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. К федеральному регистру обеспечен свободный доступ в электронном виде по каналам сети Интернет (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>). Учитывая базу данных федерального регистра, Минюст России проводит системный мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации. К муниципальному регистру также организован доступ в сети Интернет (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>). Таким образом, в разные периоды развития российского государства Министерство юстиции обладало обширной компетенцией в области законодательной деятельности. Функции по координации деятельности и развитию законодательства и правоприменения с самого образования Министерства юстиции возлагались именно на этот государственный орган власти.

Кроме того, существенное значение для России представляет опыт систематизации законодательства, имеющий глубокие корни и наследующий исторически созданному Своду законов Российской империи, работу над которым возглавлял М.М. Сперанский. Отметим тот факт, что накопленный массив правовой информации в Российской Федерации можно сопоставить, обращаясь к историческим фактам деятельности М.М. Сперанского и проведение реформ в области законодательства. Первым этапом при подготовке Свода законов Российской империи было формирование Полного собрания законов Российской империи, отличительной особенностью которого было собрание более 30 тысяч нормативных актов, систематизированных в хронологическом порядке, начиная с Соборного Уложения 1649 г. и заканчивая Манифестом от 14 декабря 1825 г., юридический статус при этом не имел значения<sup>8</sup>. Значение критериев было ключевым, именно в соответствии с критериями производился поиск законодательства, сбор, а также объединение по хронологии, по проблемам правового регулирования. В этой связи Сперанский отмечал, что это «есть наше собственное, благоприобретенное, и справедливее можно дивиться тому, что мы имеем, нежели тому, чего у нас нет. Между тем все эти материалы, и собствен-

ные, и заимствованные, все эти законы, и старые, и новые, лежали в глубоком хаосе, недоступном ни науке, ни практике, и, никогда не дойдя до народного знания...»<sup>9</sup>. Заметим, что именно М.М. Сперанский выявил системную правовую конструкцию, где «в первом плане является требование установления связи между целями и задачами государственного управления, во имя которых и предпринималось законотворчество. Следующий этап — выбор способа систематизации законодательства: по хронологии, по алфавиту или по систематическому принципу»<sup>10</sup>. Регулярное изложение законов предполагает их изложение по их предметам и так устроенное, «чтобы 1) законы общие предшествовали частным и предыдущие всегда приуготовляли бы точный смысл и разумение последующих; 2) чтоб все законы, по своду недостающие, дополнены были в Уложении и обнимали бы сколь можно более случаев, не нисходя, однако же, к весьма редким и чрезвычайным подробностям. Уложения не изобретаются, но слагаются из прежних законов с дополнением и исправлением их сообразно правам, обычаям и действительной потребности государства»<sup>11</sup>. Как отмечал М.М. Сперанский, «разум или основание законов дает ответ о причинах и необходимости дополнений или перемен, в Уложении введенных, и устанавливается связь их с законами, уже существующими»<sup>12</sup>.

Когда Россия вышла из состава Союза Советских Социалистических Республик, законодательный массив правовых актов требовал серьезного пересмотра. Надо отметить, что одной из первоочередных задач в России в 90-е годы XX в. в период реформ была общая систематизация российского законодательства. В связи с этими событиями Президентом РФ был издан Указ от 06.02.1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»<sup>13</sup>, предписывавший начать подготовку к составлению и изданию Свода законов как официального систематизированного полного собрания действующих нормативных актов Российской Федерации. Министерству юстиции РФ и Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации (ГПУ) было поручено в качестве первого

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3356.

<sup>8</sup> Министерство юстиции России в 1803—1864 гг. // Министерство юстиции России за 200 лет (1802—2002): Историко-правовой очерк / Министерство юстиции Российской Федерации [Науч. ред.: М.М. Рассолов, С.А. Батова] М. : НОРМА, 2002. С. 30.

<sup>9</sup> Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. М. : Статут, 2014. С. 434.

<sup>10</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН — Канон+, РООИ «Реабилитация», 2014. С. 22.

<sup>11</sup> Сперанский М.М. Предположения к окончательному составлению законов. URL: [http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения\\_к\\_окончательному\\_составлению\\_законов\\_\(Сперанский\)](http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения_к_окончательному_составлению_законов_(Сперанский)) (дата обращения: 22.10.2022).

<sup>12</sup> Сперанский М.М. Предположения к окончательному составлению законов. URL: [http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения\\_к\\_окончательному\\_составлению\\_законов\\_\(Сперанский\)](http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения_к_окончательному_составлению_законов_(Сперанский)) (дата обращения: 22.10.2022).

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 06.02.1995 № 94 (с изм. от 25.12.1995) «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» (вместе с «Положением о Временной комиссии по подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации») // Российская газета. 1995. № 30.

этапа провести инвентаризацию всех действовавших федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, иных нормативных актов, а также нормативных актов СССР, имевших силу на территории Российской Федерации. В соответствии с распоряжением Президента РФ от 25 декабря 1995 г. № 555-рп<sup>14</sup> Минюсту и ГПУ было поручено завершить составление хронологического перечня нормативных актов на машиночитаемых носителях, действующих федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, подлежащих рассмотрению для включения в Свод законов Российской Федерации. Были созданы рабочие группы для научного исследования, которые занимались подготовкой издания Свода законов. Полномочия для выполнения научных работ были возложены на Институт государства и права Российской академии наук и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14.02.1998 № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации»<sup>15</sup> на Министерство юстиции РФ возложили полномочия подготовить актуальные (контрольные) тексты нормативных правовых актов на машиночитаемых носителях и обеспечить их поддержание в актуальном состоянии, а также координировать деятельность, связанную с формированием нормативного корпуса Свода законов, в части, касающейся федеральных законов, нормативных актов Правительства РФ, законодательных и иных правовых актов высших органов государственной власти и управления РСФСР, а также Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации. Надо отметить, что позиции ученых в конце 90-х гг. несколько изменились касательно Свода законов Российской Федерации. Они считали, что кодификация отдельных отраслей права более значима. Кроме того, образовывались современные области правового регулирования и, естественно, в свою очередь, обновлялось законодательство. В то же время в юридической практике на тот период времени очень широко были распространены информационные справочно-правовые системы, что способствовало накоплению огромного массива правовой информации в электронной форме. Однако при том, что были проведены работы по исключению недействующих актов органов власти, Свод законов так и не был издан. Сегодня необходимо для формирования консолидированных и

кодифицированных сборников законодательно закрепить понятийный аппарат, содержащийся в нормативных правовых актах. Очень важным является также принятие федерального закона «О нормативных правовых актах», разработка которого велась во времена Союза ССР. Следует отметить, что на сегодняшний день более чем в 50 регионах уже приняты законы «О нормативных правовых актах», регулирующие законодательство субъектов Российской Федерации, что является положительным примером. В теории права на сегодняшний день отсутствует единое определение понятия нормативного правового акта, нет также законодательного закрепления, что, в свою очередь, образует сложности, разночтения и пробелы<sup>16</sup>.

### Значение Информационного кодекса в системе законодательства Российской Федерации

Правовые нормы в информационном законодательстве являются правовой основой. Необходимо отметить такие формы систематизации законодательства, как: учет нормативных правовых актов, инкорпорация, консолидация и кодификация. В России на сегодняшний день действуют 20 кодексов, которые создавались по различным конструкциям.

М.Н. Марченко считает, что «...кодексы рассматриваются юристами лишь как отправная точка, а не завершение пути. Этим они четко отличаются от компиляций (консолидации, кодексов американского права), которые встречаются в странах общего права, а также от «отредактированных» обычаев или кодексов периода до французской революции»<sup>17</sup>.

Прогрессивным шагом вперед в изучении поставленного вопроса является проект концепции Информационного кодекса Российской Федерации, подготовленный группой ученых Института государства и права РАН под руководством И.Л. Бачило. В основе своей был выполнен детальный анализ правовой базы правового регулирования информационных отношений с 2000 по 2013 г., рассматривались такие вопросы, как обеспечение преемственности, приведение к единому толкованию систем правовых дефиниций, которые востребованы законодателем, была также разработана архитектура базовых областей для информационного законодательства России<sup>18</sup>. Кроме того, при исследовании данной темы правового регулирования были выявлены противоречия, пробелы. Основной целью Информационно-

<sup>14</sup> Распоряжение Президента РФ от 25 декабря 1995 г. № 555-рп «О мерах по подготовке Свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5163.

<sup>15</sup> Указ Президента РФ от 14.02.1998 № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 829.

<sup>16</sup> Бачило И.Л. О понятийном аппарате законотворчества и правовой науки на примере информационного права РФ // Понятийный аппарат информационного права : сборник научных работ / ИГП РАН, отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина, сост и ред. А.А. Антопольский. М. : Канон-Плюс, 2015. 278 с.

<sup>17</sup> Марченко М.Н. Источники права. М. : Проспект, ТК «Велби», 2005. С. 475.

<sup>18</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации // под ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН — Канон+, РООИ «Реабилитация», 2014. С.9.

го кодекса разработчики считали прежде всего сбалансированность правовых источников по различным направлениям, выявлялась несогласованность понятий, норм во взаимосвязанных законах. Было установлено, что Информационный кодекс позволит обеспечить необходимое правовое регулирование по направлениям развития информационных технологий<sup>19</sup>.

Современное законодательство Российской Федерации, к сожалению, пока еще не содержит необходимого модельного Информационного кодекса Российской Федерации и его законодательного закрепления. Для России исключительно важно решение научных вопросов по улучшению информационного законодательства в условиях цифровизации информационного общества и цифровой трансформации. И поэтому сегодня необходимы новые научно-теоретические подходы, которые позволят создать рациональную систему правовых механизмов, которые позволили бы рационализировать не только информационные процессы, но и правовые отношения в рамках информационного пространства. Кроме того, это обеспечило бы взаимодействие информационного законодательства с различными отраслями права.

Важно отметить, что и за последние годы в России накопился огромный массив информационного законодательства, правовые акты, связанные с использованием информационных ресурсов, развитием информационных технологий и средств коммуникаций. Ввиду такого положения информационное законодательство по-прежнему нуждается в систематизации. В целях повышения эффективности государственного управления и доступа к достоверной правовой информации граждан, бизнеса и органов государственной власти Президентом России было подписано распоряжение от 1 июля 2022 г. № 202-рп<sup>20</sup> о создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней.

По этому поводу председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин в выступлении на Петербургском международном юридическом форуме высказал свое мнение о необходимости в России Информационного кодекса. Он отметил: «в условиях, когда существующее цифровое законодательство

не в полной мере отвечает потребностям времени, систематизировать его возможно введением Информационного кодекса РФ»<sup>21</sup>. Он также отметил, что разработанная в 2014 году Институтом государства и права РАН концепция проекта Информационного кодекса является архиважной для информационного права. Председатель Конституционного Суда РФ считает, что «в контексте ныне действующей Конституции России необходима разработка конституционно-правовой концепции информационного права, основу которой должно составлять конституционное право граждан на информацию». Информационный кодекс направлен на урегулирование вопросов оборота информации, это также позволит закрепить ряд правовых понятий касательно оборота информации и общие требования к государственным информационным системам, которые будут формироваться, развиваться органами государственной власти<sup>22</sup>. В.Д. Зорькин считает, что «появилась необходимость законодательно определить основные формы оборота информации, установив права и обязанности его участников, определить правовой режим информации в публично-правовой и частноправовой сферах, а также основания, формы и пределы применения информационных технологий в деятельности соответствующих субъектов права»<sup>23</sup>. Интересную позицию по этому поводу высказал М.В. Якушев, который считает, что «обновление российского информационного законодательства невозможно без теоретической проработки наиболее принципиальных вопросов, связанных с правовой спецификой информации. Вряд ли целесообразно разрабатывать все новые законодательные акты по специальным вопросам без уточнения общих принципов регулирования и применяемого понятийного аппарата, без решения проблем теоретического характера»<sup>24</sup>. Одной из важнейших проблем в информационном законодательстве является разрозненность. Так, например, требует доработки Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>25</sup>. Анализируя данный вопрос, следует отметить, что отсутствует единое использование терминологиче-

<sup>19</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации // под ред. И.Л. Бачило. С. 25.

<sup>20</sup> Распоряжение Президента РФ от 1 июля 2022 г. № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2022). Рабочую группу возглавил министр юстиции Российской Федерации Константин Чуйченко. В нее также вошли представители Минцифры России, Минфина России, региональных органов исполнительной власти и научных организаций. Данное направление в Минюсте России будет курировать Департамент систематизации законодательства, URL: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/departments/133/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>21</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-naptyuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>22</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-naptyuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>23</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-naptyuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>24</sup> К вопросу об обновлении российского информационного законодательства. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/33c0b940bd88d208c325716b005278f9/> (дата обращения: 22.10.2022).

<sup>25</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

ского аппарата, разрознены научные конструкции к правовому регулированию как внутри отдельных законов, так и между ними. Так, например, определения понятия «информационная система», а также «документ» интерпретируются по-разному в различных законах. Безусловно, очень важным остаются вопросы, связанные с понятием «информация», тем более что сегодня информация значительно чаще является объектом научного познания, что, в свою очередь, способствует классификации по разным критериям. Сегодня, бесспорно, информация играет ключевую роль в правовой системе. В этом контексте Л.К. Терещенко отмечает, что «юридические свойства определяют ее как объект правоотношений и обеспечивают реализацию основных прав и свобод в информационной сфере»<sup>26</sup>. Данное исследование природы информации позволяет понимать ее и как теорию, и как ресурс по отношению к разным областям. Отмечается важным закрепление конституционно-правовыми нормами права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Сегодня в законодательстве Российской Федерации понятие «информация» используется повсеместно. Так, например определение закреплено в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>27</sup>, имеющего фундаментальный характер в информационной сфере. Однако в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>28</sup> понятие «информация» было определено несколько иначе. Поэтому сегодня для информационного права очень значим термин «информация», а также связанная с ним терминология, которая достаточно широко применяется в законодательстве Российской Федерации. Конечно, в России в настоящее время урегулировано множество вопросов, возникающих в процессе влияния информационно-телекоммуникационных технологий в различных областях. Однако надо признать, что регуляторная и нормативная среда имеет ряд недостатков и требует систематизации информационного законодательства России. Роль и значимость цифровых технологий в современном глобальном обществе трудно переоценить, когда во всем мире идет полномасштабное внедрение цифровых технологий новой промышленной революции, влияние современных систем управления трансформирует правовые системы в обществе. Таким образом, развитие искусственного интеллекта, робототехники

и большие данные должны стать перспективным фактором смены модели управления. В этом контексте заслуживает внимания и представляет большой интерес мнение ученых Т.А. Поляковой, А.В. Минбалева, Н.В. Кротковой, которые считают, что «в режиме реального времени необходима модернизация правовых подходов к урегулированию новых общественных отношений, связанных с инновационными, эволюционными и синергетическими процессами, обусловленными внедрением цифровых технологий, а также рядом новых вызовов и угроз. Новый этап развития глобального информационного общества, связанный со становлением «цифровой цивилизации», требует юридического осмысления общественных отношений, субъектов и объектов, проблем их взаимодействия в цифровой среде, аутентификации и идентификации, информационной инфраструктуры и т. д.» [4, с. 81]. Вполне определенную точку зрения выразил А.В. Минбалева, который отмечает, что «сегодня необходимы интеграция и диверсификация существующих концептуальных подходов, теорий и методов правового регулирования, саморегулирования общественных отношений в сфере использования цифровых технологий с учетом анализа знаний технических и естественных наук, которые позволили бы сформировать основные подходы к пониманию роли и места правового регулирования, саморегулирования в развитии цифровых технологий в целях эффективного научно-технического прогресса и широкомасштабного внедрения в России прорывных технологий, включая системы искусственного интеллекта, а также преодоления существующих правовых барьеров для построения цифровой экономики в условиях прогнозируемых системных угроз технологических изменений глобальной экономики» [5, с. 7].

Как было выше упомянуто, систематизация и приведение понятийного аппарата в непротиворечивое состояние крайне важны в информационном законодательстве. Рассматривая, например, программу «Цифровая экономика»<sup>29</sup> и направления в ней развития цифровой среды и ключевых институтов, влияние на них прорывных и сквозных цифровых платформ, технологий больших данных, квантовых технологий, следует выделить, что упомянутые в программе технологии до сих пор не имеют законодательного закрепления. Интересный, на наш взгляд, научный анализ представили в своих трудах А.В. Корнев и О.В. Танимов, утверждая при этом, что «в обществе сегодня остро стоит вопрос о законодательном закреплении распределенного реестра. Представители правительственных организаций порой ошибочно рассматривают блокчейн преимущественно в качестве технологии, лежащей в основе криптовалют, тогда как данная технология может

<sup>26</sup> Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 8.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

<sup>28</sup> Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 609 (утратил силу).

<sup>29</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.10.2022).

имеет гораздо более широкое использование — как способ безопасного децентрализованного хранения данных» [6, с. 144]. Огромное влияние на различные сервисы оказывают также технологические платформы на базе распределенного реестра (блокчейн-технологии), создаваемые крупными IT-компаниями, такими как Apple и Google. «Облачные» вычисления и «облачные» сервисы как составные элементы современной цифровой экономики и технологической инфраструктуры цифровой экосистемы образовали новый правовой институт в составе цифровых услуг [7, с. 41].

Несомненно, в современных российских реалиях общественные отношения под воздействием цифровизации претерпевают изменения гораздо более быстрые, нежели изменения, влияющие на законодательную систему. Поэтому правовое регулирование должно быть достаточно гибким в процессе динамичного развития современной правовой системы. Так, известный ученый Т.Я. Хабриева считает, что «преобладание законодательных актов снижает эффективность правовой регламентации, сокращает возможность оперативно реагировать на изменения, происходящие в предмете регулирования» [8].

На сегодняшний день необходимо множество методологических подходов и комплексных научных разработок. С связи с этим важное значение имеют вопросы, связанные с формированием единого информационно-правового пространства с учетом вызовов и угроз. Т.А. Полякова считает, что «это не просто современный тренд, а жизненная потребность объединить усилия в области безопасности и формирования пространства доверия, защиты информационного и правового пространства, так как любая правовая система является по сути и информационной системой»<sup>30</sup>. Резюмируя данные вопросы, необходимо отметить, что сегодня наблюдается недостаточно высокий уровень правового обеспечения информационной безопасности и противодействия киберпреступности, поэтому необходима тщательная научная проработка проблемных вопросов.

Безусловно, вопрос о кодификации законодательства является крайне важным, требующий не только общественного обсуждения, но и возможности оценки интеграции с другими отраслями законодательства, так как информационные правовые нормы присутствуют практически во всех отраслях (конституционной, уголовной, гражданской, административной и т. д.). И, как следствие, появилась необходимость в научных исследованиях по данным вопросам. И не случайно темы правовой системы крайне важны в условиях цифровой трансформации. Поэтому формирование единого информаци-

онно-правового пространства — это ключевая задача органов государственной власти, требующая формирования и развития национальной системы правовой информации России, в которую должно быть включено информационное законодательство [9, 10]. Это позволит оперативно предоставлять достоверную правовую информацию о нормативных правовых актах не только органам власти, но и гражданам и организациям. Для создания Информационного кодекса необходимо детально исследовать весь уже имеющийся нормативный массив, определить положительные стороны и выявить недостатки и проблемы, которые возникают в сфере информационных отношений. Так, М.А. Кудрявцев, анализируя данную тему, отмечал, что «в современных российских реалиях именно путь совершенствования и постепенного развития существующего информационного законодательства представляется оптимальным. Здесь может быть пройден классический путь отечественной кодификационной работы по схеме «инкорпорация — консолидация — кодификация»: от «полного собрания» соответствующих законов и иных правовых актов, затем через «свод законодательства» (действующих законов и иных нормативных актов, взаимно увязанных между собой в единое целое) — к свойственной отечественному праву советского периода форме условного «Кодекса законов», снабженного необходимыми подзаконными актами, от которых остается уже небольшая дистанция до собственно «Информационного кодекса»<sup>31</sup>.

Сегодня, надо признать, избыточность законодательного регулирования присутствует не только в сфере телекоммуникаций: скопился также большой массив правовых актов разного уровня, а также ведомственных правовых актов. Поэтому необходима проработка не только отдельных законов, но и отдельных норм и институтов, а также устранение создавшихся коллизий и пробелов между законами.

К основополагающим актам законодательства, регулирующим право на информацию, важное место занимают следующие федеральные законы: Федеральный закон «О связи»<sup>32</sup>, в который с 2003 г. вносили изменения 89 раз, в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» с 2006 г. внесли 57 изменений, в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»<sup>33</sup> изменения вносились 16 раз, в Федеральный закон «Об электронной подписи»<sup>34</sup> вноси-

<sup>30</sup> Полякова Т.А. Систематизация информационного законодательства — важная составляющая формирования единого информационно-правового пространства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН — Канон+, 2015. С. 42.

<sup>31</sup> Кудрявцев М.А. Российское информационное законодательство: «Двуликий Янус» кодификации // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН, Канон+, 2015. С. 68.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 1. Ст. 1.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036.

ли 15 изменений, в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>35</sup> и в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>36</sup> внесли 11 изменений и др. Сегодня достаточно много назревших проблем, решением которых по существу является принятие Информационного кодекса России на основе интеграции законов об информации, информационных технологиях, информационных системах, о персональных данных и т. д. Недостаточно четко установлен правовой статус информационных посредников (операторы связи, провайдеры и т. д.). Достаточно много нерешенных вопросов, требующих проработки касательно множества видов тайн, есть также вопросы, связанные с информационной безопасностью. Для решения создавшихся проблем необходима разработка теоретической модели Информационного кодекса, которая бы обеспечила возможность от абстрактных теоретических дискуссий прийти к важному решению. Появилась необходимость четко определить информационные термины и понятия, создать для них четкие стандарты качества, устранить разночтения в информационном праве. Все это

будет способствовать совершенствованию информационного законодательства в стране. В свою очередь, цифровые технологии эффективно действуют на нормотворческую деятельность, придавая ей рациональный и системный характер. Кроме того, для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности необходимо формирование и развитие национальной системы правовой информации на основе единой цифровой платформы, также важны: разработка современного правового классификатора, обеспечение информационной безопасности, а также научно-правовое обоснование для внедрения технологий машиночитаемого права в реальные нормотворческие и правоприменительные процессы.

В заключение необходимо отметить воззрение, высказанное В.Д. Зорькиным в одном из своих выступлений, которое можно считать неким напутствием: «Сегодня мы обязаны сделать все, чтобы новая технологическая революция стала временем созидания, а не разрушения. А для этого надо прежде всего обеспечить конституционную безопасность личности, общества и государства»<sup>37</sup>.

### Литература

1. Кархция А.А. Гражданский оборот и цифровые технологии : монография. М. : Филинь, 2019. 125 с.
2. Выступление Владимира Путина на торжественном заседании, посвященном 220-летию со дня образования Министерства юстиции России // Мониторинг правоприменения. 2022. № 3 (44). С. 83—85.
3. Кархция А.А. Новые элементы национальной безопасности: национальный и международный аспект // Вопросы кибербезопасности. 2020. № 6 (40). С. 72—82.
4. Полякова Т.А., Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75—87.
5. Минбалева А.В. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом: роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий : монография / под общ. ред. А.В. Минбалева. Саратов : Амирит, 2019. 206 с.
6. Корнев А.В., Танимов О.В. Информационное право в условиях цифровой трансформации российского права : монография. М. : Проспект, 2022. 256 с.
7. Кархция А.А. Облачные технологии: российское и зарубежное законодательство и практика правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2018. № 2 (27). С. 36—41.
8. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. № 9. 2018. С. 5—16.
9. Троян Н.А. Формирование системы правовой информации на основе единой информационной инфраструктуры // Правовое государство: теория и практика. 2022. № 3 (69). С. 150—158.
10. 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.
11. Леонтьев Б.Б., Макаренко Г.И. Третья природа Вселенной // Правовая информатика. 2016. № 4. С. 4—9.

<sup>35</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>37</sup> В. Зорькин. Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alrf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-na-pmyuf> (дата обращения: 10.10.2022).

## MODERN APPROACHES TO THE SYSTEMATISATION OF RUSSIA'S INFORMATION TECHNOLOGY LAWS UNDER THE CONDITIONS OF DIGITALISATION: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Natal'ia Troian<sup>38</sup>, Tat'iana Poliakova<sup>39</sup>

**Keywords:** information society, legal information system, digital transformation, break-through technologies, digital platform, information and telecommunication technologies, public administration, artificial intelligence, Information Code, threats, legal regulation.

### Abstract

Topical questions of improving Russia's information technology laws are considered in the paper. The study identified a need for systematising Russia's information technology laws, harmonising the current laws, legal regulations, and consolidating all legal regulations into a single legal system.

Purpose of the paper: considering the problems and looking for the most rational ways to solve them. The study is also aimed at a scholarly understanding of the conceptual approach to developing the Information Code, using legal structures, terms, studying different various views on legal regulation of information relations and the state of legal regulation, examining contradictions and gaps.

Method of study: general scientific methods for solving the problems set, the dialectical and systemic ones, were used in the study. Analysis and synthesis were used for studying the laws.

Findings obtained: the study made it possible to draw a number of well-justified conclusions, including that under the conditions of digital transformation it is necessary to develop and strengthen scientific and legal methods in various areas of progress of the information society. An analysis carried out showed that the primary destination of the Information Code is to determine the constitutional right of citizens to legal information. It is also needed to set out in law the notions related to information circulation and develop requirements for government information systems which should be maintained by the public authorities. In modern times there exists a need for modern research and theoretical approaches that would promote creating a fundamental system of different legal structures as well as systematise legal relations and information processes within the information and legal space ensuring the interaction between information technology laws and various branches of law. It was found that the development of artificial intelligence, robotics and big data should become a promising factor in changing the management model.

Research novelty: the author gives a justification for the conclusion that an interaction between modern conceptual and classical scholarly approaches is needed as well as theories and methods for legal regulation of societal relations in the information technology field under the impact of digital technologies.

### References

1. Karkhtsiia A.A. Grazhdanskiy oborot i tsifrovyye tekhnologii : monografiya. M. : Filin, 2019. 125 pp.
2. Vystuplenie Vladimira Putina na torzhestvennom zasedanii, posviashchennom 220-letiiu so dnia obrazovaniya Ministerstva iustitsii Rossii. Monitoring pravoprimeneniya, 2022, No. 3 (44), pp. 83–85.
3. Karkhtsiia A.A. Novyye elementy natsional'noy bezopasnosti: natsional'nyi i mezhdunarodnyy aspekt. Voprosy kiberbezopasnosti, 2020, No. 6 (40), pp. 72–82.
4. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Novyye vektory razvitiya informatsionnogo prava v usloviyakh tsivilizatsionnogo krizisa i tsifrovoy transformatsii. Gosudarstvo i pravo, 2020, No. 5, pp. 75–87.
5. Minbaleev A.V. Pravovoe regulirovaniye tsifrovyykh tekhnologii v Rossii i za rubezhom: rol' i mesto pravovogo regulirovaniya i samoregulirovaniya v razvitiy tsifrovyykh tekhnologii : monografiya. Pod obshch. red. A.V. Minbaleeva. Saratov : Amirit, 2019. 206 pp.
6. Kornev A.V., Tanimov O.V. Informatsionnoye pravo v usloviyakh tsifrovoy transformatsii rossiyskogo prava : monografiya. M. : Prospekt, 2022. 256 pp.
7. Karkhtsiia A.A. Oblachnyye tekhnologii: rossiyskoye i zarubezhnoye zakonodatel'stvo i praktika pravoprimeneniya. Monitoring pravoprimeneniya, 2018, No. 2 (27), pp. 36–41.
8. Khabrieva T.Ia. Pravo pered vyzovami tsifrovoy real'nosti. Zhurnal rossiyskogo prava, No. 9, 2018, pp. 5–16.
9. Troian N.A. Formirovaniye sistemy pravovoy informatsii na osnove edinoi informatsionnoy infrastruktury. Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika, 2022, No. 3 (69), pp. 150–158.
10. Troian N.A. Informatsionno-pravovoye obespecheniye razvitiya natsional'noy sistemy pravovoy informatsii v Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh tsifrovoy transformatsii. Monitoring pravoprimeneniya, 2020, No. 4 (37), pp. 28–32.
11. Leont'ev B.B., Makarenko G.I. Tref'ya priroda Vselennoy. Pravovaya informatika, 2016, No. 4, pp. 4–9.



<sup>38</sup> 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

<sup>39</sup> Tat'iana Poliakova, Dr.Sc. (Law), Professor, Chief Researcher, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: polyakova\_ta@mail.ru

**Ключевые слова:** право, прогнозирование, законодательство, государство, справедливость, информационные технологии, права человека.

## Аннотация

**Цель работы:** статья продолжает исследование-прогноз С.И. Захарцева и В.П. Сальникова о будущем права в XXII веке в России и мире. Первая часть научных обоснований отражена в статье: Захарцев С.И., Сальников В.П. XXII век: право будущего (идеи и размышления) // Теория государства и права. 2022. № 1 (26). С. 80–92.

**Методы исследования:** диалектический метод и разработанные на его основе научные методы познания.

**Результаты:** в статье сделана попытка заглянуть в отдаленное будущее. Тезисно показаны как положительные стороны, так и опасности будущего. Сформулированы предложения по совершенствованию пути.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-59-65

Как известно, уже с древности многие философы и пророки пытались прогнозировать будущее человечества. Тяга к попыткам заглянуть далеко вперед была с человеком, наверное, всегда. Не отпускает она и нас.

Собственно, как справедливо отмечает Е.А. Лукашева, общественные науки призваны давать не только правдивую оценку реальности, но и прогнозировать пути дальнейшего развития. Так, английский историк А.Дж. Тойнби еще в 1947 г. предсказал, что XXI в. будет веком противостояния европейской и исламской цивилизаций, а основными антагонистами этого века станут США и Китай. Идеи Тойнби были потом подхвачены и развиты С. Хантингтоном. Известный американский ученый И. Валлерстайн отмечал непредсказуемость мира, в который мы вступаем в нашем столетии. По его мнению, наступает время великого насилия и опасностей для личности, а также интеллектуальной неопределенности по вопросу о том, куда мы движемся и должны двигаться. Этот переходный период станет временем острой политической борьбы, участники которой не всегда будут четко определены. Для большинства населения мир останется в своей основе несправедливым и неравноправным.

В таком контексте, вовсе не претендуя на пророчество, мы хотим тезисно поразмышлять о том, какой будет Россия и российское право в XXII веке, если все будет продолжаться так же, как сейчас.

Вначале общее замечание.

Россия два раза в век тяжело воюет. Так было в XVIII, XIX, XX веке, было и ранее.

Можно ли допустить, что в XXI и XXII вв. избежать войн удастся? Не знаем. Боимся предположить, что они будут. Но исторический опыт, интуиция и эрудиция говорят, что, скорее всего, вооруженные конфликты в России случатся<sup>3</sup>. Это связано как минимум с тремя причинами:

- природными богатствами России, ее огромной территорией и опасной перспективой посягательства на них. При этом для России важно не стать ареной военных действий в противоборстве США и Китая — стран, которые в настоящее время могут представлять для нас реальную опасность;
- внутренними противоречиями многонациональных народов России. Только за XX век мы были свидетелями неоднократных распадов и войн внутри России. Предположение, что к XXII веку население поумнеет, выглядит наивным;
- борьбой за власть внутри государства. Исторический опыт России опять же убедительно показывает, что каждый век как минимум один правитель нашего государства меняется силовым или нелегитимным путем.

Как сказано в известном философском афоризме, чтобы надеяться на светлое будущее человечества, в это человечество надо верить.

<sup>3</sup> Прогнозы делались и материал анализировался до начала Россией в феврале 2022 г. специальной военной операции на Украине. Как видно, авторы уже что-то предвидели верно. Текст в сокращенном виде опубликован в [4]. См.: Захарцев С.И., Сальников В.П. XXII век: право будущего (идеи и размышления) // Теория государства и права. 2022. № 1 (26). С. 80–92.

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

<sup>2</sup> Сальников Виктор Петрович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, академик РАЕН, профессор Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: fonduniver@bk.ru

Если исходить из того, что снова будут войны, то в XXII веке право получится опять жестоким, основанным на воле правящего (господствующего) класса или силе победителя, как нередко было в России во все времена. Причем обратите внимание, что сила российского государства всегда была связана с единоначалием. То есть, вероятно, будет человек, которому дозволено всё: казнить и миловать исключительно по собственному усмотрению, не опираясь на букву закона. Под него и для него будут издаваться все правовые нормы. Кто будет этим человеком — жестокий гражданский правитель или маршал-главнокомандующий — сказать трудно. Что в таком случае мы ждем от права? Оно будет таким же, как сто, двести, триста лет назад и во многом функционировать по принципу: вот придет барин — барин вас рассудит, с периодическими послаблениями или ужесточениями.

Победы или поражения в военных конфликтах, достижения или просчеты руководства России в экономике и внутренней политике определяют ее дальнейший путь в XXII веке. Мы видим два пути.

Социалистический тип с вариациями СССР или Китая и обеспечивающее их соответствующее право. Такой путь для России в XXII веке мы не исключаем.

Посткапиталистический тип, условно названный нами «запрограммированное общество» [1]. В нем люди будут получать сносный заработок, еду, проживание, иметь время на хороший отдых и развлечения, но находиться под постоянным жестким контролем и с жесточайшей ответственностью за несоблюдение порядка, высказывание собственного мнения, критику власти. При этом само общество — путем, например, недоступности образования или медицинскими средствами — будет жестко поделено на классы (касты, сословия, ранги или какие-нибудь еще). А жизнь большинства, включая потолок умственного и карьерного развития, будет строго определяться уже заложенной с рождения программой. То есть будь счастлив: спокойно живи, работай, отдыхай, но вопросов не задавай и никуда не лезь, своего рода «человек-функция». Роль права и закона в запрограммированном обществе будет связана как минимум с двумя плоскостями. Первая: конституционное декларирование всеобщего равенства, абсолютного равенства между высшим чиновником и рабочим, миллионером и бедным крестьянином, бизнесменом и школьным учителем и т. д. Другая плоскость права и закона связана с тем, чтобы с их помощью рабочий тем не менее оставался рабочим, крестьянин — крестьянином, а миллионер — миллионером. Иными словами, роль права в запрограммированном обществе связана с обеспечением сносного существования людей-функций и запредельно-зажиточного существования тех, кто это общество программирует, то есть тех, кому принадлежит реальная власть. В зависимости от исторического этапа развития России власть в ней может принадле-

жать официальному главе государства, окружению главы государства, духовному лидеру, самому богатому человеку страны или группе таких людей. Их идеология и взгляды на жизнь обязательно отразятся в праве.

В наших философско-правовых работах мы неоднократно выступали о запрограммированном обществе, доказывая, что такие процессы в мире уже давно идут. К слову, наши рецензенты не раз отмечали, что проблему запрограммированности современного общества так остро мы подняли одни из первых [2, 3].

В части технического прогресса и его влияния на право: к XXII веку, скорее всего, будут изобретены новые системы информационного обмена, что заставит право сильно видоизмениться. Об этом опять же говорит накопленный человечеством опыт последних столетий. Вспомните: в начале XX века были внедрены недавно появившиеся радио и телефонная связь, а в начале XXI века стал активно функционировать Интернет. С учетом стремительно развивающихся технологий мы уверены, что к XXII веку средства связи и контроля поднимутся на принципиально новый уровень.

В контексте прав человека в России должен состояться какой-то поворот, водораздел, жесткая черта, защищающая личные права и личное пространство. Уже сейчас технические средства позволяют практически всегда и во всем контролировать человека: его местоположение, разговоры, платежи, соблюдение правил дорожного движения, дисциплинированность в офисе, на улице и дома и т. д., и т. п. Технические средства, несомненно, будут и далее активно внедряться в личную жизнь людей, нарушая естественные права человека. Они уже сегодня представляют реальную опасность для человека и всего общества<sup>4</sup>. И с этим что-то надо делать.

Правда, в части развития технических средств важно сделать еще одно рассуждение. В течение последних десяти лет мы проводим обширные исследования того, что люди понимают под правом, каким хотят видеть право и чего в современном праве не хватает. Во всех крупных городах России люди, как будто сговорившись, утверждают, что современному российскому праву очень не хватает человечности и справедливости. Но достичь справедливости, принять справедливое решение возможно только в случае полного установления обстоятельств дела, иными словами, установления объективной истины по делу. Устанавливать объективную истину, на

<sup>4</sup> Сальников В.П. Незримое вторжение. Негативное воздействие информации на сознание человека // Защита и безопасность. 1999. № 1. С. 26—27; Захарцев С.И., Сальников В.П. Защита прав человека в информационном пространстве // Стратегические приоритеты. 2018. № 1 (17). С. 62—70; Захарцев С.И., Сальников В.П. Информационное пространство как новая глобальная угроза человечеству и его правам: философский и правовой подходы // Правовое поле современной экономики. 2015. № 8. С. 11—19; Бастрыкин А.И. Пора поставить действенный заслон информационной войне // Власть. 2016. № 15. 18 апреля. С. 20.

основе чего принимать справедливые решения россияне требуют в разрешении гражданских, административных и тем более уголовных дел.

Если писать о российском уголовном процессе, который нам ближе, то длительное время в нем требование установления объективной истины было обязательным. В наши дни, в ходе перманентного проведения реформ, это требование отменено. Дискуссии по этому вопросу продолжаются<sup>5</sup>.

В головы ученых и практиков кто-то даже активно пытается внедрить мысль о том, что объективную истину и установить-то невозможно. И здесь следует вернуться к развитию технических средств. Вспомните, сколько еще недавно было споров, например, по дорожно-транспортным происшествиям. Стороны, особенно при расследовании уголовных дел об авариях, нередко активно изворачивались и пытались изложить ситуацию лживо, но в свою пользу. Современное оборудование площадей и магистралей столицы видекамерами теперь позволяет уверенно определить, что же случилось на дороге на самом деле с точностью до секунд и полуметров, увидеть действия сторон во время события и сразу после него, т. е. позволяет установить объективную истину, на основе чего можно принять справедливое решение. Яркий пример — дорожно-транспортное происшествие с артистом М. Ефремовым. Немало случаев раскрытия преступлений и объективной оценки ситуации на основе записей офисных видеокamer, видеорегистраторов в магазинах и квартирах и т. д., т. е. надо признать, что жесткий технический контроль в таком аспекте может и быть полезен. Хороший и всем понятный пример приведем опять же из организации дорожного движения. Вспомните: еще не так давно в Москве было не принято пропускать пешеходов на пешеходных переходах. Требование пропускать пешеходов было, но оно практически не соблюдалось. Установление видеокamer практически у всех переходов, объективная фиксация нарушений и введенная строгая ответственность заставили водителей это требование соблюдать. Уже сейчас видеокamеры улиц не просто фиксируют, но и распознают людей, все их действия. Затем, возможно, научатся записывать разговоры каждого в толпе, а самих видеокamer или других фиксирующих технических средств будет гораздо больше.

В части объективной истины следует сделать еще одно дополнение. До сих пор, несмотря на то что на дворе давно XXI век, уголовный процесс все-

го мира осуществляется вокруг показаний. Именно показания (подробный рассказ человека об обстоятельствах преступления) ставят во главу угла следователи, прокуроры, судьи. Проведенные нами исследования убедительно показали, что судьи всего мира любят, когда подсудимый признает свою вину. То есть подсудимый встает и дает показания, что виновен в том-то. Тогда, по признанию судей, его легче судить и их не мучают сомнения. К настоящему времени мы неофициально опросили 300 зарубежных и российских судей (официально они говорить отказались). Из 300 судей 297 (вдумайтесь!) признались, что при вынесении обвинительного приговора для них очень важно, чтобы в уголовном деле были признательные показания подсудимого. Это по-прежнему непроизвольно провоцирует органы дознания и следствия на получение таких показаний незаконным путем. Широкомасштабная фиксация техническими средствами поведения людей позволит документировать события произошедшего, на основе чего точно устанавливать объективную истину.

Мы не сомневаемся в том, что технические средства контроля за людьми в XXII веке будут и дальше совершенствоваться. Уверены, что изменится деятельность спецслужб<sup>6</sup>. И определенные плюсы в этом есть. Главное, повторимся, найти и предусмотреть правовыми мерами разумный баланс между интересами государства, общества и естественными правами человека.

Возможно, что жизнь заставит принять какой-нибудь информационно-контрольный кодекс, переформатировать набирающее обороты информационное право на информационно-контрольное, информационно-техническое и информационно-естественное право, а также на международное информационное право.

О доказательствах будущего, кстати, размышляем не только мы. Так, М.И. Клеандров высказал интересную и перспективную мысль. По мнению этого ученого, в обозримом будущем (по его прогнозам — в течение ближайших двух десятилетий) наступит время третьей революции в рассматриваемом векторе формирования абсолютных доказательств на научной основе для обеспечения справедливости в осуществлении правосудия. Это будет метод ментоскопирования (от латинского *mens* — ум, образ мысли) либо, как вариант, — метод вериметрии (от латинского *veritas* — истина). В основе этого метода лежит факт из области физики мозга: информация, получаемая всеми органами чувств каждого человека — через его зрение, слух, обоняние, осязание, вкус, ощущение и проч., — проникает в мозг человека и там сохраняется, не исключено, что навсегда и в полном объеме [6, с. 242—243]. Последующие

<sup>5</sup> Захарцев С.И. Право и истина // Мир политики и социологии. 2012. № 9. С. 146—152; Захарцев С.И., Сальников В.П., Сальников М.В. Проблема истины в праве и юридических науках // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 3. С. 191—196; Захарцев С.И., Сальников В.П. Истина как проблема философии: классика или постмодернизм // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2(7). С. 96—100; Галузо В.Н., Канафин Н.А., Редкоус В.М. Доказывание в правосудии Российской Федерации. 6-е изд. / под ред. В.Н. Галузо. М., 2022 и др.

<sup>6</sup> См.: Захарцев С.И. Наука оперативно-розыскной деятельности: философский, теоретико-правовой и прикладной аспекты. СПб., 2011; Захарцев С.И., Игнащенко Ю.Ю., Сальников В.П. Оперативно-розыскная деятельность в XXI веке. М., 2015.

достижения науки, вполне возможно, позволят эту информацию из мозга получать.

Возвращаясь к будущему права: сейчас российское общество (да и не только российское) явно перегружено законами и подзаконными нормативно-правовыми актами. **Иными словами, право нуждается как в сокращении своих норм, так и в минимизации документооборота, что, видимо, произойдет.**

Про настоящее время М.И. Клеандров точно написал, что методология законопроектирования и, соответственно, законодательно-нормативное поле в нашей стране далеки от желаемого [6, с. 97]. О том же в принципе сказал и А.Н. Савенков, отметив, что индивидуальное сознание граждан не в состоянии даже уследить за тысячами принимаемых каждый год законов. Презумпция знания закона утратила всякий смысл. Общественное поведение граждан сводится к постоянному приспособлению к меняющимся условиям. Возникает вопрос: каким образом все эти требования довести до граждан и смогут ли люди их запомнить, чтобы соблюдать, как того требует часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации [6, с. 97]?

Допускаем, что в XXII веке будет создана какая-то универсальная, полная, легкодоступная комментированная база данных нормативно-правовых документов России, чтобы при возникновении вопроса любой законопослушный гражданин мог с помощью своего технического мобильного устройства получить быстрый и правильный совет о том, как поступить. Эта база должна быть обязательно государственной, чтобы в ней излагалось не частное мнение юриста, а именно комментарий государственных органов. Кроме того, такая база должна быть «привязанной» к месту нахождения человека или к месту вопроса, поскольку в разных субъектах Российской Федерации разное законодательство. **Мы полагаем, что в кодексы внесут возможность человека сразу воспользоваться такой базой при задержании, доставлении в органы полиции, происшествии (аналог о возможности помощи защитника).**

**Одна из задач, стоящих к XXII веку перед человечеством, — сделать право понятным и доступным для всех, легким в осознании именно обывателя.**

О том же чуть с другой стороны. Сейчас любое министерство или ведомство буквально завалено различными документами: приказами на зачисление и увольнение, командировку, отпуск и т. д., а также множеством инструкций. Эти инструкции, естественно, мало кто знает и помнит, они нередко противоречат друг другу, не вычитаны. То же относится и к учебным заведениям, в том числе вузам. М.И. Клеандров привел отличный пример: действующая система государственной аттестации российских вузов привела к тому, что недавно один из вузов Новосибирска представил в Рособназдор отчет на 200 тысяч страниц. Проверка филиала Новосибирского государственного педагогического универси-

тета, где всего 5 программ и около 1 000 студентов, потребовала отчета на 40 тысяч страниц. Более того, отчеты надо было представлять не только в электронном, но и бумажном виде [6, с. 100].

Вполне возможно, что к каждому должностному лицу следует приложить какое-нибудь устройство с усовершенствованным QR-кодом или его аналогом, где будут четко отражены его права и обязанности, законы, приказы и инструкции, определяющие его действия. Причем, конечно, они с помощью электроники должны быть сокращены, в них должны быть устранены противоречия и дублирование. Там же должны содержаться типовые действия по обжалованию действий чиновника.

Возможно, будет QR-код, со всеми нормами права к конкретному продукту, предмету и т. д. Покупаешь в магазине вещь, к ней имеется приложенный QR-код, после сканирования которого высвечивается полная информация о возможности возврата товара, на основании каких именно норм и типовых бланков. Там же содержится информация о порядке обслуживания продавцами покупателей со всеми типовыми нарушениями и порядком выхода из них и т. д. Направите, например, условный QR-код на знаки дорожного движения — и вам подробно разъяснят, на основе каких норм необходимо правильно пересечь проезжую часть, что имеет права требовать с вас работник дорожно-патрульной службы полиции или парковщик. При получении жилья в QR-коде с различными разделами и подразделами будет представлена полная нормативная информация о порядке его покупки, оформлении права собственности, правилах поведения с соседями и собственного поведения, эксплуатации жилья, оплаты и т. д.

Возможно, кстати, будет упрощенная идентификация личности.

Также обратим внимание на очевидный факт, что люди всего мира стали объективно меньше читать художественную литературу. Но информация стала доходить до них гораздо быстрее. Надо подумать (и скорее всего этот вопрос будет решен) о регулировании правом процесса доведения информации до человека.

Мы ожидаем дальнейших прорывов в области медицины, что не может не коснуться права, в том числе медицинского права. Речь пойдет, скажем, о возможной в будущем пересадке мозга человека и вопросов последующей идентификации человека, правовом регулировании продления жизни людей с помощью искусственных технологий, регулирования правовой помощи в деторождении с помощью искусственных доноров и т. д.

Не сомневаемся при этом, что в XXII веке бытие, жизнь, перемещения, возможный определенный размыв границ, туризм заставят самостоятельно функционировать международное медицинское право.

Здесь же надо сказать, что в XVIII—XIX в. человеческая жизнь длилась относительно мало, а в

XX—XXI в. благодаря медицине стала длиться значительно больше. Это, вполне возможно, определит создание, а затем и развитие пенсионного права.

В настоящее время активно развивается криптовалюта, система электронных платежей. Уже сейчас трудно предположить, к чему приведет их дальнейшее совершенствование к XXII веку.

Все идет к тому, что в XXII веке будет дальнейший прорыв в сфере постижения космоса. Это будет означать обязательное оформление отрасли космического права, а, скорее всего, — международного космического права [1, с. 136—142].

Конфигурация международного права может остаться прежней, а может измениться до неузнаваемости. Это будет зависеть от политической обстановки в мире, вооруженных конфликтов, сфер влияния.

В то же время исторический опыт показывает, что гражданское, семейное, трудовое, уголовное право в целом изменяются не очень сильно. Мы полагаем, что эти, как, собственно, и большинство других отраслей права, останутся примерно на том же уровне, с нюансами, характерными для конкретных стран, а также развития технологий.

Изменения в отраслях права, связанные с информационными технологиями, на самом деле постепенно происходят. Уже, например, распространены электронные и при этом дистанционные оплаты штрафов и услуг и т. д. Возможно, что с помощью электронных устройств при соблюдении различных процедур «по удаленке» в дальнейшем будут допустимы крупные сделки или международные договоры. В уголовном праве дистанционные допросы с помощью электронных устройств уже разрешены.

Не исключаем (на что, правда, пока смотрим с юмором), что в семейном праве заключение браков скоро будет допускаться дистанционно и на удалении как от ЗАГСа, так и жениха от невесты.

Здесь же не можем не сказать хотя бы пару слов о женщинах или говоря юридически: лица женского пола. На протяжении столетий женщины боролись — как нередко заявлялось ими! — за равноправие с мужчинами. При этом в европейских государствах на самом деле женщины традиционно имели больше прав, чем мужской пол. В мусульманских государствах, напротив, попытки женщин встать на один уровень с мужчиной в целом успехов не имели. С учетом нашего прогноза о неизменности в целом гражданского, семейного, трудового права и сохранения в XXII веке для разных государств своих традиционных укладов предполагаем, что, скорее всего, в европейских странах женщины будут и дальше укреплять свои позиции, в то время как в мусульманских странах главой останется мужчина.

Надеемся, что в XXII в. вновь будут признаны извращениями гомосексуализм и лесбиянство, человечество перестанет изживать себя и развращать. А право вновь будет стоять на страже морали.

В юридической науке уже сейчас активно обсуждается возможная замена судьи-человека на

судью-робота. Глубокое исследование названного вопроса, например, провел Д.А. Пашенцев [7, с. 23—25]. Нам тоже не раз приходилось по этому поводу выступать [8, с. 176—180; 1, с. 156—159]. По нашему убеждению, робот никогда не сможет в полной мере оценить субъективную сторону правонарушения. Как бы высоко ни был развит искусственный интеллект, он не заменит человека и человечность. Помимо этого, сторонники роботов как способа решения борьбы с коррупцией не учитывают, что роботов тоже кто-то должен программировать. А кто их будет программировать, тот и будет ими монополично управлять. Поэтому заменять судей-людей на роботов не следует.

В юридической науке в XXII веке мы ожидаем большего сближения теории с практикой. Уверены, что добавится количество научных юридических журналов, имеющих прикладной характер. Практикам более выгодны журналы по разбору пробелов права, юридических ошибок, казусов, противоречий закона, неточностей. Журнал с рабочим названием «Неточности права» будет пользоваться спросом у всех практикующих юристов. Он будет, несомненно, выгоден и ученым, поскольку неточности, пробелы, упущения, противоречия требуют исследований, дают пищу для размышлений и предложений. Разумеется, он будет востребован законодательными органами<sup>7</sup>.

Сейчас большой проблемой является оторванность теории от практики. Результаты научных исследований, сформулированные в виде конкретных предложений по внесению изменений в законодательство, в абсолютном большинстве остаются в монографиях, диссертациях, статьях, где и «умирают». Даже проекты законов, скажем, в Государственной думе многие годы остаются нерассмотренными. Мы их называли «дормантские законопроекты» [9]. В аппаратах законодательных и исполнительных органов власти отсутствуют подразделения, в задачу которых бы входило изучение результатов научной деятельности. И, напротив, в научных советах и учреждениях нет функций по доведению выводов и предложений ученых до логического конца.

Мы предполагаем создание государственного научно-практического центра по рассмотрению предложений ученых.

В завершение надо сказать, что перемены, произошедшие в России в конце XX — начале XXI в., имели как негативные, так и позитивные стороны. К позитивным относится то, что эти перемены, несомненно, развили российское право, способствовали становлению многих юристов. Возможно, современный период тоже когда-нибудь нарекут серебряным или иным знаковым веком российской юриспруденции. Это требует от современников как минимум бе-

<sup>7</sup> Подобный журнал «Черные дыры в Российском законодательстве» был основан в 2001 году (ISSN печатной версии 0236-4964), входил в Перечень ВАК, но сейчас там его нет. (Прим. редакции).

режного и более этичного отношения к трудам друг друга. Досоветское время, равно как и советское, подарило юриспруденции ряд ярких имен. Однако уважать и объективно оценивать их нередко начинали уже только после их ухода из жизни. Мы должны подобные ошибки учсть.

Также надо понимать, что если физики или химики могут быть засекречены, то в юриспруденции такого быть не может. Настоящий Философ и Юрист должен быть читаем не только на Родине, но и за ее пределами. Весь мир читает Гегеля, в том числе его философию права. Весь мир знает В.И. Ленина не только как политического деятеля, но и как философа и юриста. Нам представляется, что должна быть бóльшая вовлеченность российских правоведов в мировую юридическую мысль, и мы верим, что к XXII веку на работы русских юристов мировое сообщество будет ориентироваться.

Вот так тезисно мы прогнозируем право в XXII веке.

Нам было бы приятно, если бы настоящая статья привлекла внимание, вызвала дискуссию и заставила задуматься. Предыдущая статья на данную тему такое внимание привлекла, равно как и не остались без внимания наши книги по философии и теории права<sup>8</sup>.

До XXII века, казалось бы, еще далеко. И в этом есть большое заблуждение тех, кто так думает. Уже сейчас надо:

- ▶ ставить вопросы о безопасности России, о недопущении войн и военных конфликтов;
- ▶ готовить правовое поле для разумного правового регулирования, основанного на справедливости и человечности;
- ▶ думать о мудром балансе защиты естественных прав человека с интересами государства.

### Литература

1. Захарцев С.И. Право: новые идеи и прочтения. М., 2021.
2. Сальников В.П., Хабибулин А.Г., Числов А.И. Вышла новая солидная книга по философии права. Рецензия на монографию С.И. Захарцева «Право: новые идеи и прочтения» // Мониторинг правоприменения. 2021. № 4 (41). С. 93—98.
3. Маджидзода Дж.З., (Зоиров Дж.М.), Шарофзода Р.Ш. Новая книга известного российского философа права. Рецензия на монографию С.И. Захарцева «Право: новые идеи и прочтения». М. : Юрлитинформ, 2021. 440 с. // Правовая жизнь. 2021. № 1 (33). С. 187—195.
4. Захарцев С.И., Сальников В.П. XXII век: право будущего (идеи и размышления) // Теория государства и права. 2022. № 1 (26). С. 80—92.
5. Галузо В.Н., Канафин Н.А., Редкоус В.М. Доказывание в правосудии Российской Федерации. 6-е изд. / под ред. В.Н. Галузо. М., 2022.
6. Клеандров М.И. Правосудие и справедливость. М., 2022.
7. Пашенцев Д.А. Субъект правоприменения в условиях цифровизации // Черные дыры в Российском законодательстве. 2020. № 3. С. 23—25.
8. Захарцев С.И., Сальников В.П. Судья-робот в уголовном процессе: хорошо или плохо? // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 7. С. 176—180.
9. Виноградова Е.В., Захарцев С.И., Сальников В.П. Дормантские законопроекты. Мы ввели новый юридический термин // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 7. С. 36.

<sup>8</sup> Захарцев С.И. Некоторые проблемы теории и философии права / под общ. ред. В.П. Сальникова. М., 2014; Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Логос права: Парменид — Гегель — Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права. М., 2019; Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия и юридическая наука. М., 2019; Захарцев С.И. Право: новые идеи и прочтения. М., 2021; Zakhartsev S.I., Salnikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018; Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Salnikov V.P. The Logos of Law: Parmenides — Hegel — Dostoevsky. The Speculative and Logical Foundations of the Metaphysics of Law. London: Europe Books. 2021 и др.

THE 22<sup>ND</sup> CENTURY AND LAW. REFLECTIONS ON THE FUTURESergei Zakhartsev<sup>9</sup>, Viktor Sal'nikov<sup>10</sup>

**Keywords:** law, forecasting, legislation, state, justice, information technology, human rights.

**Abstract**

*Purpose of the work: the paper is a follow-up to the research forecast by Sergei Zakhartsev and Viktor Sal'nikov concerning the future of law in the 22nd century in Russia and worldwide. The first part of scholarly justifications is set forth in the paper:*

*S. Zakhartsev, V. Sal'nikov, The 22nd Century: the Law of the Future (Ideas and Reflections). The Journal of Theory of State and Law [Teoriia gosudarstva i prava], 2022, No. 1 (26), pp. 80–92.*

*Methods used: the dialectical method and scientific methods of cognition developed based on it.*

*Findings: the paper presents an attempt to look into a distant future. The positive aspects as well as dangers of the future are outlined in brief. Proposals for improving the path are given.*

**References**

1. Zakhartsev S.I. Pravo: novye idei i prochteniia. M., 2021.
2. Sal'nikov V.P., Khabibulin A.G., Chislov A.I. Vyshla novaia solidnaia kniga po filosofii prava. Retenziia na monografiu S.I. Zakhartseva "Pravo: novye idei i prochteniia". Monitoring pravoprimeneniia, 2021, No. 4 (41), pp. 93–98.
3. Madzhidzoda Dzh.Z., (Zoirov Dzh.M.), Sharofzoda R.Sh. Novaia kniga izvestnogo rossiiskogo filosofa prava. Retenziia na monografiu S.I. Zakhartseva "Pravo: novye idei i prochteniia". M. : Iurlitinform, 2021. 440 s. Pravovaia zhizn', 2021, No. 1 (33), pp. 187–195.
4. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. XXII vek: pravo budushchego (idei i razmyshleniia). Teoriia gosudarstva i prava, 2022, No. 1 (26), pp. 80–92.
5. Galuzo V.N., Kanafin N.A., Redkous V.M. Dokazyvanie v pravosudii Rossiiskoi Federatsii. 6-e izd. Pod red. V.N. Galuzo. M., 2022.
6. Kleandrov M.I. Pravosudie i spravedlivost'. M., 2022.
7. Pashentsev D.A. Sub'ekt pravoprimeneniia v usloviakh tsifrovizatsii. Chernye dyry v Rossiiskom zakonodatel'stve, 2020, No. 3, pp. 23–25.
8. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. Sud'ia-robot v ugovnom protsesse: khorosho ili plokho? Iuridicheskaia nauka: istoriia i sovremennost', 2018, No. 7, pp. 176–180.
9. Vinogradova E.V., Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. Dormantskie zakonoproekty. My vveli novyi iuridicheskii termin. Pravovaia politika i pravovaia zhizn', 2022, No. 7, p. 36.



<sup>9</sup> Sergei Zakhartsev, Dr.Sc. (Law), Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor at the Saint Petersburg Military Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: zakhartsev2306@mail.ru

<sup>10</sup> Viktor Sal'nikov, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honorary Figure of Higher Professional Education of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor at the Saint Petersburg Military Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: fonduniver@bk.ru

# РАЗВИТИЕ ПОЛОЖЕНИЙ О ПОРУЧИТЕЛЬСТВЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, ДОКТРИНЕ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

Зайцев В.В.<sup>1</sup>, Зайцев О.В.<sup>2</sup>

**Ключевые слова:** обеспечение исполнения обязательств, способы обеспечения, поручительство, должник, поручитель, кредитор, основания возникновения и прекращения поручительства, права и обязанности поручителя, ответственность поручителя.

## Аннотация

Целью статьи является анализ особенностей развития законодательных, доктринальных и правоприменительных представлений о поручительстве как одном из важнейших способов обеспечения исполнения гражданских обязательств, выявление проблем, имеющих в названной сфере, и определение направлений их разрешения.

**Метод:** поставленные задачи решались на основе комплексного применения методов системного анализа, диалектики, синтеза и дедукции, а также формально-юридического метода.

**Результат:** на основе проведенного исследования сформулированы выводы о том, что в советский период сфера применения поручительства была весьма незначительной и ограничивалась случаями выступления в качестве поручителей социалистических организаций, в том числе по обязательствам занятых в них граждан. С принятием ГК РФ регулирование отношений поручительства было поднято на качественно новый уровень, характеризующийся беспрецедентной глубиной и всесторонностью, чему во многом способствовали судебные позиции, сформулированные высшими судебными органами России. Основными направлениями совершенствования законодательства, действующего в этой сфере, явилось существенное расширение основания возникновения и прекращения поручительства, а также прав субъектов данного договора. Важное практическое значение имело закрепление положения о том, что смерть должника и реорганизация юридического лица-должника не прекращает поручительство, относительно которого в судебной практике и в современной доктрине формулировались противоречивые, а порой противоположные выводы и суждения.

Научная новизна определяется тем, что в статье впервые охарактеризована духовно-нравственная составляющая гражданско-правового регулирования отношений по поручительству, обусловленная уникальностью правовой ситуации, в которой гражданин, не имея никакой имущественной заинтересованности, заключает соответствующий договор, принимая на себя риск утраты собственных денежных средств и участия в судебных процедурах. Широкое распространение поручительства в современном гражданском обороте является ярким свидетельством того, что духовно-нравственный потенциал российского общества сохранил лучшие черты национального менталитета, в том числе — стремление оказать безвозмездную помощь нуждающемуся в ней лицу.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-66-73

## Введение и постановка задачи

В декабре 2020 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление «О некоторых вопросах разрешения споров о поручительстве»<sup>3</sup> (далее — постановление Пленума № 45), в котором был представлен целый ряд положений, относящихся

к различным аспектам практического применения данного обеспечительного способа. Данное постановление — далеко не первый судебный акт, в котором содержатся руководящие разъяснения многочисленных вопросов и проблем, связанных со все более широким применением поручительства в современном гражданском обороте, что актуализирует обращение к анализу основных этапов его раз-

<sup>3</sup> Постановление № 45 Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. «О некоторых вопросах разрешения споров о поручительстве» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 2. С. 15—24.

<sup>1</sup> Зайцев Владимир Васильевич, доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Высшей школы правоведения ИГСУ, заведующий кафедрой правового обеспечения рыночной экономики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация. E-mail: vv.zaytsev@igsu.ru

<sup>2</sup> Зайцев Олег Владимирович, доктор юридических наук, профессор, декан Высшей школы правоведения ИГСУ ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация. E-mail: zaytsev-ov@ranepa.ru

вития в отечественном законодательстве, доктрине и судебной практике.

Нормы о поручительстве, подробно разработанные в римском частном праве, были рецепированы в законодательные системы многих европейских государств, в том числе Российской империи, где они получили глубокий анализ в трудах многих выдающихся российских ученых<sup>4</sup> [17, 19]. Так, чрезвычайно высоко оценивал преимущества поручительства по сравнению с другими способами обеспечения исполнения обязательств Г.Ф. Шершеневич: «Несмотря на всю распространенность, задаток и неустойка далеко не всегда способны достичь цели обеспечения обязательства. Если страх перед неустойкой является побудителем к исполнению обязательств, то действие ее состоит в зависимости от возможности должника исполнять свои обязательства. Задаток представляет еще менее совершенное средство обеспечения, потому что задаточная сумма бывает обыкновенно невелика. Как средство обеспечения поручительство стоит несомненно выше, потому что здесь к ответственности привлекаются новые лица, выбираемые для этой цели ввиду их состоятельности»<sup>5</sup> [26, с. 26].

На установление ответственности третьих лиц за неисполнение обязательства должником как на наиболее существенную черту поручительства, значительно повышающую эффективность его применения, указывал и В.П. Синайский: «В отличие от задатка и неустойки, значение поручительства проявляется в установлении дополнительной ответственности другого лица (или лиц) наряду с главным должником. Таким образом, кредитор может рассчитывать вернее получить исполнение обязательства, имея несколько лиц, обязанных перед ним»<sup>6</sup> [22].

Блестящий анализ особенностей становления и совершенствования института поручительства в дореволюционной науке провел Р.С. Бевзенко, показавший этапы развития правовых воззрений отечественных цивилистов на его природу и сопоставивший две основные концепции данного понятия, в соответствии с которыми поручительство может трактоваться либо как *обязанность*, возлагаемая на поручителя, либо как его *ответственность* за действия должника<sup>7</sup>. В результате активной дискуссии с участием многих выдающихся дореволюционных цивилистов была выработана несколько иная концепция, избранная составителями проекта Гражданского уложения Российской империи: «Под поручительством понимается договор, по которому поручитель обязуется перед другим лицом исполнить обязатель-

ство его должника, если последний этого обязательства не исполнит»<sup>8</sup> (ст. 1099) [2, с. 733—744].

После закрепления поручительства в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г.<sup>9</sup> в нарождающейся советской цивилистической доктрине общее признание получила его трактовка как способа обеспечения, при применении которого поручитель не должен исполнять за должника его обязательство, но несет ответственность за его неисполнение<sup>10</sup> [10, с. 24; 13].

В Гражданском кодексе РСФСР 1964 г.<sup>11</sup> (далее — ГК РСФСР 1964 г.) институту поручительства было посвящено всего 5 статей (ст. 203—208), по поводу которых в литературе отмечалось, что в отношениях с участием граждан необходимость в поручительстве почти не возникает, поэтому основное практическое значение нормы о поручительстве могут иметь только для отношений, в которые советские организации вступают в сфере внешней торговли и связанного с ней мореплавания<sup>12</sup>.

В тот период сфера применения поручительства была весьма невелика: граждане в отношениях друг с другом действительно прибегали к нему крайне редко, а его использование социалистическими организациями в большинстве случаев ограничивалось выступлением в качестве поручителей по обязательствам граждан. Таковы, например, были гарантии, выдаваемые библиотекам предприятиями и учреждениями, в которых работают пользующиеся библиотечными книгами читатели. В отношениях между организациями применялось принятие поручительства вышестоящим органом за долги органа нижестоящего. В известном объеме договоры поручительства заключались организациями при совершении внешнеторговых сделок<sup>13</sup> [10, с. 181; 1, с. 72; 11].

Тем не менее, как справедливо отмечает В.В. Витрянский, сохранение (и даже определенное развитие) гражданско-правового института поручительства, несмотря на крайне редкое практическое применение регламентирующих его норм, следует считать безусловной заслугой ГК РСФСР 1922 и 1964 гг.<sup>14</sup> [4, с. 458; 4].

<sup>8</sup> Проект Гражданского уложения Российской империи // Кодификация российского гражданского права / Редкол.: Алексеев С.С. и др. Екатеринбург : Институт частного права, 2003. С. 321—607.

<sup>9</sup> Гражданский кодекс РСФСР. Принят IV сессией ВЦИК РСФСР IX созыва 31 октября 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР, 1922, № 72, ст. 904.

<sup>10</sup> Новицкий И.Б. Поручительство. Научно-практический комментарий. 2-е изд. Харьков, 1927. С. 24.

<sup>11</sup> Закон Российской Советской Социалистической Республики от 11 июня 1964 г. «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1964, № 24, ст. 406.

<sup>12</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР. Издание 3-е, испр. и доп. Ответственные редакторы: проф. Братусь С.Н., проф. Садилов О.Н. М. : Юридическая литература, 1982. С. 248.

<sup>13</sup> Иоффе О.С. Обязательственное право. М. : Юридическая литература, 1975. С. 181.

<sup>14</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд. 2-е, испр. М. : Статут, 2000. С. 458.

<sup>4</sup> Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М. : Статут, 2003. (Классика российской цивилистики). 685 с.

<sup>5</sup> Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М. : Статут, 2003. С. 26.

<sup>6</sup> Синайский В.И. Русское гражданское право. М. : Статут, 2002. С. 327.

<sup>7</sup> Бевзенко Р.С. Проблемы исполнения обязательств и его обеспечения / В кн.: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова. М. : Юрайт-Издат, 2008. С. 733—744.

С принятием части первой Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>15</sup> (далее — ГК РФ) правовое регулирование отношений, возникающих при применении рассматриваемого обеспечительного способа, поднялось на новую, гораздо более высокую ступень. Нормы о поручительстве получили свое закрепление в § 5 гл. 23, в котором появилось немало важных новелл, в том числе закрепленная в ч. 2 ст. 359 ГК РФ возможность заключения договора поручительства для обеспечения обязательства, которое возникнет в будущем, значительно расширившая сферу его применения.

В этот период начинается активный всплеск научного интереса к данному обеспечительному способу, понятие, правовая сущность и особенности применения которого анализировались во многих научных статьях<sup>16</sup> [3, с. 141], а также в ряде диссертаций, подготовленных одна за другой<sup>17</sup>. В течение относительно небольшого периода времени соответствующий раздел цивилистической доктрины значительно обогатился содержательными исследованиями особенностей применения поручительства в новых условиях — рыночной экономики и частной собственности физических и юридических лиц.

В большинстве случаев отношения поручительства анализировались применительно к обязательствам, возникающим из банковского кредитования<sup>18</sup> [23, с. 28; 21]. Такое научное предпочтение нельзя считать случайным, поскольку, как справедливо отмечает И.А. Михайлова, одним из наиболее ярких проявлений «потребительского бума» стало беспрецедентное расширение масштабов заключения кредитных договоров, в связи с чем все большее значение приобретает схема предоставления кредитов при условии обеспечения исполнения должником принятого на себя обязательства путем привлечения поручителей, предусмотренная ст. 361 ГК РФ<sup>19</sup> [16, с. 17; 7].

<sup>15</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51 — ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.06.2021 № 225-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. № 32. Ст. 3301.

<sup>16</sup> Белов В.А. Витрянский В.В. Гражданский кодекс РФ с учетом изменений и новых законодательных актов. Поручительство // Хозяйство и право. 1998. № 8. С. 3—11; Звекова И.А. Развитие института поручительства в российском праве // В кн.: Актуальные проблемы гражданского права. Вып. 2. Под ред. М.И. Брагинского. М.: Статут, 2004. С. 141—192, и др.

<sup>17</sup> Звягинцева М.А. Правовое регулирование поручительства по законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Кресс В.В. Обязательство по возврату банковского кредита и поручительство как способ обеспечения его исполнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999; Тараканова С.А. Обеспечительная ценность поручительства и банковской гарантии в системе правовых способов, гарантирующих исполнение кредитного договора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999, и др.

<sup>18</sup> Возникающие в этой сфере проблемы подробно рассматривались, в частности, О.М. Свириденко. См.: Свириденко О.М. Материально-правовые и процессуальные проблемы при обеспечении кредитных обязательств договорами залога, поручительства и банковской гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978. 28 с.

<sup>19</sup> Михайлова И.А. Ответственность поручителя в случае смерти должника в законодательстве, доктрине и судебной практике // Цивилист. 2011. № 4. С. 17—24.

О том значении, которое поручительство в кредитных обязательствах приобрело в последние годы, свидетельствует внимание, уделяемое данному институту высшими судебными инстанциями России. Первые разъяснения возникающих при таком поручительстве сложных вопросов были сформулированы Президиумом Высшего Арбитражного Суда (ВАС) РФ в Информационном письме от 20.01.1998 № 28 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением арбитражными судами норм Гражданского кодекса Российской Федерации о поручительстве»<sup>20</sup>.

12 июля 2012 г. Пленум ВАС РФ принял постановление «О некоторых вопросах разрешения споров, связанных с поручительством»<sup>21</sup>, ставшее развернутым дополнением к немногочисленным нормам, закрепленным в § 5 гл. 23 ГК РФ. Постановление значительно расширило представления о поручительстве и правилах его применения не только судей и субъектов гражданского оборота, обеспечивших таким образом исполнение своих обязательств, но и представителей цивилистической науки, в которой активно исследовались практически все вопросы, характеризующие правовую природу и особенности применения рассматриваемого обеспечительного способа. В результате такого глубокого исследования был сформирован ряд положений, ставших практически общепризнанными.

Спустя несколько месяцев, в 2013 г. Президиум Верховного Суда РФ утвердил «Обзор судебной практики по гражданским делам, связанным с исполнением кредитных обязательств»<sup>22</sup>, в котором детально анализу был подвергнут целый ряд наиболее сложных вопросов, возникающих при рассмотрении и разрешении дел данной категории.

К таким вопросам неоднократно обращался и Конституционный Суд РФ (определения от 23 сентября 2012 г. № 1698-О, от 24 декабря 2013 г. № 1957-О и от 23 июня 2015 г. № 1383-О и др.), который, в частности, указал: «Пункт 2 статьи 363 ГК РФ, предоставляя, с одной стороны, поручителю возможность ограничить объем обеспечиваемых поручительством требований, а кредитору возможность получения причитающихся ему сумм основного долга, а также иных предусмотренных законом или договором сумм, позволяет соблюсти баланс интересов в отношениях между сторонами, в том числе

<sup>20</sup> Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.01.1998 № 28 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением арбитражными судами норм Гражданского кодекса Российской Федерации о поручительстве» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1998. № 3.

<sup>21</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 12 июля 2012 г. № 42 (в ред. от 24.12.2020) «О некоторых вопросах разрешения споров, связанных с поручительством» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 9.

<sup>22</sup> Обзор судебной практики по гражданским делам, связанным с исполнением кредитных обязательств. Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 23 мая 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9. С. 34—48.

при неисполнении должником основного обязательства, равно как и пункт 1 той же статьи, предусматривающий общее правило о солидарном характере обязательства поручителя»<sup>23</sup>.

Новый этап совершенствования норм, регулирующих отношения, возникающие из договора поручительства, наступил с принятием Федерального закона от 08.03.2015 № 42-ФЗ<sup>24</sup>. К наиболее важным новеллам, внесенным названным законом в § 5 гл. 23 ГК РФ, относятся следующие:

1. Существенное расширение оснований возникновения поручительства путем закрепления возможности его применения для обеспечения не только денежных, но и неденежных обязательств (п. 1 ст. 361 ГК РФ), что полностью соответствует потребностям, сформировавшимся в практике использования данного обеспечительного способа, и положениям, закрепленным в постановлении Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах разрешения споров, связанных с поручительством»: «Обязательство поручителя по общему правилу исполняется им в денежной форме. Однако это не препятствует обеспечению поручительством обязательств по передаче товара, выполнению работ, оказанию услуг, воздержанию от совершения определенных действий и т. п., поскольку у кредитора по этим обязательствам могут возникать и денежные требования: о возмещении убытков, взыскании неустойки, о возврате аванса и т. п.» (п. 14).

На расширение применения поручительства было направлено также установление возможности его возникновения не только из договоров, но и из закона при наступлении указанных в нем обстоятельств (п. 2 ст. 361 ГК РФ). На протяжении долгого периода применения данного обеспечительного способа основаниями его возникновения, как правило, выступали договоры, и лишь в редких случаях соответствующее прямое указание содержалось в законе. Как отмечал еще Е. Годэмэ, «здесь дело идет об обязательствах, которые не вытекают из человеческого действия, но которые устанавливает непосредственно закон по соображениям справедливости»<sup>25</sup> [6, с. 354]. В настоящее время такие основания встречаются все чаще, например, случай, предусмотренный в ч. 2 ст. 532 ГК РФ: при оплате покупателем товаров по договору поставки товаров для государственных нужд государственный заказчик признается

поручителем по этому обязательству покупателя (ст. 361—367 ГК РФ).

2. В новой редакции § 5 гл. 23 ГК РФ были существенно модернизированы нормы об ответственности поручителя (поручителей), хотя определение характера ответственности не претерпело изменений: «При неисполнении или ненадлежащем исполнении должником обеспеченного поручительством обязательства поручитель и должник отвечают перед кредитором солидарно, если законом или договором не предусмотрена субсидиарная ответственность» (п. 1).

При анализе и характеристике данного положения следует напомнить законы, устанавливающие не солидарную, а субсидиарную ответственность поручителя перед кредитором основного должника. Соответствующие положения закреплены, в частности, в Федеральном законе «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>26</sup> (п. 4 ст. 15.1), в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>27</sup> (п. 3 ст. 17) и некоторых других.

3. Еще одним направлением совершенствования норм о поручительстве в новой редакции § 5 гл. 23 ГК РФ явилось существенное расширение прав участников соответствующего договора. Так, в первоначальной редакции ст. 364 ГК РФ законодатель ограничивался указанием на то, что «поручитель вправе выдвигать против требований кредитора возражения, которые мог бы представить должник, если иное не вытекает из договора поручительства. Поручитель не теряет право на эти возражения даже в том случае, если должник от них отказался или признал свой долг». В новой редакции приведенное положение было дополнено указаниями, закрепленными в нескольких пунктах, причем некоторые из них направлены на расширение прав поручителя, а другие, наоборот, — на укрепление правовой позиции кредитора.

4. Серьезные изменения коснулись оснований прекращения поручительства. В первоначальной редакции ст. 367 в качестве таких оснований предусматривались: 1) прекращение обязательства, обеспеченного поручительством, 2) перевод долга на другое лицо, если поручитель не дал согласия нести за него ответственность, 3) отказ кредитора принять надлежащее исполнение и 4) истечение указанного в договоре срока поручительства. В новой редакции названные основания были существенно дополнены (п. 1—3).

5. Однако наиболее важное практическое значение имела норма, закрепленная в п. 4 ст. 367 ГК

<sup>23</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2016 г. № 1511-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дулькина Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 361 и пунктами 1 и 2 статьи 363 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Федеральный закон от 08.03.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2015 г. № 10. Ст. 1412.

<sup>25</sup> Годэмэ Е. Общая теория обязательств. Перевод с французского И.Б. Новицкого // Ученые труды Всесоюзного института юридических наук Министерства юстиции Союза ССР. Вып. XIII. М.: Юридическое издательство министерства юстиции СССР. 1948. С. 354.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 № 343-ФЗ) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. № 1 (часть I). Ст. 5.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 № 217-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 № 353-ФЗ) «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 октября 2002 г. № 43. Ст. 4190.

РФ, в соответствии с которой смерть должника и реорганизация юридического лица-должника не прекращает поручительство. Приведенное положение, неоднократно воспроизводившееся в определениях Судебной коллегии Верховного Суда РФ по спорам, связанным с исполнением обязательств<sup>28</sup>, в силу своей особой сложности и значимости заслуживает отдельного анализа. Позиции, сложившиеся по данному вопросу в современной доктрине, весьма противоречивы. Более того: противоречивый характер имели и отдельные руководящие разъяснения Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Проанализировать и сопоставить основные доводы, которыми аргументируются противоположные подходы к оценке правового значения смерти должника для ответственности поручителя, в рамках данной статьи не представляется возможным, однако следует остановиться на наиболее важных разъяснениях, представленных в постановлении Пленума ВС РФ от 24.12.2020 № 45. Помимо общих положений и процессуальных вопросов, относящихся к поручительству, в постановлении были исследованы различные виды поручительства; содержание возражений поручителя; отношения между должником и поручителем после исполнения кредитором; основания и последствия прекращения поручительства и его недействительности.

Важное значение имеют практически все сформулированные в постановлении положения, в том числе о том, что в случае обеспечения денежного обязательства поручительством обязанность поручителя исполняется им так же, как при обеспечении денежного обязательства в денежной форме (п. 2); что поручительством может обеспечиваться исполнение не только договорных обязательств, но и обязательств, возникших из иных оснований, например, из причинения вреда, возврата неосновательного обогащения и др. (п. 3); что поручитель не может осуществлять перешедшее к нему право во вред кредитором, получившему лишь частичное исполнение (п. 19); что принятие решения о признании должника банкротом не является основанием прекращения поручительства (п. 34), и др.

### Выводы

Все сказанное позволяет утверждать, что с принятием части первой ГК РФ и в рамках последовавшей модернизации гражданского законодательства институт поручительства получил легальное закрепление, характеризующееся беспрецедентной глубиной и всесторонностью, которые были существенно дополнены в постановлениях, определениях и других актах, принятых высшими судебными инстанциями России, содержащих руководящие разъяс-

нения практически по всем вопросам, связанным с применением поручительства.

Такое пристальное внимание высших судебных органов обусловлено рядом факторов, в первую очередь, объективной сложностью отношений поручительства, участием в них не двух, как в обычном договоре, а трех субъектов, на что обращал внимание еще Д.И. Мейер: «Юридические отношения, возникающие из поручительства, устанавливаются между кредитором и поручителем, между поручителем и должником, иногда между несколькими поручителями, а также каждым из них с кредитором и должником<sup>29</sup> [15, с. 535].

Во-вторых, институт поручительства имеет чрезвычайно важное социально-правовое и экономическое значение, т. к. его применение позволяет решать триединую задачу: создание лицам, заинтересованным в том или ином обязательстве, условий для его заключения; обеспечение имущественных интересов кредитора на случай неисполнения или ненадлежащего исполнения должником принятой на себя обязанности; поддержание стабильности гражданского оборота.

При применении поручительства возникает уникальная правовая конструкция, в которой гражданин принимает на себя риск привлечения к ответственности за неисполнение обязательства другим лицом, не имея никакой имущественной заинтересованности в этих действиях, что в корне противоречит одному из главных цивилистических постулатов: «Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе» (п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Вопрос о том, какой интерес побуждает поручителя принять на себя ответственность за ненадлежащие действия другого лица, еще недостаточно исследован в современной доктрине, хотя именно он является побудительным стимулом для многих граждан вступать в гражданско-правовые отношения, участие в которых не только не означает приобретения той или иной выгоды, но и, напротив, порождает риск утраты собственных денежных средств.

В судебной практике последних лет немало дел, в которых обязанность по исполнению не исполненного должником обязательства возлагается на его поручителя. Подобные дела становятся известны широкому кругу субъектов гражданского оборота, но, несмотря на юридическую осведомленность, практически каждый должник в случае необходимости находит лицо, дающее согласие на заключение соответствующего договора.

В таких ситуациях будущий поручитель руководствуется не «своим интересом», а бескорыстным желанием оказать услугу обратившемуся за ней

<sup>28</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019). Определение № 25-КГ17-33 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 2. С. 14–16.

<sup>29</sup> Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2 ч.). Изд. 3-е, исправ. М.: Статут, 2003. С. 535.

лицу, причем речь идет не просто о безвозмездности действий поручителя, как при дарении, но о принятии на себя реального риска ответственности по чужим долгам, включая участие в достаточно сложных и порой весьма длительных судебных процедурах, требующее много времени и сил.

В отношениях поручительства необычайно ярко отражается духовно-нравственная составляющая гражданско-правового регулирования. Как утверждал И.А. Покровский, «гражданское право искони и по самой своей структуре было правом отдельной человеческой личности, сферой ее свободы и самоопределения»<sup>30</sup> [20, с. 19]. Действительно, внутренние стимулы, побуждающие граждан принять на

себя обязанности поручителя по обязательству другого лица, относятся именно к сфере «самоопределения» отдельной личности, руководствующейся в данном случае не собственными, а чужими интересами.

В этом плане поручительство занимает особое место среди всех других обеспечительных способов, и широкое его распространение в современном гражданском обороте, в условиях рыночной экономики и частной собственности, является ярким свидетельством того, что духовно-нравственный потенциал современного российского общества сохранил лучшие черты национального менталитета, в том числе желание оказать безвозмездную помощь нуждающемуся в ней лицу.

### Литература

1. Абушенко Д.Б. Исполнение поручителем обязательства и реализация им вторичного правомочия на стадии исполнения судебного акта, принятого по иску кредитора к должнику // Закон. 2022. № 2. С. 71—82.
2. Бевзенко Р.С. Проблемы исполнения обязательств и его обеспечения / В кн.: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова. М. : Юрайт-Издат, 2008. С. 733—744.
3. Белов В.А., Витрянский В.В. Гражданский кодекс РФ с учетом изменений и новых законодательных актов. Поручительство // Хозяйство и право. 1998. № 8. С. 3—11.
4. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорная право. Книга первая: Общие положения. Изд. 2-е, исправ. М. : Статут, 2000. 848 с.
5. Беспалов Ю.Ф., Беспалов А.Ю., Касаткина А.Ю. Субсидиарная ответственность по гражданскому и семейному законодательству РФ : монография / отв. ред. Ю.Ф. Беспалов. М. : Проспект, 2021. 128 с.
6. Годэмэ Е. Общая теория обязательств / Перевод с французского И.Б. Новицкого // Ученые труды Всесоюзного института юридических наук Министерства юстиции Союза ССР. Вып. XIII. М. : Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. 263 с.
7. Гутников О.В. Корпоративная ответственность в гражданском праве : монография. М. : ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2019. 488 с.
8. Звекова И.А. Развитие института поручительства в российском праве // В кн.: Актуальные проблемы гражданского права. Вып. 2. Под ред. М.И. Брагинского. М. : Статут, 2004. С. 141—192.
9. Звягинцева М.А. Правовое регулирование поручительства по законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 24 с.
10. Иоффе О.С. Обязательственное право. М. : Юридическая литература, 1975. 345 с.
11. Исполнение и прекращение обязательства: комментарий к статьям 307—328 и 407—419 Гражданского кодекса Российской Федерации / А.О. Батищев, А.А. Громов, А.Г. Карапетов и др.; отв. ред. А.Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2022. 1496 с.
12. Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР. Издание третье, исправленное и дополненное. Ответственные редакторы: проф. Братусь С.Н., проф. Садиков О.Н. М. : Юридическая литература, 1982. 675 с.
13. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / П.Д. Багрянская, О.А. Беляева, С.А. Бурлаков и др.; отв. ред. В.М. Жуйков. М. : ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2021. Вып. 28. 200 с.
14. Кресс В.В. Обязательство по возврату банковского кредита и поручительство как способ обеспечения его исполнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999. 25 с.
15. Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2 ч.). Изд. 3-е, исправ. М. : Статут, 2003. 831 с.
16. Михайлова И.А. Ответственность поручителя в случае смерти должника в законодательстве, доктрине и судебной практике // Цивилист. 2011. № 4 (октябрь-декабрь). С. 17—24.
17. Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М. : Статут (серия «Классика российской цивилистики»), 2003. 685 с.
18. Новицкий И.Б. Поручительство. Научно-практический комментарий. 2-е изд. Харьков, 1927.
19. Опыты цивилистического исследования: сборник статей / А.Е. Агеенко, И.И. Акимова, В.А. Волгина и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. А.М. Ширвиндт, Н.Б. Щербаков. М. : Статут, 2018. Вып. 2. 368 с.
20. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут (серия «Классика российской цивилистики»), 1998. 353 с.
21. Реформирование гражданского законодательства: общие положения о сделках, обязательствах и договорах : монография / И.З. Аюшеева, И.С. Богданова, Е.С. Болтанова и др.; отв. ред. В.В. Долинская. М. : Проспект, 2018. 192 с.
22. Синайский В.И. Русское гражданское право. М. : Статут, 2002. 432 с.

<sup>30</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1998. С. 19.

23. Свириденко О.М. Материально-правовые и процессуальные проблемы при обеспечении кредитных обязательств договорами залога, поручительства и банковской гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978. 28 с.
24. Тараканова С.А. Обеспечительная ценность поручительства и банковской гарантии в системе правовых способов, гарантирующих исполнение кредитного договора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. 24 с.
25. Филиппова С.Ю., Шиткина И.С. Продажа или приобретение бизнеса: правовое сопровождение сделки : монография. М. : Статут, 2019. 191 с.
26. Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М. : Статут, 2003. 248 с.

## PRIVATE LAW SCIENCES (CIVIL LAW)

# DEVELOPMENT OF PROVISIONS ON SURETYSHIP IN LAWS, LEGAL DOCTRINE AND COURT PRACTICE

Vladimir Zaitsev<sup>31</sup>, Oleg Zaitsev<sup>32</sup>

**Keywords:** *ensuring fulfilment of obligations, ways of ensuring, suretyship, debtor, surety, creditor, reasons for emergence and termination of suretyship, rights and obligations of the surety, responsibility of the surety.*

### Abstract

*Purpose of the paper: analysing features of the development of legislative, doctrinal and law enforcement understandings of suretyship as one of the most important ways to ensure the fulfilment of civil obligations, identifying problems in this area, and determining ways to solve them.*

*Method used: solving the set problems was based on comprehensively applying the methods of system analysis, dialectics, synthesis and deduction, as well as the formal legal method.*

*Findings: based on the study, conclusions were made that in the Soviet period the scope of using suretyship was rather small and limited to cases of socialist organisations acting as sureties, including for the obligations of their employees. After the Civil Code of the Russian Federation had been passed, the regulation of suretyship relations achieved a qualitatively new level characterised by unprecedented depth and comprehensiveness largely facilitated by the judicial stances of the higher judicial bodies of Russia. The main lines for improving the laws in this sphere were a significant expansion of the reasons for emergence and termination of suretyship as well as that of the rights of the subjects of this agreement. A practically important provision that the death of the debtor and the reorganisation of the legal entity being the debtor does not terminate the suretyship was laid down in the law, in which regard contradictory and sometimes opposite conclusions and opinions were expressed in court practice and modern doctrine.*

*Research novelty: for the first time in research, the spiritual and moral component of the civil law regulation of relations on suretyship is described in the paper, which is due to the uniqueness of the legal situation where a person having no property interest concludes an appropriate agreement taking on risks of losing his/her own money and participation in court proceedings. A widespread use of suretyship in modern civil circulation clearly attests that the spiritual and moral potential of Russian society has retained the best features of the national mentality, including the desire to provide gratuitous assistance to a person who needs it.*

### References

1. Abushenko D.B. Iсполнение поручителем обязательств и реализация им вторичного права на стадии исполнения судебного акта, принятото по иску кредитора к должнику. Закон, 2022, No. 2, pp. 71–82.
2. Bevzenko R.S. Problemy ispolneniia obiazatel'stv i ego obespecheniia. V kn.: Grazhdanskoe pravo: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Pod obshch. red. V.A. Belova. M. : Iurait-Izdat, 2008, pp. 733–744.
3. Belov V.A., Vitrianskii V.V. Grazhdanskii kodeks RF s uchetom izmerenii i novykh zakonodatel'nykh aktov. Poruchitel'stvo. Khoziaistvo i pravo. 1998, No. 8, pp. 3–11.
4. Braginskii M.I., Vitrianskii V.V. Dogovornaia pravo. Kniga pervaiia: Obshchie polozeniia. Izd. 2-e, isprav. M. : Statut, 2000. 848 pp.
5. Bepalov Iu.F., Bepalov A.Iu., Kasatkina A.Iu. Subsidiarnaia otvetstvennost' po grazhdanskomu i semeinomu zakonodatel'stvu RF : monografiia. Otv. red. Iu.F. Bepalov. M. : Prospekt, 2021. 128 pp.

<sup>31</sup> Vladimir Zaitsev, Dr.Sc. (Law), Professor, Director of the Centre for Economic Justice of the Higher School of Jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service, Head of the Department for Legal Support of Market Economy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation. E-mail: vv.zaitsev@igsu.ru

<sup>32</sup> Oleg Zaitsev, Dr.Sc. (Law), Professor, Dean of the Higher School of Jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation. E-mail: zaitsev-ov@ranepa.ru

6. Godeme E. Obshchaia teoriia obiazatel'stv. Perevod s frantsuzskogo I.B. Novitskogo. Uchenye trudy Vsesoiuznogo instituta iuridicheskikh nauk Ministerstva iustitsii Soiuza SSR. Vyp. XIII. M. : Iuridicheskoe izdatel'stvo Ministerstva iustitsii SSSR, 1948. 263 pp.
7. Gutnikov O.V. Korporativnaia otvetstvennost' v grazhdanskom prave : monografiia. M. : IZiSP, KONTRAKT, 2019. 488 pp.
8. Zvekova I.A. Razvitie instituta poruchitel'stva v rossiiskom prave. V kn.: Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava. Vyp. 2. Pod red. M.I. Braginskogo. M. : Statut, 2004, pp. 141–192.
9. Zviagintseva M.A. Pravovoe regulirovanie poruchitel'stva po zakonodatel'stvu Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2001. 24 pp.
10. Ioffe O.S. Obiazatel'stvennoe pravo. M. : Iuridicheskaiia literatura, 1975. 345 pp.
11. Ispolnenie i prekrashchenie obiazatel'stva: kommentarii k sta'iam 307–328 i 407–419 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii. A.O. Batishchev, A.A. Gromov, A.G. Karapetov i dr.; otv. red. A.G. Karapetov. M. : M-Logos, 2022. 1496 pp.
12. Kommentarii k Grazhdanskomu kodeksu RSFSR. Izdanie tre'te, ispravlennoe i dopolnennoe. Otvetstvennye redaktory: prof. Bratus' S.N., prof. Sadikov O.N. M. : Iuridicheskaiia literatura, 1982. 675 pp.
13. Kommentarii praktiki rassmotreniia ekonomicheskikh sporov (sudebno-arbitrazhnoi praktiki). P.D. Bagrianskaia, O.A. Beliaeva, S.A. Burlakov i dr.; otv. red. V.M. Zhuikov. M. : IZiSP, KONTRAKT, 2021. Vyp. 28. 200 pp.
14. Kress V.V. Obiazatel'stvo po vozvratu bankovskogo kredita i poruchitel'stvo kak sposob obespecheniia ego ispolneniia : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. Tomsk, 1999. 25 pp.
15. Meier D.I. Russkoe grazhdanskoe pravo (v 2 ch.). Izd. 3-e, isprav. M. : Statut, 2003. 831 pp.
16. Mikhailova I.A. Otvetstvennost' poruchitel'ia v sluchae smerti dolzhnika v zakonodatel'stve, doktrine i sudebnoi praktike. Tsivilist, 2011, No. 4 (oktiabr'-dekabr'), pp. 17–24.
17. Muromtsev S.A. Grazhdanskoe pravo Drevnego Rima. M. : Statut (seriia "Klassika rossiiskoi tsivilistiki"), 2003. 685 pp.
18. Novitskii I.B. Poruchitel'stvo. Nauchno-prakticheskii kommentarii. 2-e izd. Khar'kov, 1927.
19. Opyty tsivilisticheskogo issledovaniia: sbornik statei. A.E. Ageenko, I.I. Akimova, V.A. Volgina i dr.; ruk. avt. kol. i otv. red. A.M. Shirvindt, N.B. Shcherbakov. M. : Statut, 2018. Vyp. 2. 368 pp.
20. Pokrovskii I.A. Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. M. : Statut (seriia "Klassika rossiiskoi tsivilistiki"), 1998. 353 pp.
21. Reformirovanie grazhdanskogo zakonodatel'stva: obshchie polozheniia o sdelkakh, obiazatel'stvakh i dogovorakh : monografiia. I.Z. Aiusheeva, I.S. Bogdanova, E.S. Boltanova i dr.; otv. red. V.V. Dolinskaia. M. : Prospekt, 2018. 192 pp.
22. Sinaiskii V.I. Russkoe grazhdanskoe pravo. M. : Statut, 2002. 432 pp.
23. Sviridenko O.M. Material'no-pravovye i protsessual'nye problemy pri obespechenii kreditnykh obiazatel'stv dogovorami zaloga, poruchitel'stva i bankovskoi garantii : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. M., 1978. 28 pp.
24. Tarakanova S.A. Obespechitel'naia tsennost' poruchitel'stva i bankovskoi garantii v sisteme pravovykh sposobov, garantiruiushchikh ispolnenie kreditnogo dogovora : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. SPb., 1999. 24 pp.
25. Filippova S.Iu., Shitkina I.S. Prodazha ili priobretenie biznesa: pravovoe soprovozhdenie sdelki : monografiia. M. : Statut, 2019. 191 pp.
26. Shershenevich G.F. Nauka grazhdanskogo prava v Rossii. M. : Statut, 2003. 248 pp.



# МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НАУЧНЫХ ОТКРЫТИЙ

Леонтьев Б.Б.<sup>1</sup>, Леонтьева В.Б.<sup>2</sup>

**Ключевые слова:** интеллектуальная собственность, научные открытия, авторское право, высокие технологии, патенты, исключительные права, право авторства, патентные монополии.

## Аннотация

**Цель:** многократно повысить продуктивность и эффективность российской науки, инноваций и высокотехнологического бизнеса.

**Метод:** использовались методы анализа состояния российской науки, инноватики и высокотехнологической экономики на базе применения системного подхода, затрагивающие внешнюю сферу правовых отношений и сферу сложившегося законодательства по интеллектуальной собственности.

**Результат:** значимость данной статьи и важный результат состоят в том, что в ней авторы с 20-летним опытом в сфере использования и внедрения интеллектуальной собственности предлагают конкретные практические шаги по нормализации отношений, сложившиеся в России вокруг проблемы научных открытий. Главным «поставщиком» научных открытий в России будут 290 научных исследовательских институтов, работающих в сфере РАН, отраслевые институты и предприятия, а также частные предприниматели. Главным потребителем научных открытий должны стать наши госкорпорации, российский высокотехнологичный бизнес и консолидированный потребитель российских наукоемких товаров и услуг.

**Научная новизна:** предлагаемый подход системно увязывает между собой все сферы большого научно-технического цикла, начиная с научных открытий и заканчивая системной изобретательской деятельностью по генерированию новых бизнес-идей в предпринимательстве.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-74-80

## Введение. Проблемы регистрации открытий

Одной из проблем сохранения и укрепления российского суверенитета на мировом высокотехнологичном рынке является проблема выявления, регистрации и эффективного использования научных открытий российских ученых. С начала 90-х годов этот объект интеллектуальных прав напрочь выпал из внимания наших руководителей в сфере науки, образования и экономики. При обновлении наших законодательных актов в сфере интеллектуальных прав с целью их гармонизации с нормами международных конвенций «двуликими» иностранными экспертами «научные открытия» как полноценные объекты интеллектуальной собственности были исключены отовсюду. Вместе с Госкомитетом СССР по открытиям и изобретениям после начала 90-х годов исчезло любое упоминание о научных открытиях в науке и в экономике.

Обстоятельный анализ этой проблемы привел нас к выводу, что сегодня необходимо восстановить мониторинг правоприменения научных открытий, но на современной юридической платформе. Ниже мы рассматриваем состояние этой проблемы и даем свои рекомендации.

Отношение юристов к научным открытиям у нас в стране — позитивно-наблюдательное. Никто против них не сетует, но никто с позиции государства не пытается фиксировать их в качестве таковых. Сегодня они фиксируются в рамках Российской академии естественных наук как общественной организации, что до сих пор не поддержано государством. Основная причина такого безразличного отношения некоторых российских юристов состоит в том, что научное открытие как объект интеллектуальной собственности не имеет монополии исключительных прав подобно патентам. Владелец прав на научное открытие не вправе запрещать его использование. А раз это не монополии, то и нечего их фиксировать и тем более регистрировать. Такая категорическая точка зрения юристов и отдельных госчиновников на данный объект интеллектуального права. К сожалению, многие юристы даже с докторскими степенями в своем большинстве не понимают экономической значимости научного открытия и в целом не понимают глобальную логику

<sup>1</sup> 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» (СОИС), Москва, Российская Федерация. E-mail: sois2013@yandex.ru

<sup>2</sup> Леонтьева Валерия Борисовна, кандидат экономических наук, финансовый директор ООО «Федеральный институт сертификации и оценки интеллектуальной собственности и бизнеса» (СОИС), Москва, Российская Федерация. E-mail: sois2013@yandex.ru

развития мировой экономики на основе научно-технического прогресса.

Суть и ценность научного открытия в реальной экономике такова, что вся мировая экономика, как и вся мировая научная мысль, развиваются ступенчато, через парадигмы, переходя с одного качественного, системно обоснованного научного уровня на следующий, более сложный, более системный, более масштабный и, соответственно, более перспективный для всего современного общества. Наш анализ использования открытий в экономике показывает, что лишь одно весомое открытие дает миру от нескольких сотен до нескольких десятков тысяч патентов и такое же число новых и новейших технологий с абсолютной мировой новизной. Они не имеют конкурентных аналогов, и потому быстро и беспрепятственно распространяются на мировом рынке воспроизводства товаров и услуг.

Научное открытие как новая монополия, реализованная во множестве патентов, «выстреливает» лишь на своем следующем этапе перехода в практическую сферу. Здесь открытие превращается в массовые патенты и патентные монополии отдельных фирм, корпораций, государств. Научные открытия — это новые научные парадигмы, создающие новые организационно-технические решения и далее новые огромные рыночные ниши в мировой экономике. Именно они создают новые технологические уклады, о которых когда-то писал Д. Кондратьев, а сегодня об этом пишут академики Ю.В. Яковец и С.Ю. Глазьев [1].

Вхождение России как государства в мировую высокотехнологичную экономику сегодня весьма проблематично. Никакие одиночные патенты нам здесь не помогают. Мировой рынок давно поделен на сегменты рынка, где все известные ниши давно заняты, и прежде всего большими, системно выращенными патентными монополиями различных национальных компаний и транснациональных корпораций. Все без исключения одиночные частные российские изобретения здесь сразу же попадают в чужие зарубежные технологии как их частное дополнение. Поэтому для российской экономики и деловых людей в России в целом они неэффективны. А использовать множество одиночных патентов в качестве инструментов вхождения российских товаров и услуг в мировой распределенный рынок крайне проблематично и, как мы видим, чаще всего все это изобретательство безуспешно. Российские изобретатели своими идеями и новациями лишь усиливают и обогащают зарубежные технологии. Они при этом не имеют ни достойных доходов для российского бизнеса, ни даже банальных вознаграждений для себя. Отдельные частные новации и изобретения ничего ценного для российской экономики не дают. Здесь нужен принципиально новый подход, организованный российским правительством и российскими наиболее крупными предпринимателями. Он состоит в том, что нашим чиновникам из мини-

стерств науки и экономики необходимо наконец-то научиться своевременно выявлять научные открытия, а далее — привлекать их авторов к организации следующего шага по превращению этих открытий во множество принципиально новых системообразующих патентов.

Эту проблему можно разрешить лишь силами всего вовлеченного в это и доступного для привлечения изобретательского сообщества. И далее необходимо научиться быстро превращать множество этих патентов в новейшие технологии и высокотехнологичный бизнес новых и новейших поколений. Однако главная проблема здесь в том, чтобы на должности министров назначать исключительно инженеров, знающих эти отрасли, которые системно выстроены от обогащения сырья и до готовой продукции и так же системно управляются. Организаторами таких сложных проектных систем могут быть лишь первые лица министерств и госкорпораций.

Анализируя уже состоявшийся во множестве отраслей процесс их зарождения, развития и системного обновления отраслевых технологий и техники, важно проанализировать роль не только патентов на изобретения, полезные модели и промышленные образцы, но и роль научных открытий. Почти все аналитики, включая ученых из системы образования [2, 3,], в основном обращают внимание на патенты, но не на научные открытия. А ведь такие отрасли, как электротехническая, атомная, радиотехническая, телекоммуникационная, биотехнологическая и ряд других изначально проистекают от научных открытий.

В целом, рассматривая научно-технический прогресс как необратимый и ступенчато развивающийся, то есть через смену научных парадигм, отметим, что причиной зарождения новых парадигм как в мировой науке, так и в мировой экономике являются научные открытия. Именно они вносят новую логику в системное понимание природы и ее свойств. Те преимущества, которое дают новые научные открытия, по своей ценности в мировой экономике несопоставимы с преимуществами обычной изобретательской и рационализаторской деятельности. Недаром руководители КНР в своих докладах и обращениях к ученым постоянно напоминают им, что для более быстрого развития их национальной экономики изобретательскому сообществу хронически не хватает новых научных открытий<sup>3</sup>.

## 2. Возможности регистрации прав

Теперь проанализируем российскую и международную нормативную и законодательную базу научных открытий.

В статье 1225 Гражданского кодекса РФ, на наш взгляд, отсутствуют научные открытия как, по-

<sup>3</sup> Си Цзиньпин. О государственном управлении. Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 2014. С. 166—180.

жалуй, самый важный для экономики и политики объект интеллектуальной собственности. Ценность этого объекта как стратегически важнейшего интеллектуального ресурса для национальной и мировой экономики существенно выше и важнее любого изобретения и любого другого результата интеллектуальной деятельности.

Например, по свидетельству М.В. Ковальчука<sup>4</sup>, директора Курчатовского института, известно, что одно научное открытие радиоактивности дало миру более 10 тысяч полноценных изобретений и примерно столько же технологий, не имеющих своих конкурентных аналогов в мировой практике. Первооткрыватели радиоактивности — Анри Беккерель, Рентген, Пьер Кюри и Мария Склодовская-Кюри, — наоборот, желали как можно шире оповестить весь мир о своем великом открытии, за которым последовали в этой же области десятки других. После них мир стал другим. Поэтому если грамотно организовать научно-техническую политику в нашей стране, ученые-первооткрыватели научных открытий у нас со временем станут гораздо ценнее и благополучнее самых успешных изобретателей и даже большинства успешных предпринимателей и политиков.

Отметим, что изначально в Стокгольмской конвенции (1967), которая учредила институт интеллектуальной собственности, научные открытия были отмечены четвертыми в общем списке основных прав интеллектуальной собственности. В частности, в статье 2 [viii] Стокгольмской конвенции отмечено, что «...интеллектуальная собственность включает права, касающиеся:

- (1) литературных, художественных и научных произведений;
- (2) выступлений исполнителей, фонограмм и программ эфирного вещания;
- (3) изобретений во всех областях человеческой деятельности;
- (4) научных открытий;
- (5) промышленных образцов;
- (6) товарных знаков, знаков обслуживания и торговых названий и обозначений;
- (7) пресечения недобросовестной конкуренции и всех других прав, являющихся результатом интеллектуальной деятельности в промышленной, научной, литературной и художественной областях»<sup>5</sup>.

Здесь мы видим, что эксперты, готовившие текст Стокгольмской конвенции, выделили научные открытия отдельной строкой. Тем не менее после начала перестройки 1990 года и полного обновления российского законодательства, а точнее, с момента начала гармонизации нашего законодательства по интеллектуальной собственности из проекта российского патентного закона «научные открытия» были

изъяты из списка общего списка объектов интеллектуальной собственности. А затем в части IV ГК РФ, где изначально автором законопроекта был В.А. Дозорцев, в составе объектов интеллектуального права «научные открытия» также отсутствовали. Сам же В.А. Дозорцев по этому поводу отмечал: «установление монополии на объективные закономерности природы и общества, равно как и их практическое использование, невозможно. Недаром Женевский договор о международной регистрации «научных открытий» 1978 г., подписанный Болгарией, Венгрией, Марокко, Советским Союзом и Чехословакией, но никем из них не ратифицированный и не вступивший в силу, посвящен не охране открытий, а только их регистрации, но даже в таком виде его можно считать умершим. Упоминание открытий в Конвенции о ВОИС имело чисто конъюнктурный характер и никаких практических последствий не повлекло»<sup>6</sup>.

Однако это — мнение Дозорцева как юриста, который к интеллектуальной собственности относит только «исключительные права». Отметим, что в Стокгольмской конвенции ничего не говорится об исключительном праве, но говорится о правах, касающихся ряда нижеперечисленных объектов права.

Примерно то же самое В.А. Дозорцев повторяет относительно «недобросовестной конкуренции», которая в этом же списке была отмечена седьмым объектом прав. «Вместе с тем иногда в подобный перечень включаются позиции, которые никак не могут быть отнесены к объектам исключительных прав. Так, Конвенция о ВОИС и Парижская конвенция называют в числе таких объектов «защиту против (или пресечение) недобросовестной конкуренции». Однако объектом исключительного права может быть только сам результат интеллектуальной деятельности, обособленный от самой деятельности, существующий объективно, независимо от нее, в то время как недобросовестная конкуренция и защита от нее, ее пресечение представляют собой саму деятельность. Ее упоминание в Конвенции в качестве объекта исключительных прав может быть объяснено только некоторыми привходящими факторами»<sup>7</sup>. При рассмотрении авторских прав (ст. 1225), где отмечены в том числе неисключительные права, В.А. Дозорцев упорно обращается к исключительным правам с позиции запрета всем, кроме правообладателя, использовать данный объект.

### 3. Практическая значимость открытий

Практика применения научных открытий в мире уже фактически сложилась как неформальная. Однако для успешной реализации прав на них необходимо учитывать ряд моментов.

<sup>4</sup> Ковальчук М.В. Наука и жизнь: моя конвергенция. М.: ИКЦ «Академкнига», 2011.

<sup>5</sup> Введение в интеллектуальную собственность. Женева. Издание ВОИС, WIPO, 1998, стр. 4.

<sup>6</sup> Дозорцев В.А. Интеллектуальные права. Понятие. Система. Задачи кодификации. Сборник статей / Исслед. центр частного права. М.: Статут, 2003. С. 124.

<sup>7</sup> Там же, с. 124.

Во-первых, важно отметить, что помимо исключительных есть также и неисключительные права на авторство, право на имя, которые не могут быть переданы никому, никогда и нигде в мире. Любые сделки по передаче таких неисключительных прав во всем мире считаются ничтожными. Здесь «научные открытия» являются лучшим примером ценнейших объектов охраны неисключительных прав: во-первых, приоритета как даты создания открытия, а во-вторых, именно авторства как неисключительных прав. Для научного открытия крайне важны и приоритет конкретного автора как личности, и само имя автора как гражданина определенной страны. В мирное время важнейшим событием для любой страны, по сути, является некое важное научное открытие, свидетельствующее о высочайшем научном уровне ученых. Многие наши руководители-гуманитарии этого, к сожалению, не понимают. Наши политики в своем большинстве также, к сожалению, не понимают, что наши проблемы с соседними странами начинаются с того, что Россия для них перестала быть интеллектуальным лидером. А между тем они об этом говорят и теперь смотрят на США и КНР как интеллектуальных лидеров. Россия их не обогащает своими достижениями, но позволяет коммерчески использовать. Поэтому международная организация ШОС гораздо более авторитетна, чем БРИКС. Китай сегодня является интеллектуальным и технологическим лидером, о чем свидетельствует статистика его патентного ведомства. Политики, увлеченные цитированием других политиков, к сожалению, не понимают связи не только политики с экономикой, но и связи политики с наукой и научными открытиями. А эта связь — непосредственная. Нет достижений — нет и уважения.

Во-вторых, научное открытие — это объект авторского права, который каждый, кто с этим произведением ознакомился, вправе как можно шире его цитировать и распространять. Прочитав «Войну и мир» Л.Н. Толстого, каждый может его цитировать, напротив, никому это не запрещено и это поощряется. Зарабатывать на воспроизведении произведений Л.Н. Толстого, Ф.М. Достоевского или А.С. Пушкина по Бернской конвенции и по российским законам можно лишь спустя семьдесят лет после смерти их автора. Что же касается текста ученого, описавшего свое научное открытие, то никто из всех прочих ученых не собирается в точности копировать авторский текст в записях этого первооткрывателя. Всех ученых интересует сам факт открытия как нового эффекта природы и как нового взгляда на природные явления определенного рода. Всех интересует появление новых возможностей, как по-новому понимать природу и как эффективнее использовать ее вновь открытые свойства и вновь открытую энергию. В итоге все эти новации ориентированы на более устойчивое развитие мира [4].

В-третьих, важно напомнить, что в части четвертой ГК РФ отмечено: интеллектуальной соб-

ственностью являются не исключительные права, как это было до этого, а сами результаты интеллектуальной деятельности, то есть сами объекты права: изобретения, полезные модели, промышленные образцы и т. д. Именно к ним и относятся научные открытия. И здесь исключительные права несущественны. Сам же вновь описанный открытый природный эффект может разными авторами описываться по-разному. И у самой природы нет и не бывает никаких точных трактовок ее механизмов и эффектов. Все описания — это лишь авторские тексты. Поэтому никаких запретов использования вновь открытых природных эффектов быть не может. Но оповестить мир о первооткрывателе открытия, о его имени, приоритете и о стране, где он живет, — важно. Необходимо также в связи с открытием представить автора, организацию и коллектив, содействующий результату этого нового выдающегося произведения.

И здесь важно отметить, что сам мировой институт интеллектуальной собственности мог бы существенно обогатиться, если бы сначала на национальном, а затем на международном уровне было бы принято дополнительное положение, как, например, в Парижской, так и в Бернской конвенциях, о неисключительном праве автора научного открытия законным образом становиться соавтором во всех изобретениях, созданных на основе его открытия. Это стало бы мощнейшим стимулом для ученых всего мира, чтобы обстоятельнее искать и находить новые природные эффекты. И после этого самые талантливые ученые наконец-то во всем мире перестали бы быть людьми бедными, брошенными на произвол судьбы, и позабытыми их родственниками, сослуживцами и их государством. Именно это в мире сегодня и происходит.

Развивая эту мысль, было бы правильным, чтобы финансово не обременять правообладателя вновь созданного на базе открытия патента и самого автора этого изобретения; следовало бы четко установить и ввести всеобщую норму вознаграждения. Например, обозначить ее как «десять процентов» от общего авторского вознаграждения как одного из законных соавторов. Этот твердый, нормативно установленный, процент изначально позволил бы, с одной стороны, не обременять ни авторов, ни его правообладателей. Об этом мы писали в своих рекомендациях для Минобрнауки [5]. А, с другой стороны, само участие в патенте имени первооткрывателя-ученого с мировым именем резко повышало бы престиж и доверие к данному изобретению. Заявки на такие изобретения, созданные на базе новых научных открытий, не должны проходить длительную экспертизу в патентных ведомствах. То государство, которое раньше других ввело бы эту законодательную норму, первое бы мощнейшим образом стимулировало бы научно-технический прогресс в своей стране. И у России здесь наилучшие перспективы во всем мире.

#### **4. Проблемы использования прав**

К научным открытиям сегодня относятся неоднородно многие ученые и субъекты рынка. Сложившаяся вокруг научных открытий ситуация такова, что это было бы крайне неудобно прежде всего для США и для транснациональных корпораций: именно они сегодня являются самыми крупными выгодополучателями бесплатного пользования чужими научными открытиями. Именно с их подачи как экспертов, осуществляющих гармонизацию нашего законодательства в начале 90-х годов, научные открытия у нас исчезли из нормативной базы. А нашей Российской академии наук, обязанной вроде бы организовывать создание и регистрацию научных открытий, также оказывается весьма выгодно их не замечать. Безответственность за столь важные показатели, по сути, скрывает все оплошности и промахи любых руководителей, особенно в организации науки.

По этой причине во всех российских отраслях и во всех наших корпорациях и крупных компаниях, финансируемых из бюджета, до сих пор отсутствуют системы управления затратами и результатами этих организаций. Разговор с самими руководителями наших компаний показывает, что они изначально являются главными противниками таких систем управления. Отсюда мы видим, что ни в одной российской компании нет таких высокоэффективных систем, начиная с систем управления интеллектуальной собственностью. Декоративные системы есть, но эффективных нет ни у кого. Именно поэтому, по причине неумения работать с интеллектуальной собственностью, у нас нет ни одной транснациональной корпорации. Даже Роснефть и Газпром не являются таковыми именно по этим же причинам.

В истории СССР когда-то была такая многолетняя проблема, исходящая от рабоче-крестьянского доминирования в кадровой политике. Однако после приезда в СССР в середине 70-х годов прошлого века из США В. Терещенко, суперспециалиста по высокотехнологичному консалтингу, у нас была организована Пятилетка качества. И в рамках концепции Пятилетки качества была подготовлена нормативная база для воспроизводства Комплексной системы управления качеством во всех советских предприятиях и организациях. Координатором этих работ был Госстандарт СССР. Его специалисты ездили тогда по всей стране с консультациями и организовывали семинары, конференции и форумы по проблемам управления качеством. После начала 90-х годов в России это управление было сведено к нулю по инициативе самих первых лиц наших предприятий и НИИ. Никому из руководителей не нужен жесткий контроль. Коррупция началась после этого, спустя годы.

Однако в Беларуси этот феномен остался. Генеральным директором Белорусского тракторного завода стал бывший начальник отдела управления качеством продукции. В результате использования его компетенции «Белаз» стал продавать свои трактора в 85 стран мира. Таковы взгляды на ответствен-

ность, эффективность и на системы управления наукой и производством.

#### **Заключение**

1. Возвращаясь к нашей отечественной истории, отметим, что при наличии Госкомитета СССР по научным открытиям и изобретениям и при регистрации изобретений мы в советское время так и не умели быстро превращать наши научные открытия в престижные изобретения и далее в новые технологии. Тогда не было рыночного механизма и соответствующего стимула быстрого превращения открытий в изобретения, в технологии, в новые производства и новую продукцию. Однако сегодня эти стимулы есть, но компетенции организаторов, как мы видим, утеряны, и организаторов науки и инновационной деятельности, понимающих эту центральную для нашей экономики проблему научно-технического прогресса, сегодня сложно найти.

2. Сегодня целесообразно регистрировать не сами научные открытия, которые таковыми становятся лишь по итогам признания их мировым сообществом ученых, но важно регистрировать авторские гипотезы научных открытий. От возникновения гипотезы до ее признания открытием порой проходят годы и десятилетия. В регистрируемых нами гипотезах важен приоритет, и важно, не теряя времени, эти открытия по предложению экспертов начать развивать и превращать их в изобретения, технологии и новые производства. Наш Институт в рамках нашей системы СОИС с 1996 года регистрирует гипотезы научных открытий, некоторые из которых впоследствии обретают статус полноценных научных открытий. Кстати, эту идею задумал, но не реализовал в свое время Альфред Нобель [6].

3. Обращаясь к нашим организаторам российской науки, системы образования и организаторам инновационной деятельности, нам важно отметить, что необходимо выявлять и поощрять тех, кто знает и умеет формировать и воспроизводить на практике такие системы управления наукой и инновационной деятельностью, ибо это один из важнейших аспектов кадровой политики. К сожалению, сегодня многие организаторы ориентированы лишь на распределение бюджетных средств, а не на результаты, где требуется компетенция и самоотдача.

4. Наши нынешние гуманитарии, которых, к сожалению, в управлении большинство, здесь бессильны, они не знакомы ни с конструированием, ни с проектированием, ни с освоением промышленных технологий, где все подчинено законам физики, химии, биологии и математики [7]. Они сегодня ориентированы на освоение новой проблемы исследования и формирования социального интеллекта [8]. Мы же в данном случае в качестве неоспоримого вектора развития цивилизации сегодня определили векторную интеллектуализацию всего современного общества, с чем можно подробно познакомиться в нашей книге [9].

5. Сегодня многочисленные российские академии, созданные инициативными учеными, к сожалению, в основном ориентированы на рост числа своих членов и на оплату вступительных и членских взносов. В этом состоит бизнес наших организаторов многих академий. К сожалению, ни одна из академий не ориентирована на поиск новых природных эффектов и их открытие и, соответственно, на регистрацию этих научных открытий и их продвижение далее в российских структурах власти. В нынешних условиях изоляции нашей экономики было бы весьма важным обратить особое внимание на эту проблему.

6. Сложность организации совместной деятельности ученых, изобретателей, конструкторов, технологов, проектантов, строителей и управленцев, которые сегодня узко специализированы прежде всего по дисциплинарному признаку, состоит в том, что получить искомый синергетический эффект крайне сложно. Такую организацию множества специалистов следует выстраивать системщикам, которых, к сожалению, в нашем государстве стране власть имущие не ищут. Хотя, по нашим оценкам, их не менее 10 тысяч по всей стране, и они худо-бедно как-то себя реализуют. Именно их системно мыслящий интеллект способен разрешать самые сложные проблемы в нашей экономике, проблемы, о которых мы говорили выше в данной статье. Это, пожалуй, более масштабная проблема в национальном и современном мироустройстве. Ее хорошо знают в КНР и США. Именно эти две страны в лице высших руководителей сегодня ищут и привлекают в свои проекты по контрактам и программам системщиков, поскольку именно они способны воспроизводить новые крупные открытия.

7. Наиболее успешные современные интеллектуалы не ориентированы на дисциплинарное самовыражение. Интеллектуалы всегда ориентированы

на актуальные проблемы современного общества. Они ищут себя в море многообразия волнующих их проблем, поскольку интеллект — это способность выявлять и разрешать проблемы [9]. Самые успешные развивают себя поэтапно, ступенчато, шагая от одной разрешенной проблемы к другой, переходя от начальных парадигм своих системных знаний к другим [10]. Одним из лучших современных примеров этого успешного интеллектуального развития является Илон Маск [11]. К сожалению, ни в школах, ни в институтах нам не объясняют самого главного — интеллектуального саморазвития как технологии самосовершенствования. К тому же ряд влиятельных политиков ратуют за изучение в вузах компетенций, а не умению думать и искать новые знания. В СССР компетенциям учили в техникумах, и делали это хорошо, а ВУЗы обучали умению думать и решать проблемы. Недаром советская триада обучения «школа — техникум — ВУЗ» получила признание во всем мире. Переход на болонскую систему принес большой вред, и хотя это как будто признали, но пока не торопятся отказываться от порочной болонской системы в ее российской интерпретации. Проблема широкого взгляда на научное знание и сегодня волнует наиболее любознательных молодых людей [12]. В России же сегодня, получая среднее и высшее образование, наши граждане в своей массе остаются узкоспециализированными и потому не вполне понимающими ключевые проблемы современного общества, о которых наши СМИ не говорят по причине журналистской неготовности обсуждать это. Именно для них современными философами пишутся трактаты о спасении человечества [13]. Хотя истинное спасение — это собственное самовоспитание, самообразование и самосовершенствование.

### Литература

1. 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.
2. Виноградова Е.Б. О российских вузах в глобальных рейтингах и не только о них // Инновации. № 1. 2021. С. 7—11.
3. Виноградова Е.Б. Китай и Германия — на пути к вершинам глобальных рейтингов // Инновации. № 4. 2021. С. 69—73.
4. Шматко А.Д. Анализ результатов научного исследования на тему: «Перспективы и основные направления устойчивого развития в условиях глобальных вызовов» // Инновации. № 8. 2021. С. 12—15.
5. Повышение капитализации и инвестиционной привлекательности компании за счет интеллектуальной собственности / Б.Б. Леонтьев, Х.А. Мамаджанов. М., 2019. 168 с. ISBN 978-5-6042536-0-1.
6. Карлберг И. Нобель: Биография человека, который изменил мир / Ингрид Карлберг. Пер. со швед. Ю. Колесовой. М. : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2022. 688 с.
7. Гоулман Дэниэл. Эмоциональный интеллект. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2022. 544 с.
8. Гоулман Дэниэл. Социальный интеллект. Новая наука о человеческих отношениях / Дэниэл Гоулман. Пер. с англ. Н. Аллунан, А. Анваера. М. : АСТ: CORPUS, 2021. 576 с.
9. Леонтьев Б.Б., Леонтьева В.Б. Интеллектуальная природа. Системное мышление. Интеллектология. Идеология. М. : Изд-во РИНФО, 2019.
10. Новак Алекс. Этажи. СПб. : Питер, 2020. 192 с.
11. Варол Озон. Думай, как Илон Маск. И другие стратегии для гигантского скачка в работе и жизни / Озон Варол. Пер. с англ. А.Д. Щедриной. М. : Эксмо, 2022. 352 с.

12. Элленхорн Росс. Как мы меняемся, и десять причин, почему. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2021. 384 с.
13. Ху Цзяци. Спасите человечество / Ху Цзяци (в пер.). М. : Эксмо, 2022. 464 с.
14. Король Александр. Интеллектуальный клуб. Духовное развитие. М. : Юпитер, 2020.

# MONITORING LAW ENFORCEMENT OF SCIENTIFIC DISCOVERIES

**Boris Leont'ev<sup>8</sup>, Valeriia Leont'eva<sup>9</sup>**

**Keywords:** *intellectual property, scientific discoveries, copyright, high technology, patents, exclusive rights, right of authorship, patent monopolies.*

### Abstract

*Purpose of the work: securing a manifold increase in the productivity and efficiency of Russian science, innovations and high-tech business.*

*Methods used: methods of analysing the state of Russian science, innovations and high-tech economy based on using system approach and concerning the external sphere of legal relations and the sphere of established laws on intellectual property were used.*

*Findings: the significance and an important result of this paper are that the authors with a 20 years' experience in the field of using and implementing intellectual property propose concrete, practical steps for normalising relations formed around the scientific discoveries problem in Russia. The main 'supplier' of scientific discoveries in Russia shall be 290 scientific research institutes functioning in the system of the Russian Academy of Sciences, industrial research institutes and enterprises as well as private businesses. The main consumers of scientific discoveries shall be Russian state corporations, high-tech business and the consolidated consumer of Russian science-intensive goods and services.*

*Research novelty: the proposed approach approach links together, in a systemic way, all spheres of the great research and development cycle, from scientific discoveries to systemic inventive activities aimed at generating new business ideas in the business field.*

### References

1. Teoriia i strategiia stanovleniia ustoichivogo mnogopoliarnogo miroustroistva na baze partnerstva tsivilizatsii : monografiia v 2 tomakh. Sadovnichii 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.
2. Vinogradova E.B. O rossiiskikh vuzakh v global'nykh reitingakh i ne tol'ko o nikh. Innovatsii, No. 1, 2021, pp. 7–11.
3. Vinogradova E.B. Kitai i Germaniia – na puti k vershinam global'nykh reitingov. Innovatsii, No. 4, 2021, pp. 69–73.
4. Shmatko A.D. Analiz rezul'tatov nauchnogo issledovaniia na temu: "Perspektivy i osnovnye napravleniia ustoichivogo razvitiia v usloviakh global'nykh vyzovov". Innovatsii, No. 8, 2021, pp. 12–15.
5. Povyshenie kapitalizatsii i investitsionnoi privlekatel'nosti kompanii za schet intellektual'noi sobstvennosti. B.B. Leont'ev, Kh.A. Mamadzhanov. M., 2019. 168 pp. ISBN 978-5-6042536-0-1.
6. Karlberg I. Nobel': Biografiia cheloveka, kotoryi izmenil mir. Ingrid Karlberg. Per. so shved. Iu. Kolesovoi. M. : KoLibri, Azbuka-Attikus, 2022. 688 pp.
7. Goulman Deniel. Emotsional'nyi intellekt. M. : Mann, Ivanov i Ferber, 2022. 544 pp.
8. Goulman Deniel. Sotsial'nyi intellekt. Novaia nauka o chelovecheskikh otnosheniakh. Deniel Goulman. Per. s angl. N. Allunan, A. Anvaera. M. : AST: CORPUS, 2021. 576 pp.
9. Leont'ev B.B., Leont'eva V.B. Intellektual'naia priroda. Sistemnoe myshlenie. Intellektologiiia. Ideologiiia. M. : Izd-vo RINFO, 2019.
10. Novak Aleks. Etazhi. SPb. : Piter, 2020. 192 pp.
11. Varol Ozon. Dumai kak Ilon Mask. I drugie strategii dlia gigantskogo skachka v rabote i zhizni. Ozon Varol. Per. s angl. A.D. Shchedrinoi. M. : Eksmo, 2022. 352 pp.
12. Ellenkhorn Ross. Kak my meniaemsia, i desiat' prichin, pochemu. M. : Mann, Ivanov i Ferber, 2021. 384 pp.
13. Khu Tsziaitsi [Hu Jiaqi]. Spasite chelovechestvo. Khu Tsziaitsi (v per.). M. : Eksmo, 2022. 464 pp.
14. Korol' Aleksandr. Intellektual'nyi klub. Dukhovnoe razvitie. M. : Iupiter, 2020.



<sup>8</sup> Boris Leont'ev, Dr.Sc. (Economics), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, International Academy of Global Studies, and 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.ru

<sup>9</sup> Valeriia Leont'eva, Ph.D. (Economics), Financial Director of the Federal Institute of Certification and Evaluation of Intellectual Property and Business, Moscow, Russian Federation. E-mail: sois2013@yandex.ru

# СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В МАЛЫХ ГОРОДАХ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПОТЕНЦИАЛ

Роговая А.В.<sup>1</sup>, Бийжанова Э.К.<sup>2</sup>, Левченко Н.В.<sup>3</sup>

**Ключевые слова:** НКО, муниципалитет, гражданское участие, потенциал активности, развитие.

## Аннотация

*Цель статьи.* Статья посвящена попытке проанализировать уровень социальной активности общественных организаций в малых городах, обозначить существующие тенденции снижения этой активности и выявить существующий потенциал ее развития.

*Метод исследования.* Выбор малых городов был осуществлен в соответствии с типологией Градостроительного кодекса РФ (ГК РФ) по численности населения. В исследовании использовался междисциплинарный анализ, различные научные и методологические подходы, сочетающие социально-пространственную и социально-территориальную идентификацию регионов России. Были использованы также качественные методики исследований (глубинные интервью и фокус-группы) и вторичный анализ статистических данных.

*Результаты.* Каждый малый город имеет богатую историю и культуру, которые составляют потенциал в том числе социальной самоорганизации для решения актуальных проблем. Гражданское участие в местных сообществах, активность общественных организаций, инициативность местного населения зависит также от типа населенного пункта, уровня и качества жизни. В связи с этим более глубокого социологического исследования требуют социальные проблемы общественных организаций, их место и роль в малых городах, социально-экономическое и социокультурное влияние на пространственно-региональное развитие. Исследования обнаружили готовность индивидов, социальных групп и сообществ участвовать в общественной деятельности, несмотря на проблемы, характерные для малых городов. Были изучены соответствующие законодательные, правовые и нормативные документы, материалы статистики, проведены глубинные интервью с экспертами и фокус-группы в целевых аудиториях. Выявлены основные причины низкой социальной активности гражданского общества, а также основные проблемы деятельности местных общественных организаций. Актуальным представляется рассмотрение опыта и потенциала общественных организаций, гражданского участия в местных сообществах.

*Научная новизна.* Основываясь на имеющихся работах, посвященных социальной активности общественных организаций в России, можно отметить, что они, как правило, представлены в региональном и/или общероссийском обобщении. В статье выявлены особенности и специфика работы и активности общественных организаций в малых городах.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-81-91

## Введение и постановка задачи

Малые города как системообразующие элементы региона, их трудовой, природно-климатический, ресурсный, производственный и человеческий потенциал являются основой устойчивого регионального развития<sup>4</sup>. Однако возможности социального разви-

тия современного малого города из-за ограниченности его функциональной структуры сравнительно малы [9]. Небольшие города значительно различаются по количеству проживающих, месту расположения, административной структуре, удаленности от других городов и населенных пунктов, экономическому развитию, социальной сфере, инфраструктуре, потенциалу развития, специализации, транспортным связям с другими городами и регионами<sup>5</sup>. Все это определяет конкретные проблемы каждого

<sup>4</sup> Орлова Е.А. Малый город: феномен, понятие и подходы к исследованию // Избранные доклады 61-й университетской научно-технической конференции студентов и молодых ученых. 2015. С. 109—111; Устойчивое развитие территорий : сб. докладов международной научно-практической конференции (Москва, 16 мая 2018 г.) / М-во образования и науки Рос. Федерации, Нац. исследоват. Моск. гос. строит. ун-т электрон. дан. и прогр. (9 Мб). М. : МИСИ—МГСУ, 2018. 235 с.

<sup>5</sup> Кодина И.Н. Малый город: определение границ и типология // Личность. Культура. Общество. Т. XI. 2009. Вып. 4 (№ 51—52). С. 56—59.

<sup>1</sup> Роговая Анастасия Владимировна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Центра изучения регионов России Института социологии ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0002-7982-3696. E-mail: av\_rogovaya@mail.ru

<sup>2</sup> Бийжанова Элиза Камчыбековна, научный сотрудник Центра изучения регионов России Института социологии ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0002-0401-8633. E-mail: biyghanova@isras.ru

<sup>3</sup> Левченко Наталья Валерьевна, кандидат социологических наук, научный сотрудник Центра изучения регионов России Института социологии ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0002-9052-7900. E-mail: natalya\_levchenk@mail.ru

малого города и перспективы его развития. Города, которые имеют шанс выжить и развиваться, обладают для этого соответствующими ресурсами. Это — города прежде всего промышленные и научно-промышленные, туристического и рекреационно-бальнеологического профиля, агропромышленные, а также опорные города (города-спутники), находящиеся в непосредственной близости к крупному мегаполису [8, с. 52—56]. Лишь треть малых городов являются относительно благополучными, еще треть — проблемными, треть — откровенно депрессивными. Именно для последних категорий малых городов стали характерными сужение рынка труда, безработица, снижение уровня и качества жизни, обветшание городской инфраструктуры, отток населения (особенно молодежи), резкие диспропорции между возрастающим контингентом пожилых лиц и уменьшающимся молодым сегментом населения [4].

Устойчивость города как системы формируется не за счет количества и качества ее элементов, а за счет связей между ними, а также действия такого активного элемента, как человеческий ресурс — системы местного самоуправления, муниципальной власти, активности местного сообщества [3]. Изучение общественных организаций в малых городах позволит увидеть реальное их положение на местах, проблемы и перспективы их развития, взаимодействие с органами местной власти, бизнес-сообществами и другими организациями, гражданами.

Несмотря на имеющийся богатый природный и историко-культурный потенциал большинства малых городов, роста их населения пока не наблюдается. Попыткой улучшить условия жизни, вернуть людей в малые города, воспрепятствовать оттоку молодежи стало создание проекта «Формирование комфортной городской среды», в том числе ежегодное проведение всероссийского конкурса лучших проектов благоустройства малых городов и исторических поселений, реализуемые на федеральном уровне<sup>6</sup>.

Деятельность общественных организаций, местного населения, да и самого человека как личности в малом городе более заметна и выражена, чем в среде большого города. Небольшой масштаб среды жизнедеятельности местного сообщества, сложившаяся конфигурация социально-психологической общности жителей, преобладание традиционного образа жизни<sup>7</sup> придают относительную устойчивость городскому социуму, способствуя его самоорганизации. Иными словами, малые города обладают признаками значительного консолидационного потенциала, выгодно отличающего их от территорий крупных городских агломераций. При этом очевид-

ной проблемой остается сложный процесс вовлечения населения в вопросы организации общественных пространств [1].

**По мнению 38% россиян, общественные организации приносят реальную пользу;** 13% полагают, что они практически не приносят пользы, 49% ничего об этом не знают. Чаще других уверены в пользе общественных организаций граждане 35—44 лет (51%), 60 лет и старше (46%). При этом по сравнению с 2019 годом выросла доля россиян, которые не принимали участие в благотворительной/волонтерской деятельности (с 20% в 2019 году до 40% в 2021 году)<sup>8</sup>.

Учитывая эти данные и интерес населения разного возраста к деятельности общественных организаций в целом, нам бы хотелось сфокусироваться на деятельности общественных организаций, местных сообществ в условиях малого города, формах и условиях их образования, а также их влиянии на местное самоуправление и другие общности, их поведенческих и ценностных установках.

Исследование социальной активности общественных организаций в малых городах позволит увидеть масштаб актуальных социальных проблем, четче определить приоритеты, направления и средства в их решении.

### Методика исследования

Основой исследования выступает междисциплинарный анализ, использование различных научных и методологических подходов, включая системный подход, сочетающий социально-пространственную и социально-территориальную идентификацию регионов России, социальное моделирование.

В рамках социопространственного подхода малые города исследуются в контексте социальных отношений акторов и агентов их развития в глобальном, социетальном, региональном и местном планах. Данный подход позволяет сделать акцент на субъектности социально-территориальных групп (общностей и сообществ), а не просто на некое население, дифференцируемое по каким-то признакам (демографическим, национальным и т. п.). В таком социопространстве формируются свои специфические черты, своя ментальность социальных групп, обусловленным практически ежедневным коммуникативным взаимодействием между горожанами в самых различных сферах, начиная от мест проживания, транспорта, занятости, торгово-бытовых услуг и заканчивая досугом [4].

Идентификация местных жителей с городом, чувство принадлежности к нему, сохранение индивидуальности, связь со своей малой родиной и традициями ведет к сохранению социальной и куль-

<sup>6</sup> Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды. URL: <https://konkurs.gorodsreda.ru> (дата обращения: 26.05.2022).

<sup>7</sup> Например, ориентированность на семейные традиции, укрепление связей с родными и близкими и т. д.

<sup>8</sup> Страна неравнодушных. URL: <http://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/strana-neravnodushnykh> (дата обращения: 26.05.2022).

турной идентичности, подъему самоидентификации личности. Поэтому малый город имеет особую идентичность социально-территориальных общностей со своими лидерами, авторитетными и уважаемыми людьми.

К основным субъектам муниципальной политики относятся: власть (законодательная и исполнительная), бизнес (малый, средний, крупный), общественные организации (представляющие жителей), средства массовой информации (СМИ). Каждый из этих акторов сложно структурирован. При этом, рассматривая общественные организации, выделяются различные институты: профессиональные (организации, ассоциации, профсоюзы), негосударственные (НКО), политические (партии), а также группы отдельных гражданских активистов.

В рамках комплексного анализа проблематики регионов в социально-экономическом, общественно-политическом и социокультурном контекстах ФНИСЦ РАН в 2019—2021 г. было проведено исследование по теме «Социальное моделирование региональных неравенств и путей их преодоления в контексте межрегиональных и федеративных отношений» в 16 типичных поселениях данного типа, отобранных по типологическим основаниям, отражающим макрорегиональный, поселенческо-расселенческий, отраслевой и критериальные признаки<sup>9</sup>. Социологическое исследование проводилось с использованием качественных методов (глубинные интервью и фокус-группы, всего 109 интервью и 32 фокус-группы). В качестве экспертов и респондентов выступили представители федеральных органов исполнительной власти, городских властей, местных бизнес-сообществ и общественных организаций (представители общества ветеранов, общественного совета города, профсоюзы, НКО и т. п.). Полученные данные позволили выявить и проанализировать широкий круг вопросов, актуальных в настоящее время для малых городов с точки зрения наиболее активных жителей.

Были изучены соответствующие законодательные, правовые и нормативные документы, материалы статистики, что позволило получить общие представления о профессиональной и производ-

ственных средах социальных групп городских образований, условиях их формирования.

### Социальная активность общественных организаций

Особое значение для современного развития малых городов имеет деятельность некоммерческого сектора (НКО): общественные объединения, общественные организации, общественные движения, общественные фонды и другие формы общественных образований. Поскольку объектом исследования выступали общественные организации, то важно было фиксировать не только их количество, но и степень их организованности, участие в проектах, грантах, наличие специальных мероприятий для детей и взрослых и т. п.

Анализируя зарегистрированные на сайте Минюста общественные организации<sup>10</sup> в исследуемых малых городах за 2021 г., можно выделить основные их направления (см. Таблицу 1).

Исходя из полученных данных, больше всего зарегистрированных организаций, оказывающих социальные услуги населению и занимающихся деятельностью в области физической культуры и спорта, образования и просвещения, патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи. При этом следует учитывать, что не все организации официально зарегистрированы. В итоге нельзя понять, сколько реально действующих некоммерческих организаций в сфере образования, культуры, здравоохранения, благотворительности и какими человеческими и финансовыми ресурсами они располагают<sup>11</sup>. Как отмечают эксперты, многие молодежные, волонтерские и благотворительные организации не готовы регистрировать НКО по причине отсутствия постоянного штата, а также необходимости платить налоги.

С целью развития институтов гражданского общества, в начале 2017 г. был создан единый Фонд президентских грантов, который распределяет гранты некоммерческим организациям<sup>12</sup>. Однако такая поддержка направлена в первую очередь на социально ориентированные некоммерческие организации. Например, из общественных объединений Среднеуральска в 2020 г. поддержку получила общественная организация ветеранов войны и труда города Среднеуральска, а также местная общественная организация «Народная дружина городского округа Среднеуральск».

<sup>9</sup> Эмпирические исследования были проведены в следующих малых городах: г. Лихославль в агломерации Твери и г. Кимры вне агломерации (Тверская область, Центральный ФО); г. Сокол в агломерации Вологды и г. Красавино вне агломерации (Вологодская область, Северо-Западный ФО); г. Аксай в агломерации Ростова-на-Дону и г. Миллерово вне агломерации (Ростовская область, Южный ФО); г. Изобильный в агломерации Ставрополя и г. Новоалександровск вне агломерации (Ставропольский край, Северо-Кавказский ФО); г. Балахна в агломерации Нижнего Новгорода и г. Заволжье вне агломерации (Нижегородская область, Приволжский ФО); г. Среднеуральск в агломерации Екатеринбурга и г. Ирбит вне агломерации (Свердловская область, Уральский ФО); г. Шелехов в агломерации Иркутска и г. Зима вне агломерации (Иркутская область, Сибирский ФО); г. Большой Камень в агломерации г. Владивосток и г. Спасск-Дальний вне агломерации (Приморский край, Дальневосточный ФО).

<sup>10</sup> Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 12.05.2022).

<sup>11</sup> Некоммерческий сектор: динамика развития. URL: <https://report2018.oprf.ru/ru/3.php> (дата обращения: 26.05.2022).

<sup>12</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2019 г. № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43944> (дата обращения: 12.05.2022).

Таблица 1

Малые города	Социально-ориентированные	Казачество, народные дружины	Спортивное направление	Молодежные	Совет предпринимателей, Защита прав потребителей	Благотворительные	Другие
Ирбит	4	2					
Среднеуральск	3	2	2				
Сокол	3		1		2	1	2
Красавино	3						
Зима	4	2	1	1		1	3
Шелехов	3	1	4	1		1	2
Балахна	2	1	1		1		4
Заволжье	2	1	2				2
Большой Камень	1	2	6	2	1		1
Спасск-Дальний	2	1	3				
Новоалександровск	3	2	2				
Изобильный	3	3					
Лихославль	4						1
Кимры	4	1	2				2

**В 2018 г. были внесены поправки в Налоговый кодекс, освобождающие граждан от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) при получении денежных средств из президентских грантов.** При этом волонтеры освобождаются от уплаты НДФЛ, если они получили помощь в натуральном выражении, например, в виде оплаты билета до места, где они будут осуществлять свою добровольческую деятельность, а также проживания, питания и прочих нужд<sup>13</sup>.

Поскольку население так или иначе входит в существующие ныне общественные организации, было выявлено, что самыми активными общественными организациями в малых городах являются социально ориентированные некоммерческие организации, такие как Совет ветеранов войны и труда, Совет инвалидов, Совет матерей и другие. Такие организации существуют давно, их возглавляют в основном пожилые люди, имеющие жизненный и профессиональный опыт. Далее можно выделить молодежные организации, волонтерские движения, казачество и народные дружины.

Несмотря на то, что общественные и молодежные организации способны оказывать прямое влияние на многие управленческие решения, их гражданскую активность порой сложно уловить, потому что она не оформлена организационно, а инициатива не регламентирована. Чаще всего их активность удается наблюдать через коллективные действия: протестные акции, культурные события, стихийные выступления групп граждан, спортивные соревнования, массовые гуляния по поводу различных праздников.

Большинство респондентов (78,1%) оценивают уровень организации и активность местных гражданских сообществ как «средний» и «высокий», при этом его участие в городах-агломерациях более активно, чем вне их (см. Таблицу 2). Такую активность можно объяснить развитием самого города, наличием крупных предприятий, обеспечивающих рабочие места и, соответственно, становящихся более привлекательными для притока активных, трудоспособных людей.

При этом главным условием развития общественных организаций, по мнению их представителей, являются не близость малого города к региональному или федеральному центру, а активная под-

<sup>13</sup> Некоммерческий сектор: динамика развития. URL: <https://report2018.oprf.ru/ru/3.php> (дата обращения: 26.05.2022).

**Насколько, по вашему мнению, организовано и активно местное гражданское сообщество в городе, по 10-ти балльной шкале, %**

	Малые города в агломерации	Малые города в агломерации	Малые города в агломерации
Низкий балл (1—3)	18,0	18,0	18,0
Средний балл (4—7)	24,0	24,0	24,0
Высокий балл (8—10)	58,0	58,0	58,0
Затруднились ответить	0	0	0

держка администрации города, а также активность самих жителей города.

Среди наиболее выраженных признаков активности общественных организаций можно отметить:

- › внимание к жизненно важным проблемам родного города;
- › способность к самоорганизации и саморазвитию;
- › активное взаимодействие с местными органами власти, бизнес-сообществом и другими общественными организациями.

Эксперты отмечают, что старшее поколение более активно, чем молодежь. В ходе исследования обнаружено, что самые активные представители общественных организаций в прошлом были депутатами, знают, какие проблемы города являются наиболее важными, понимают, как взаимодействовать с органами власти. В свою очередь, городское руководство с уважением относится к старшему поколению.

Так, активность населения г. Большой Камень проявляется в решении экологических проблем, связанных со строительством судовой верфи. По мнению представителей общественности, данное строительство несет экологические риски, которые, помимо разрушения окружающей среды, могут нанести существенный вред здоровью местного населения, особенно детей. Конфликт с администрацией возникает в результате того, что не учитывается мнение людей по данному вопросу: *«У нас очень добрый народ, очень отзывчивый на чужую беду и на радость и он в принципе и остался таким, но его замордовали со всех сторон вот этим делами»*. *«Мы были ЗАТО, жили свои миром, каждый отвечал за порядок... то есть у нас была какая-то определенная ответственность. У нас масса людей, которые готовы принять участие во всем этом, очень много. Мы привыкли к активной жизни, но извините, мы не можем это сдвинуть... никто не хочет слышать...»*

Для маленьких городов (например, Красавино, Лихославль с населением до 20 тыс.), где все друг друга знают, общественные организации также довольно активны. В таких городах фактически отсутствуют препятствия (игнорирование или безразличие со стороны местных властей) для проявления

людьми своей гражданской активности, они более социально контактны (с теми же соседями, земляками, прохожими), открыты и заинтересованы в решении проблем местного уровня.

Представители общественных организаций и местных органов власти г. Заволжья отмечают пассивность населения в целом и активность пенсионеров. Самой сильной и массовой организацией является Совет ветеранов Заволжского моторного завода, где более 6 тыс. членов, однако это скорее исключение из общей тенденции, поскольку завод выделяет средства на проведение мероприятий. Поэтому сказать с уверенностью, существовала бы данная организация в такой численности и с такой активностью без источника финансирования, сказать сложно. Бедность большинства населения, низкооплачиваемая работа, давление со стороны крупных предприятий, страх потери работы, ощущение незащищенности, небезопасности сказывается на росте негативных настроений: *«Люди ведут себя агрессивно и не слышат вообще ничего... и только экстремальные обстоятельства вынуждают наших людей самоорганизовываться»*; *«...разочаровался народ, ни во что не верит, живет бедно... вот 10 лет назад была активность побольше, во что-то верили, на что-то надеялись, не были так забиты, а сейчас пошел, получил свою зарплату, пришел домой, забился в квартиру и всё — уже ничего не надо»*.

Схожая ситуация наблюдается и в г. Спасске-Дальнем. Как отмечают представители общественных организаций, население думает о выживании и решении повседневных проблем, а не о создании каких-то сообществ. По мнению главы ГО Спасск-Дальний, людей, не имеющих возможности фокусироваться на положительных аспектах своей жизни, скорее объединяют растущие тревоги и общность проблем, связанных с их финансово-экономическим положением: *«Когда мы планируем какие-то мероприятия общественные, те же субботники, мы достаточно много получаем, есть и поддержка, но в любом случае есть и ложка дегтя... А вот когда какой-то негатив, то люди в этом единодушны, поддерживают негатив, и тогда они уже не замечают каких-то вещей положительных... ярко выражена сегодня нетерпимость людей друг к другу»*.

В последние годы в качестве инициативных и поддерживаемых достаточно широкими группами граждан формами общественной активности выделяются добровольчество (волонтерство) и благотворительность, в т. ч. в научном дискурсе [7].

Так, в г. Шелехове, где активно работает благотворительный фонд имени Григория Шелехова, реализуются различные проекты, в основном направленные на поддержку местной молодежи, гражданских инициатив, включающих волонтерские.

Администрация пытается оказывать поддержку в развитии молодежных патриотических организаций, волонтерских и благотворительных движений, однако молодежь все равно покидает малые города. Как отмечает представитель общественной организации Среднеуральска: *«социальная политика в городе создает пессимизм и молодежь здесь не хочет оседать, работать, развиваться, идти во власть, в администрацию, чтоб решать вот эти проблемы».*

В г. Ирбите есть молодежная общественная организация «Сделай это сейчас», в ней порядка 300 членов, действует Молодежный совет, руководитель которого и молодежь ставят перед администрацией достаточно серьезные задачи и готовы сами принимать участие в их решении. Активно работают молодежные организации и волонтерское движение в г. Спасске-Дальнем: *«... у нас очередная школа сейчас пришла в российское движение школьников, большая президентская программа... наши ребята года 2 назад выигрывали краевые, всероссийские конкурсы по волонтерству...»*

Есть в малых городах и активные спортивные объединения, которые принимают участие в различных мероприятиях города, общественные советы по спорту, где выдвигаются и обсуждаются актуальные вопросы. Но где-то они активны, где-то нет.

Активны и казацкие общества, народные дружины (особенно в городах Изобильный, Новоалександровск, Заволжье), поскольку выделяется финансирование по федеральной, краевой, а также муниципальной программе по казачеству, которое стимулирует их активность. Казаки активно участвуют во всех общественных городских мероприятиях, праздниках, сотрудничают с епархией, школами. Проводятся различные мероприятия с молодежью, патриотическое воспитание, конкурсы на лучшую дружину. Например, казачье общество г. Новоалександровска создало детско-юношеский центр. Как отмечает представитель Заволжского казачьего общества: *«в прошлом году мы провели порядка 50 открытых уроков по школам города, рассказывали об истории казачества, истории Нижегородской области... Проводим соревнования по казачьим видам спорта. Сейчас на базе техникума открываем секцию по рубке шашкой».*

Несмотря на энтузиазм некоторых активистов г. Балахны, среди экспертов преобладает более сдержанная критическая оценка, свидетельствующая о том, что одной из серьезных проблем малых городов

является низкая социальная активность населения. Разбудить социальную активность жителей могла только реальная угроза для города, что доказала ситуация вокруг строительства низконапорного гидроузла на Волге, неподалеку от Балахны<sup>14</sup>. Однако даже такие угрозы не смогли активизировать деятельность местных общественных организаций и повысить их консолидированность.

Как отмечает депутат Кимрской городской Думы, общественные организации и в целом население города раньше были активней, а сейчас более пассивны. Активность снижается потому, что люди, обращаясь в местные органы власти, видят, что их проблема не разрешается, вследствие чего разочаровываются в возможностях как-то решить вопросы через существующие структуры: *«раньше, возьмем, было много активистов, которые ходили, сами клумбы делали, сейчас просто все это спало, видят, что отдачи никакой нет, всё приходит в упадок и у людей даже заинтересованности никакой не возникает».*

Поэтому если понимать активность прежде всего как самодеятельность, следует признать, что общественные организации, как и большая часть самих жителей малых городов, в целом пассивны и апатичны. По мнению представителя общественной организации г. Заволжья, общественная инициатива есть, но она скорее носит негативный настрой и связана в большей степени с получением личных выгод, чем с общественной пользой, нет гражданского общества: *«...у них сегодня идет активность разрушительного толка... депрессивные настроения, которые сегодня существуют, массовые депрессии, которые как зараза распространяются не только в нашем городе».*

### Основные проблемы деятельности общественных организаций

По данным проведенного исследования, можно выделить следующие основные факторы, снижающие эффективность работы общественных организаций:

- экономическая слабость муниципальных образований;
- сложности во взаимодействии с местными органами власти и бизнес-сообществом в решении проблем города, отсутствие помощи в разъяснении вопросов по грантовой поддержке и другим вопросам со стороны администрации;
- отсутствие финансовой базы;
- неорганизованность и неготовность общественных организаций сотрудничать друг с другом;
- отсутствие лидера, готового активно продвигать интересы своей организации.

<sup>14</sup> Митинг в Балахне: требуем запретить строительство гидроузла на Волге. URL: <https://regnum.ru/news/society/2617167.html> (дата обращения: 16.10.2021).

Сейчас говорить о существенной роли общественных организаций в развитии малого города невозможно, потому что местная власть не может развивать город в полной мере в силу объективных и субъективных причин. Общественные организации теоретически должны участвовать в этом процессе, но перед ними возникают неразрешимые проблемы на муниципальном уровне. Муниципалитеты стараются осуществить имеющуюся возможность в **имущественной поддержке в форме передачи во владение и пользование нежилых помещений**, а также в правовой, консультационной, информационной и организационной поддержке.

В г. Ирбита, по мнению представителя городского Совета ветеранов общественных организаций, созданы хорошие условия для развития общественных организаций: «... в целом по области только два таких города, Новоуральск и мы, которые имеют отдельные здания: Центр общественных организаций, Совет ветеранов, Память сердца общества, Общество глухих, Общество инвалидов, Общество слепых, Общество афганцев и чеченцев, чернобыльцы. То есть у нас очень хорошее здание, отлично отремонтированное, внешне и внутренне, актовое зал. Далее, городские власти взяли на себя полностью финансирование, и тепло, и воду, все полностью. Мы получаем субсидию ежеквартальную, то есть мы не обделены вниманием...». При этом эти субсидии через Совет ветеранов перераспределяются на другие общественные организации, которые не могут по тем или иным причинам участвовать в программах.

При этом большое значение в развитии и взаимодействии общественных организаций оказывает наличие общественного совета/палаты при администрации. Такие общественные палаты взаимодействуют со всем спектром некоммерческих организаций — ветеранскими, молодежными, профсоюзами, просветительскими и экологическими, обществами охраны памятников истории и культуры, однако неформальные гражданские инициативы не всегда получают должную поддержку<sup>15</sup>.

В целом работа администрации с общественными организациями с обеих сторон оценивается положительно. Как отмечает заместитель главы г. Ирбита: «мы встречаемся с ними, они высказывают нам, что им нравится, что им не нравится и очень много мы почерпываем с того общения... Нам легче с ними решать вопросы и в каких-то моментах они помогают нам в решении наших вопросов». «Администрация не нажимает, мы просто вместе решаем, как поступить, они могут посоветовать нам обратиться вот к этому... собирает всех и обсуждает вопросы...» (Спасск-Дальний). «Создаются условия для проведения совещаний, на всех мероприятиях вопросы с нами согласовывают. А вот матери-

ально — очень сложно. Для развития общественных организаций к нам прислушиваются, с нами считаются, нас во все дела посвящают, то есть без нашего ведома ничего ведь не делается» (Сокол). Активно работает общественная палата и в Большом Камне: «у нас приходят люди на публичные слушания... если какая-то организация начинает какую-то работу, то соответственно остальные организации все об этом осведомлены, если там помощь нужна и так далее...»

Как отмечает председатель общественной палаты г. Ирбита, работа общественной палаты позволяет решать многие проблемы города: «отражает как бы наше мнение... это источник информации...».

Но не во всех исследуемых малых городах есть поддержка общественных организаций со стороны администрации. К примеру, на уровне общественных организаций председатели пытаются решить основные проблемы Среднеуральска (по их мнению, проблем много — питьевая вода, загрязнение воздуха), но «нас в большей степени не слышат...». Градообразующее предприятие, которое находится в руках управляющей компании РМ «Среднеуральск» и содержит больше 80% жилья, представители которой составляют большинство в Думе, пытается уйти от решения проблем с очистными сооружениями: «Им не интересно, чтобы город развивался, чтобы здесь решались проблемы, чтобы люди молодые оставались здесь... всё опиралось только на мнение Думы». По мнению председателя совета ветеранов Среднеуральска, раньше депутаты и руководство города знали эту проблему и пытались ее решать: «сегодня ситуация такая, что она нерешаема... Что конкретно делает городская власть для развития общественной организации? Ничего... Они пытались нас распустить, но не получилось...».

Как отмечает председатель общественного совета при администрации Балахнинского района: «администрация не всегда прислушивается к нам, вопросы решаются по 4, по 5 лет... Позитив складывается из того, что все-таки появилась федеральная программа по народным инициативам... Очень много зависит от руководства администрации...».

Таким образом, активность общественной палаты того или иного города как площадки для диалога зависит прежде всего от позиции самих членов, но также и от имеющихся ресурсов, от отношения местных властей. Там, где власти включаются в обсуждение текущих проблем, возникают условия для диалога и поиска приемлемых решений.

Несмотря на то, что все молодежные организации функционируют на одинаковых основаниях, некоторые из них известны по всей стране и имеют большую административную, финансовую и информационную поддержку. Другие же организации не пользуются популярностью даже в рамках своего региона, хотя осуществляют деятельность, аналогичную первым [2].

<sup>15</sup> Институты общественного контроля и формирование «народной повестки». URL: <https://report2019.oprf.ru/1/index.html> (дата обращения: 16.10.2021).

Так, по данным исследований, проблемы, с которыми сталкивается молодежь малого города в деятельности своих организаций, — это прежде всего отсутствие материальных, административных и информационных ресурсов, а также низкая активность самой молодежи в развитии этих организаций.

Поскольку в малых городах часто отсутствуют высшие и средние учебные заведения, особенно в отдаленных от центра городах, молодежь объединяется в основном при школах. Поэтому, по мнению представителя общественной организации г. Заволжья, существует большая проблема с рабочей молодежью, не хватает объединений людей молодого возраста от 25 до 35 лет. Сложность с привлечением рабочей молодежи, например, в г. Зиме связана и с недостаточностью в городе объектов спорта.

Сотрудничество с институтами гражданского общества необходимо и полезно. Вместе с тем взаимодействие администрации, общественных организаций и бизнес-сообществ не во всех малых городах осуществляется в достаточной мере и не всегда является эффективным. Такая ситуация обусловлена невысокой гражданской активностью, недостаточной готовностью граждан участвовать в формировании органов местного самоуправления, в решении вопросов местного значения, в общественно-политической жизни своих территориальных сообществ.

В малых городах, где имеются крупные предприятия, развиты средний и мелкий бизнес, бизнес-сообщества готовы помогать общественным организациям, в частности, в благотворительных акциях, различных проектах. Так, в Шелехове есть Благотворительный фонд «Центр социальных программ» РУСАЛа, где в 2017 г. было реализовано несколько проектов в рамках программы «Помогать просто». Как отмечает представитель общественной организации г. Шелехова: *«кто-то готов деньгами помогать, кто-то материалами... большое предприятие ИркаЗ тоже принимает свое участие. Плюс у ИркаЗа есть свои все-таки социальные проекты, в которых они принимают участие и поддерживают немножко в грантовых конкурсах»*.

В других городах взаимодействие в треугольнике «власть — бизнес — общественные организации» не отлажено.

Единственный больной вопрос, по мнению представителей общественных организаций, — это финансирование, где существует много проблем. Возможностей помочь общественным организациям финансово у местной власти практически нет никаких. Порой не имея своего помещения, средства на закупку канцелярских товаров, элементарных подарков (открыток, грамот) представителям общественных организаций приходится выискивать из своих средств, порой и *«приходится выпрашивать с протянутой рукой»*.

Для общественных организаций предусмотрены членские взносы, но как отмечают эксперты, за них надо отчитываться перед налоговой, поэтому

многие от них отказываются, *«чтобы не трепать нервы»*. Если председатель привлекает, допустим, средства со стороны, то это автоматически означает попадание в очень большое количество бумажной отчетности в налоговой: *«И вместо того чтобы нести полезную функцию, например, заниматься именно патриотическим воспитанием или заниматься поддержкой молодых мам, многодетных... Вместо того, чтобы сконцентрироваться на основной цели, для чего создана организация, ее председатель... изыскивает средства на «поддержание штанов» ... Он делает это мало того что бесплатно, мало того, что несет огромные затраты своих личных, огромную ответственность, он ничего за это не получает...»*.

Общественные организации пытаются принимать участие в грантах, но не во всех городах администрация идет навстречу. Как отмечает представитель общественности г. Зимы: *«Если раньше от муниципалитета просто давались деньги, тому же Совету ветеранов, они устраивали просто чаепития, просто общение. Сейчас требования изменились, требования законодательства изменились, и теперь НКО, общественные организации должны подкрепить себя программой действий, и она должна быть достаточно интересной, эффективной и работать на население»*.

Как отмечают представители общественных организаций, нет специалистов, которые могли бы оформить правильно проекты, программы для участия в грантах. Администрация предлагает войти в эти программы, оказать техническую помощь, но здесь есть свои трудности. По мнению большинства представителей общественных организаций, очень сложно писать проекты: *«Вот мы хотели попасть по благоустройству парка... У нас идея-то замечательная и плюс это же места общего пользования. Но мы преподнесли это очень примитивно. Некому делать-то. Так чтобы написать проект тоже нужны специалисты, которых в нашем районе нет. Высококвалифицированных, которые умели бы писать проекты, этому же тоже учиться надо. И выиграл Сокол, а нам ничего»* (Красавино).

Существующая грантовая политика и поддержка НКО со стороны муниципалитета не позволяет воспользоваться ею в полной мере из-за отсутствия подробной или понятной инструкции по написанию социально значимых проектов, четких и прозрачных критериев оценки проектов, недостаточного информационного освещения в Интернете и СМИ снижает активность участия молодежи в таких проектах [10].

По мнению участников фокус-группы, представителей общественных организаций, у молодежи есть интересные идеи, но не хватает потенциала защититься в каких-то глобальных больших проектах и выиграть гранты: *«Нас этому обучали, возили, приглашали... и понимаю, что оно того не стоит, не вывезем... Вот эти вот все взносы для официаль-*

ных НКО, они тоже достаточно большие. Регистрируешь не просто там пошел и записал, а на это уходит очень много денег... Там много организационных, технических вопросов. Знак свой нужен, логотип нужен, а это нужно художника, нужно заплатить и вот это все и никто тебе этого финансировать не будет. Вот в этом сложность...».

Молодежные и волонтерские организации стараются участвовать в мероприятиях, проводимых Российским союзом молодежи (Росмолодежь). Но такая помощь в основном направлена на какие-то индивидуальные или развлекательные вещи, а не на организацию общественно полезных или познавательных мероприятий, акций, поскольку нужна опять же официальная регистрация.

Эффективной работе общественных организаций порой мешает их неорганизованность, отсутствие хорошего лидера. К тому же взять лидерские функции не каждый готов, по мнению депутата г. Балахна: «Они не готовы объединяться в какие-то группы, каким-то образом выразить свои протестные настроения в отношении тех или иных вещей, которые в обществе случаются, которые, наверное, нужно каким-то образом менять. Сейчас полный разброд в том плане, что люди всегда ищут источник силы, вокруг кого сплотиться».

К примеру, молодежь г. Красавино в движении «Сила добрых сердец» не может работать полноценно, потому что у них нет руководителя: «Вот много зависит от руководителя. То есть молодежь, школьники тоже активные и в принципе готовы. Ходили сами по себе, бабушкам помогали, это как волонтерское движение. Они сами искали себе руководителя и их все спихивали. И в принципе, если бы был руководитель, они могли бы достичь многих целей. И деньги тоже выиграть. Просто нету взрослого человека, который будет этим заниматься».

**Несмотря на то, что наблюдается тенденция роста поддержки НКО на муниципальном уровне, одной из главных проблем развития общественных организаций остается крайне слабая информированность населения об их деятельности, чем на практике занимаются существующие НКО и как можно принять участие в их мероприятиях.** Также на достаточно низком уровне находится и информированность местного населения о существующих волонтерских и благотворительных платформах, при этом что потенциал роста достаточно высок [5].

### Заключение

Муниципалитеты сегодня не могут игнорировать мнение местных общественных организаций. Поэтому актуальной представляется необходимость решения вопроса о потенциале общественных организаций, гражданского участия в местных сообществах. Именно обратная связь с общественными организациями обеспечивает более глубокое понимание происходящих процессов, позволяет находить

оптимальные пути решения возникающих проблем в малом городе.

Поскольку люди в основном собираются по интересам, возрасту, им удобнее не поодиночке, а через общественные организации донести мнение общества до власти, отстаивать свои права. Поэтому местной власти важно оценить вклад НКО в решении социально-значимых проблем, поскольку именно представители общественных организаций в первую очередь стремятся донести до экспертов наиболее злободневные для них темы. Такое взаимодействие может осуществляться через создание различных советов, экспертных встреч, круглых столов.

Особую значимость в этом контексте представляет взаимодействие всех общественных организаций с общественной палатой (совет), бизнес-сообществом, администрацией [6]. Именно такое взаимодействие на постоянной основе — это хорошее начало, которое сподвигнет на развитие малого города во всех сферах деятельности.

Общественные организации, по мнению представителя общественности г. Красавино, — это «надежное плечо» для администрации: «Вот перед наводком, куда обратиться, к кому? Все общественные организации берут и разносят по домам противонаводковые. Где какая агитация, пошли общественные организации. Опять субботник надо? Кто идет убирать — общественная организация, на пруд так на пруд, в парк так в парк. У нас уже места распределены».

С одной стороны, потенциал общественных организаций в малых городах, особенно социально-ориентированных, заключается в их ответственности (как общественной, так и личной), опыте членов сообщества. Такие организации активно участвуют во всех городских мероприятиях, с их подачи открываются музеи, реализуются конкретные проекты, акции, решаются многие вопросы, осуществляется точечная помощь. «Вот мы проводим акции по безбарьерной среде для улучшения жизни людей... проводили акцию по устройству автостоянок, проводим даже по всем этим акциям круглые столы».

С другой стороны, по мнению представителей общественных организаций, необходима государственная поддержка (не только на местах) общественных организаций, помощь инициативных людей. Это увеличение финансирования, налоговые льготы, содействие в участии в грантах. Примером могут служить успешно работающий в Иркутской области «Ресурсный центр по поддержке некоммерческих организаций Иркутской области», в котором регулярно проходят обучающие семинары по социальному проектированию и подготовке заявок на участие в грантовых конкурсах. Некоммерческий фонд поддержки социального развития Приморского края «Энергия участия» в рамках проекта «Ресурсный центр поддержки гражданских инициатив 3.0: Проектная платформа Приморья» запустил марфон для гражданских активистов, включающий обучающие мероприятия по социальному проекти-

рованию, доработке и презентации проектов, которые участники смогут подать на грантовые конкурсы. Конечно, по мнению экспертов, не всегда просто объяснить ветеранским организациям на местах, как им необходимо писать грант, но именно этот путь на сегодняшний день — самый эффективный.

Существует и открытая площадка для диалога между чиновниками, предпринимателями, гражданскими активистами, представителями НКО — форум «Сообщество». Его главная задача — выявить лучшие региональные и федеральные практики гражданской активности, объединить единомышленников<sup>16</sup>.

В свою очередь, наличие развивающихся предприятий в городе дает больше возможностей найти средства для активной работы общественных организаций. Из-за экономических проблем малых городов граждане, по мнению представителей общественных организаций, становятся более обособленными, меняются и ценности. Поэтому важно сохранить ту коллективность и неравнодушность жителей, сильные семейные традиции и культуру, которые еще теплятся в малых городах России.

Общественные организации хорошо справляются с задачей спланировать, объединять, направлять народ. Ведь участвуя в городских, районных программах, общественные организации тем самым работают на благосостояние своего города. *«Наш город — маленькая ячейка. Вот это же и есть объединение, мы всегда сможем договориться... вот любой, например, мероприятие где-то, если крикнешь*

*ключ, тебя обязательно поддержат...»* (Сокол). К тому же, как отмечают эксперты, сейчас во многие общественные организации пришли молодые ребята, то есть появляется элемент преемственности, *«а когда есть элемент преемственности, вот тогда идет развитие»*.

Результатом наибольшей активности общественных организаций становится формирование пространства, в котором живут люди, стремящиеся не просто сохранить свой город, но и улучшить его, способные совместно решать проблемы и консолидироваться для противостояния различным угрозам. Такое пространство повышает доверие людей друг к другу, и это важно сохранить и упрочить, особенно в малом городе. Поэтому важной задачей управления муниципалитета является применения двух подходов: с одной стороны — централизованного управления, а с другой — максимально широкого раскрепощения местной социальной, творческой и деловой инициативы широких слоев населения на муниципальном уровне.

Учитывая значительный потенциал общественных организаций в решении местных проблем, налаживание эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с ними позволит снизить социальную напряженность в муниципальном образовании, привлечь дополнительные источники финансирования путем создания социально значимых проектов и программ, получения грантов на их реализации, использования ресурсов благотворительности и потенциала волонтерской деятельности.

### Литература

1. Гельфонд А.Л., Дудев М.В. Общественные пространства малых исторических городов. В поисках адресата // Проект Байкал. 2019. Т. 16. № 61. С. 119—126.
2. Елисеева С.Ю., Сапожникова Е.А. Проблемы развития и существования российских молодежных организаций (на примере организаций Пермского края) // Социальные и гуманитарные науки: теория и практика. 2018. № 1 (2). С. 291—297.
3. Кузьмина Л.Р. Сущность и роль малых и средних городов в системе территориально-отраслевой организации страны // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2016. № 16 (237). С. 16—23.
4. Малые города в социальном пространстве России : монография / отв. ред. В.В. Маркин, М.Ф. Черныш; предисл.: М.К. Горшков. М. : ФНИСЦ РАН, 2019.
5. Мерсиянова И.В., Брюшно А.С. Цифровые волонтерские платформы: готовность россиян и потенциал применения // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 6. С. 357—375. DOI: 10.14515/monitoring.2020.6.1732 .
6. Никовская Л.И. Особенности взаимодействия власти, бизнеса и некоммерческого сообщества на уровне муниципальной публичной политики (по результатам социологического исследования) // XXII Уральские социологические чтения. Национальные проекты и социально-экономическое развитие Уральского региона : материалы Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. Ю.Р. Вишневого, М.В. Певной. Мин-во науки и высш. образования РФ. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2020. С. 17—22.
7. Паршукова Г.Б., Романников О.Д. Гражданское общество как субъект социального влияния (на примере Новосибирской области) // Социологические исследования. 2021. № 1. С. 63—74. DOI: 10.31857/S013216250011313-7 .
8. Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики : монография / отв. ред. М.Ф. Черныш, В.В. Маркин; предисл.: М.К. Горшков. М. : ФНИСЦ РАН, 2020. 523 с. DOI: 10.19181/monogr.978-5-89697-335-5.2020 .
9. Секушина И.А. Теоретические подходы к классификации малых и средних городов России // Научный вестник Южного института менеджмента. 2019. № 2. С. 84—93.
10. Хохлова Н.С., Мершеев И.Р. Создание и внедрение системы грантовой поддержки молодежных социально значимых проектов в Иркутской области // Известия Байкальского государственного университета. 2020. Т. 30. № 3. С. 359—370.

<sup>16</sup> Сохранить и укрепить наше единство. URL: <https://www.oprf.ru/news/sokhranit-i-ukreplit-nashe-edinstvo> (дата обращения: 24.03.2022).

# SOCIAL ACTIVITY OF PUBLIC ORGANISATIONS IN SMALL CITIES: THE MAIN PROBLEMS AND POTENTIAL

Anastasiia Rogovaia<sup>17</sup>, Eliza Biizhanova<sup>18</sup>, Natal'ia Levchenko<sup>19</sup>

**Keywords:** *non-profit organisation, municipality, civic participation, activity potential, development.*

## Abstract

*Purpose of the paper: an attempt to analyse the level of social activity of public organisations in small towns, outline the existing trends for decrease in this activity and to identify the existing potential for its development.*

*Method of study. Small towns were chosen, in accordance with the typology of the Town Planning Code of the Russian Federation, by population size. The study used interdisciplinary analysis, different research and methodological approaches combining socio-spatial and socio-territorial identification of the regions of Russia. Qualitative research methods (in-depth interviews and focus groups) and secondary analysis of statistical data were also used.*

*Findings. Each small town has a rich history and culture constituting together the potential, including that for social self-organisation, for solving topical problems. Civic participation in local communities, activity of public organisations, initiatives of the local population also depend on the type of settlement, level and quality of life. Therefore, social problems of public organisations, their place and role in small towns, socio-economic and socio-cultural impact on the spatial and regional development require more in-depth sociological research. Studies showed the readiness of individuals, social groups, and communities to participate in public activity despite the problems typical for small towns. Relevant legislative, legal and regulatory documents, statistical materials were studied, in-depth interviews with experts and focus groups in target audiences were carried out. The main reasons for low social activity of civil society as well as the main problems of activities of local public organisations were identified. Examining the experience and potential of public organisations and civic participation in local communities is considered topical.*

*Scientific novelty. It can be noted that available works devoted to social activity of public organisations in Russia usually present a regional and/or all-Russian generalisation. This paper identifies specific features of the work and activity of public organisations in small towns.*

## References

1. Gel'fond A.L., Dutsev M.V. Obshchestvennye prostranstva malykh istoricheskikh gorodov. V poiskakh adresata. Proekt Baikal, 2019, t. 16, No. 61, pp. 119–126.
2. Eliseeva S.Iu., Sapozhnikova E.A. Problemy razvitiia i sushchestvovaniia rossiiskikh molodezhnykh organizatsii (na primere organizatsii Permskogo kraia). Sotsial'nye i gumanitarnye nauki: teoriia i praktika, 2018, No. 1 (2), pp. 291–297.
3. Kuz'mina L.R. Sushchnost' i rol' malykh i srednikh gorodov v sisteme territorial'no-otraslevoi organizatsii strany. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Ekonomika. Informatika, 2016, No. 16 (237), pp. 16–23.
4. Malye goroda v sotsial'nom prostranstve Rossii : monografiia. Otv. red. V.V. Markin, M.F. Chernysh; predisl.: M.K. Gorshkov. M. : FNISTs RAN, 2019.
5. Mersiianova I.V., Briukhno A.S. Tsifrovye volonterskie platformy: gotovnost' rossiian i potentsial primeneniia. Monitoring obshchestvennogo mneniia: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny, 2020, No. 6, pp. 357–375. DOI: 10.14515/monitoring.2020.6.1732 .
6. Nikovskaia L.I. Osobennosti vzaimodeistviia vlasti, biznesa i nekommercheskogo soobshchestva na urovne munitsipal'noi publichnoi politiki (po rezul'tatam sotsiologicheskogo issledovaniia). XXII Ural'skie sotsiologicheskie chteniia. Natsional'nye proekty i sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Ural'skogo regiona : materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Pod obshch. red. Iu.R. Vishnevskogo, M.V. Pevnoi. Min-vo nauki i vyssh. obrazovaniia RF. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. un-ta, 2020, pp. 17–22.
7. Parshukova G.B., Romannikov O.D. Grazhdanskoe obshchestvo kak sub'ekt sotsial'nogo vliianiia (na primere Novosibirskoi oblasti). Sotsiologicheskie issledovaniia, 2021, No. 1, pp. 63–74. DOI: 10.31857/S013216250011313-7 .
8. Prostranstvennoe razvitie malykh gorodov: sotsial'nye strategii i praktiki : monografiia. Otv. red. M.F. Chernysh, V.V. Markin; predisl.: M.K. Gorshkov. M. : FNISTs RAN, 2020. 523 pp. DOI: 10.19181/monogr.978-5-89697-335-5.2020 .
9. Sekushina I.A. Teoreticheskie podkhody k klassifikatsii malykh i srednikh gorodov Rossii. Nauchnyi vestnik Iuzhnogo instituta menedzhmenta, 2019, No. 2, pp. 84–93.
10. Khokhlova N.S., Mersheev I.R. Sozdanie i vnedrenie sistemy grantovoi podderzhki molodezhnykh sotsial'no znachimykh proektov v Irkutskoi oblasti. Izvestiia Baikal'skogo gosuniversiteta, 2020, t. 30, No. 3, pp. 359–370.

<sup>17</sup> Anastasiia Rogovaia, Ph.D. (Sociology), Senior 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. ORCID: 0000-0002-7982-3696. E-mail: av\_rogovaya@mail.ru

<sup>18</sup> Eliza Biizhanova, 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. ORCID: 0000-0002-0401-8633. E-mail: biizhanova@isras.ru

<sup>19</sup> Natal'ia Levchenko, Ph.D. (Sociology), 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. ORCID: 0000-0002-9052-7900. E-mail: natalya\_levchenk@mail.ru

# Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, агрегаторы и маркетплейсы, охрана объектов культурного наследия, управление многоквартирными домами, государственный надзор в области транспорта и безопасности дорожного движения, занятость населения, персональные данные, геодезическая и картографическая деятельность.

## Аннотация

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

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-92-103

## Введение

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год (далее — доклад) подготовлен по итогам реализации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее — Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2021 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2020 г. № 2152-р) и методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»).

В ходе изучения правоприменительной практики использовались: информация федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства о применении нормативных правовых актов, статистическая информация, обращения граждан, вступившие в силу судебные акты, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также сведения, поступившие от научных, образовательных и общественных организаций, от представителей бизнеса.

В частности, использовалась информация Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного

правоведения при Правительстве Российской Федерации, Санкт-Петербургского государственного университета, федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия архитектуры и строительных наук».

В докладе содержатся основанные на анализе правоприменительной практики предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения.

## I. Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В 2021 году и за истекший период 2022 года Конституционный Суд Российской Федерации принял 43 постановления, требующих исполнения (в том числе в 2021 году — 26 постановлений, в 2022 году — 17 постановлений) о признании нор-

мативного акта не соответствующим Конституции Российской Федерации (полностью или частично) либо о признании нормативного акта (или отдельных его положений) соответствующим Конституции Российской Федерации, но при этом из данного Конституционным Судом Российской Федерации истолкования вытекает необходимость устранения пробелов или противоречий в правовом регулировании.

В 2021 году исполнено 20 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, за истекший период 2022 года — 9 постановлений.

По состоянию на 25 августа 2022 г. требуется исполнение 50 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. В целях исполнения 27 постановлений Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) законопроекты либо поддержало проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы, в отношении 23 постановлений федеральными органами исполнительной власти ведется необходимая работа.

Актуальная информация о реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации размещена на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>4</sup>).

## II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России во взаимодействии с компетентными органами осуществляется мониторинг правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд), в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В связи с прекращением с 16 марта 2022 г. членства Российской Федерации в Совете Европы принят Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 183-ФЗ), которым установлено, что постановления Европейского Суда, вступившие в силу с 16 марта 2022 г., не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Федеральным законом № 183-ФЗ исключены положения об обеспечении представительства и защиты интересов Российской Федерации в Европейском Суде, в том числе предусматривающие совершенствование законодательства Российской Федерации в связи с вынесенными постановлениями Европейского Суда.

Результаты мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения постановлений Европейского Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, отражены в приложении № 1.

## III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации

### 1. Деятельность онлайн-площадок, используемых для сбора, обработки и отображения информации в целях привлечения внимания потребителей и (или) совершения сделок (агрегаторы и маркетплейсы)

Согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Установление правовых основ единого рынка находится в ведении Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

По данным Росстата, ФТС России и АО «Почта России» доля интернет-торговли в Российской Федерации ежегодно растет. В период 2019—2021 годов объем интернет-торговли вырос с 630 млрд. рублей до 1,89 трлн. рублей. В 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) зафиксирован двукратный рост объема интернет-торговли. Вместе с тем отмечается двукратное снижение объемов трансграничной электронной торговли. В январе — мае 2022 г. количество импортных отправок с товарными вложениями составило 62 млн. штук, в аналогичном периоде 2021 года — 101 млн. штук. Количество почтовых отправок с товарными вложениями на экспорт за указанный период сократилось почти в два раза.

Основными нормативными правовыми актами в сфере деятельности онлайн-площадок, используемых для сбора, обработки и отображения информации в целях привлечения внимания потребителей и (или) совершения сделок (агрегаторы и маркетплейсы) являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации», Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-I «О защите прав потребителей» (далее — Закон № 2300-I), Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

В целях саморегулирования рынка интернет-торговли на площадке Минпромторга России подготовлены Стандарты по взаимодействию маркетплейсов с продавцами товаров (далее — Стандарты), которые были подписаны крупными участниками российского рынка интернет-торговли 7 июня 2022 г. в рамках проведения VIII Международного форума «Неделя российского ритейла — 2022».

Главные цели Стандартов — создание добросовестных практик взаимодействия маркетплейсов с продавцами товаров, предупреждение проявлений недобросовестной конкуренции и содействие в удовлетворении потребностей покупателей в качественных потребительских товарах.

В Стандартах урегулированы такие вопросы, как обеспечение независимости ценообразования от участия продавцов в рекламных акциях, проводимых маркетплейсами; обязанность маркетплейса размещать в открытом доступе подробную информацию о наборе оказываемых услуг и итоговой комиссии для продавца товаров, а также о требованиях к упаковке товаров; обязанность маркетплейса уведомлять продавца об ухудшающихся условиях договора (увеличении тарифов или объема обязанностей) в срок, который требуется для возврата товара со склада.

На совершенствование регулирования вопросов деятельности сервисов размещения объявлений также направлен проект федерального закона № 141597-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», внесенный депутатом Государственной Думы А.В. Горелкиным, принятый Государственной Думой в первом чтении.

В настоящее время Минцифры России совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляется подготовка поправок Правительства Российской Федерации к указанному проекту федерального закона, в том числе предусматривающих уточнение понятия «владелец сервиса размещения объявлений», а также установление обязанностей владельцев сервисов размещения объявлений.

## **2. Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на доступ к культурным ценностям и обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (части 2 и 3 статьи 44). Охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации является Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 73-ФЗ).

Согласно преамбуле Федерального закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации (далее также — ОКН) представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность ОКН в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации.

Государственная охрана ОКН является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы правового регулирования в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН, которые требуют законодательного решения.

### **2.1. Неполнота правового регулирования понятия «регенерация историко-градостроительной среды»**

В Федеральном законе № 73-ФЗ под охранной зоной ОКН понимается территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности ОКН в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель и земельных участков, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды ОКН (пункт 2 статьи 34).

Вместе с тем понятие «регенерация историко-градостроительной среды» законодательством Российской Федерации не определено.

Определение указанного понятия содержится в письме Минкультуры России от 28 февраля 2017 г. № 49-01.1-39-НМ, которым рекомендованы к применению Методические рекомендации по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательных мест, не являющиеся нормативным правовым актом, обязательным к применению.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации понятия «регенерация историко-градо-

строительной среды» на практике приводит к неоднозначному толкованию понятия «охранная зона ОКН» и, как следствие, к отказу от установления охранных зон ОКН или к их существенному сокращению.

В настоящее время Минкультуры России совместно с региональными органами охраны объектов культурного наследия прорабатывается вопрос о необходимости внесения изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ в целях определения понятия «регенерация историко-градостроительной среды».

## **2.2. Коллизия норм права в федеральных законах, регулирующих отношения при приватизации объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр ОКН**

Согласно Федеральному закону № 73-ФЗ ОКН являются в том числе памятники и ансамбли, представляющие собой недвижимое имущество. В территорию ОКН могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, в том числе находящиеся в государственной или муниципальной собственности (статья 3, пункт 2 статьи 31).

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Федеральный закон № 178-ФЗ) ОКН могут приватизироваться путем продажи на торгах, проводимых исключительно в форме конкурса.

Приватизация зданий, строений и сооружений осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования (пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 1 статьи 28 Федерального закона № 178-ФЗ).

Вместе с тем согласно пункту 1 статьи 393 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — Земельный кодекс) продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов.

Таким образом, согласно Федеральному закону № 178-ФЗ ОКН может отчуждаться путем продажи на торгах, проводимых только в форме конкурса, вместе с занимаемым им земельным участком, а исходя из положений Земельного кодекса земельный участок должен быть продан на аукционе.

В связи с этим в целях повышения эффективности приватизации ОКН требуется устранить коллизию между Федеральным законом № 178-ФЗ и Земельным кодексом в части установления единого порядка отчуждения ОКН и занимаемых ими земельных участков.

## **2.3. Правовая неопределенность при реализации субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права на возмездное приобретение арендуемых ОКН**

Согласно статье 3 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 159-ФЗ) субъекты малого и среднего предпринимательства при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости.

Однако на практике субъекты малого и среднего предпринимательства не имеют возможности реализовать указанное преимущественное право при приватизации арендуемых ими ОКН, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Статьями 20 и 29 Федерального закона № 178-ФЗ установлены особенности приватизации ОКН, в том числе возможные способы приватизации таких объектов. При этом Федеральный закон № 178-ФЗ не содержит положений о преимущественном праве субъектов малого и среднего предпринимательства на возмездное приобретение арендуемых ОКН при их приватизации, равно как и особенностей приватизации указанных объектов для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Согласно позиции Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации положениями статей 20 и 29 Федерального закона № 178-ФЗ установлены особенности приватизации ОКН, которые являются специальными по отношению к норме статьи 3 Федерального закона № 159-ФЗ и подлежат применению при приватизации ОКН (определение от 12 сентября 2018 г. по делу № 301-КГ18-753).

Данную правовую неопределенность в части преимущественного права субъектов малого и среднего предпринимательства на возмездное приобретение арендуемых ОКН требуется устранить на законодательном уровне.

В целях решения указанных проблем Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 1040742-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Земельный кодекс Российской Федерации», внесенный сенаторами Российской Федерации. Минфином России подготовлен проект поправок Правительства Российской Федерации к данному проекту федерального закона.

### 3. Управление многоквартирными домами

Согласно Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на жилище. Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище (части 1 и 2 статьи 40). Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере управления многоквартирными домами, является Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — Жилищный кодекс).

Согласно части 1 статьи 161 Жилищного кодекса управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме, постоянную готовность инженерных коммуникаций и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к предоставлению коммунальных услуг.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы правового регулирования в сфере управления многоквартирными домами, которые требуют законодательного решения на федеральном уровне.

#### 3.1. Неполнота правового регулирования при определении управляющей организации для управления многоквартирными домами

В соответствии с частью 2 статьи 161 Жилищного кодекса собственники жилых помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из трех способов управления домом:

- непосредственное управление самими собственниками помещений в многоквартирном доме;
- управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
- управление домом управляющей организацией.

Если способ управления многоквартирным домом не выбран или выбранный способ не реализован, управление многоквартирным домом осуществляет управляющая организация, имеющая лицензию на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и определенная решением органа местного самоуправления (часть 17 статьи 161 Жилищного кодекса).

Указанным решением в качестве управляющей организации может быть определена только та

управляющая организация, которая включена в перечень организаций для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация. Это установлено пунктом 5 Правил определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2018 г. № 1616 (далее — Правила).

В указанный перечень организаций включаются управляющие организации, представившие в уполномоченный орган заявление о включении в перечень организаций и (или) признанные участниками открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, расположенным на территории соответствующего муниципального образования (пункт 5 Правил).

Однако не всегда в муниципальных образованиях (как правило, в сельских и городских поселениях с малым количеством многоквартирных домов) указанный перечень может быть сформирован (ввиду отсутствия заявок от управляющих организаций).

В связи с этим процедура определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками не выбран способ управления многоквартирным домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, нуждается в совершенствовании.

Решение данной проблемы прорабатывается Минстроем России в рамках проекта Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. Указанный проект предусматривает развитие институтов и моделей управления жильем, в том числе модели гарантирующих управляющих организаций по управлению многоквартирными домами.

Создание такой модели позволит обеспечить непрерывное управление многоквартирным домом на всех этапах жизненного цикла по единым стандартам и будет применяться исключительно в тех случаях, когда в многоквартирных домах не выбран или не реализован способ управления, в том числе по причине неэффективной работы предыдущей управляющей организации.

### 3.2. Неполнота правового регулирования в части управления многоквартирными домами, расположенными в закрытых военных городках и находящимися в собственности Российской Федерации

В соответствии с частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса управляющие организации, выбранные по результатам открытых конкурсов, проводимых органами местного самоуправления, должны в том числе управлять многоквартирными домами, расположенными в закрытых военных городках, а также заселенными военнослужащими или сотрудниками федеральных органов государственной власти, сведения о которых являются сведениями ограниченного распространения либо составляют государственную тайну.

Однако Правила проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 г. № 75) не содержат положений о работе с информацией, составляющей государственную тайну, и иной информацией, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В целях совершенствования правового регулирования предлагается внести в Жилищный кодекс изменения, позволяющие осуществлять управление многоквартирными домами: находящимися в ведении федерального органа исполнительной власти (федерального государственного органа), в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, все помещения в которых находятся в собственности Российской Федерации, — указанным федеральным органом либо уполномоченной им организацией (учреждением), если этим федеральным органом не принято решение об управлении таким многоквартирным домом в порядке, определенном частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса; расположенными в закрытых военных городках, — федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки, либо уполномоченными ими организациями (учреждениями) независимо от количества квартир, находящихся в собственности Российской Федерации, если этими федеральными органами не принято решение об управлении такими многоквартирными домами в порядке, определенном частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса.

В целях урегулирования данного вопроса планируется поручить Минобороны России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части правового регулирования управления многоквартирными домами, все помещения в которых находятся в собственности Российской Федерации) (приложение № 4).

### 4. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области транспорта и безопасности дорожного движения

В 2019—2021 годах в Российской Федерации была проведена реформа контрольно-надзорной деятельности. Цель реформы — устранить избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности посредством создания новой, современной и эффективной системы государственного контроля (надзора), направленной на снижение социально значимых рисков.

В ходе проведения реформы был принят и вступил в силу с 1 июля 2021 г. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ). Данный закон устанавливает основы организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

С целью приведения отраслевого законодательства в соответствие с Федеральным законом № 248-ФЗ принят Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым упразднены федеральный государственный транспортный надзор и федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения и взамен установлены следующие виды государственного контроля (надзора):

- ▶ федеральный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- ▶ федеральный государственный контроль (надзор) в области гражданской авиации;
- ▶ федеральный государственный контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта;
- ▶ федеральный государственный контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта;
- ▶ федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения;
- ▶ надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

Порядок организации и осуществления видов государственного контроля (надзора) определяется положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утвержденным Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации (пункт 1 части 2 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ).

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить по-

средством принятия федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации.

#### **4.1. Неполнота правового регулирования вопроса использования средств индивидуальной мобильности**

В настоящее время граждане активно используют средства индивидуальной мобильности, в частности электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса.

В действующем законодательстве понятие «средство индивидуальной мобильности» отсутствует.

Правилами дорожного движения (утверждены постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090) не конкретизированы вопросы использования средств индивидуальной мобильности, а равно соответствующий понятийный аппарат.

В целях правового регулирования данных вопросов Минтранс России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 и в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2020 г. № 3340-р», которым предлагается:

- ввести понятие «средство индивидуальной мобильности», под которым понимается транспортное средство, имеющее одно или несколько колес (роликов) и предназначенное для индивидуального передвижения человека посредством использования двигателя (двигателей) (электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства);
- урегулировать вопросы использования средств индивидуальной мобильности несовершеннолетними, пределов допустимой скорости движения средств индивидуальной мобильности, а также регламентировать вопросы преимущественного (приоритетного) права пешеходов, велосипедистов и средств индивидуальной мобильности в случаях совмещенного движения.

#### **4.2. Неполнота правового регулирования при обмене информацией о гражданах, имеющих противопоказания к управлению транспортными средствами**

В соответствии с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 6 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Федеральный закон № 196-ФЗ) водители, не осуществляющие профессиональную деятельность по управлению транспортными средствами, должны проходить обязательное медицинское освидетельствование по истечении 10-летнего

срока действия российского национального водительского удостоверения.

Однако отсутствие межведомственного электронного взаимодействия МВД России и Минздрава России в части обмена информацией о гражданах, имеющих противопоказания к водительской деятельности, приводит к тому, что водители, у которых выявлены признаки заболеваний (состояний), являющихся медицинскими противопоказаниями либо ранее не выявлявшимися медицинскими показаниями или медицинскими ограничениями к управлению транспортными средствами, продолжают управлять ими до истечения срока действия водительских удостоверений.

В целях решения указанной проблемы Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 149503-8 «О внесении изменений в статьи 23 и 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и статью 10 Федерального закона «О персональных данных».

Законопроектом предлагается установить запрет на управление транспортными средствами для водителей, у которых при проведении медицинских осмотров и освидетельствований либо оказании медицинской помощи установлены признаки заболеваний (состояний), являющихся медицинскими противопоказаниями либо ранее не выявлявшимися медицинскими показаниями или медицинскими ограничениями к управлению транспортными средствами. Законопроект также предусматривает организацию взаимодействия МВД России и Минздрава России в части обмена информацией об оформленных, приостановленных и аннулированных медицинских заключениях, о наличии оснований для проведения внеочередного обязательного медицинского освидетельствования и о выданных водительских удостоверениях.

#### **4.3. Неполнота правового регулирования в части обмена национальным водительским удостоверением на российское национальное удостоверение лицами, получившими вид на жительство или гражданство Российской Федерации**

Согласно пункту 12 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ лица, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации, допускаются к управлению транспортными средствами на основании российских национальных водительских удостоверений, а в случае их отсутствия — на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при соблюдении ограничений, установленных пунктом 13 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ.

Так, лица, получившие гражданство Российской Федерации или вид на жительство, управляют транспортными средствами на основании ранее выданных иностранных водительских удостоверений, в том числе выданных бессрочно, что позволяет им не проходить обязательное медицинское освидетельствование, предусмотренное при замене водительского удостоверения после истечения срока его действия в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Федерального закона № 196-ФЗ.

В целях совершенствования организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств к участию в дорожном движении Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 140646-8 «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», которым предлагается:

- признавать недействительными иностранные национальные водительские удостоверения и международные водительские удостоверения для управления транспортными средствами на территории Российской Федерации по истечении одного года с даты получения либо приобретения их владельцем, являющимся (являвшимся) иностранным гражданином или лицом без гражданства, вида на жительство либо гражданства Российской Федерации или по истечении одного года с даты въезда для постоянного проживания в Российскую Федерацию их владельца, являющегося гражданином Российской Федерации;
- урегулировать вопросы допуска к управлению транспортными средствами на территории Российской Федерации лиц, имеющих иностранное национальное водительское удостоверение, не соответствующее требованиям международных договоров Российской Федерации или выданное в иностранном государстве, не являющемся совместно с Российской Федерацией участником международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- закрепить возможность управления на территории Российской Федерации транспортными средствами на основании водительских удостоверений, выданных в иностранных государствах, не являющихся совместно с Российской Федерацией участниками международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения, только при наличии перевода указанных удостоверений на русский язык, за исключением случаев, если в данном водительском удостоверении все записи составлены на русском языке.

## 5. Занятость населения

Согласно части 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы занятости населения, являются Трудовой кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон № 1032-1), Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Закон № 1032-1 принят более 30 лет назад. За это время на рынке труда произошли значительные изменения, связанные в том числе с пандемией COVID-19.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить посредством принятия нового федерального закона.

Так, в период ограничений, связанных с пандемией COVID-19, одним из заметных изменений на рынке труда стала замена работников, выполняющих работу по трудовому договору, сотрудниками, привлекавшимися под конкретные задачи для выполнения работы на условиях гражданско-правового договора.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации не урегулированы вопросы, связанные с правовым статусом граждан, реализующих право на труд путем оказания услуг (выполнения работ) по гражданско-правовым договорам, в том числе с использованием цифровых решений, с нормированием рабочего времени и времени отдыха, порядком оплаты оказываемых услуг (выполняемых работ), предоставлением социальных гарантий (пенсионные права, доступ к различным видам пособий, в том числе по безработице, временной нетрудоспособности).

Одной из новых форм занятости, получающих все большее распространение во всем мире, становится занятость с использованием интернет-платформ. В связи с этим требуется новое правовое регулирование в области занятости, в том числе в части установления взаимных прав, обязанностей и ответственности ее участников, существенных условий пользовательского соглашения, порядка рассмотрения споров, касающихся занятости и оказания услуг с использованием цифровых решений.

Необходимо также совершенствование правового регулирования деятельности организаций, уполномоченных временно направлять своих работников к другим физическим или юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала). Данный вид деятельности является переходным между классическими трудовыми отношениями и новыми формами занятости, исходя из этого требуется определить требования к организациям, реализующим указанную форму занятости, а также правовой статус занятых таким образом лиц.

В настоящее время часть граждан, фактически осуществляющих те или иные виды деятельности, не состоит ни в трудовых, ни в гражданско-правовых отношениях с работодателем, что лишает их права на социальную и правовую защиту.

Ввиду этого требуется создание правового механизма легализации новых форм занятости, закрепление в законодательстве Российской Федерации соответствующих понятий, определение и разграничение новых полномочий органов государственной власти.

Данные вопросы планируется урегулировать в проекте федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации», разрабатываемом Минтрудом России совместно с заинтересованными органами и организациями.

## 6. Персональные данные

В соответствии со статьей 24 Конституции Российской Федерации сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Основным нормативным правовым актом, направленным на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке персональных данных, в том числе права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

В ходе мониторинга правоприменения выявлена необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в области персональных данных. В этих целях принят ряд федеральных законов.

### 6.1. Защита прав субъектов персональных данных

В целях эффективного противодействия незаконному и принудительному получению персональных данных граждан для целей, не связанных с заключением, исполнением, изменением или расторжением договора купли-продажи, оказания услуг (выполнения работ), принят Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 145-ФЗ «О внесении изменения в статью 14.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанным Федеральным законом установлена административная ответственность в виде административного штрафа для должностных и юридических лиц за отказ в заключении, исполнении, изменении или расторжении договора с потребителем в связи с отказом потребителя предоставить персональные данные, за исключением случаев, если предоставление персональных данных является обязательным в соответствии с федеральными законами или иными нормативными правовыми актами либо непосредственно связано с исполнением договора с потребителем.

Для усиления защиты персональных данных граждан Российской Федерации принят Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части четырнадцатой статьи 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Указанным Федеральным законом в том числе:

- › положения Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» распространены на отношения, возникающие при обработке персональных данных граждан Российской Федерации, осуществляемой иностранными юридическими лицами или иностранными физическими лицами;
- › установлена обязанность операторов обработки персональных данных обеспечивать взаимодействие с государственной системой обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации;
- › введена обязанность операторов обработки персональных данных уведомлять в течение 24 часов уполномоченные органы о факте неправомерной или случайной передачи (предоставления, распространения, доступа) персональных данных, повлекшей нарушение прав субъектов персональных данных, а в течение 72 часов — о результатах внутреннего расследования выявленного инцидента с предоставлением сведений о лицах, действия которых стали причиной выявленного инцидента (при наличии);
- › введена обязанность операторов обработки персональных данных уведомлять уполномоченные органы о намерении передать персональные данные граждан Российской Федерации за рубеж;
- › установлен запрет для операторов обработки персональных данных отказывать в оказании услуг гражданам Российской Федерации, не давшим согласие на обработку своих биометрических персональных данных, если получение такого согласия не является обязательным;
- › введен запрет передавать третьим лицам персональные данные из Единого государственного реестра недвижимости без согласия правообладателя объекта недвижимости или лица, в пользу которого зарегистрированы ограничения права или обременения объекта недвижимости;
- › предусмотрена возможность запрета или ограничения передачи персональных данных граждан Российской Федерации за границу для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты экономических и финансовых интересов Российской Федерации, обеспечения дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты прав, свобод и интересов граждан Российской Федерации, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации и других ее интересов на международной арене.

## 6.2. Совершенствование работы с персональными данными в сфере дошкольного образования

В соответствии с частью 14, пунктом 3 части 20 статьи 98 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации созданы региональные информационные системы доступности дошкольного образования, в которых осуществляется обработка персональных данных, в том числе реквизитов свидетельства о рождении.

В настоящее время государственная регистрация акта гражданского состояния производится посредством составления соответствующей записи акта гражданского состояния, на основании которой выдается свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния (пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

В связи с планируемым переходом на реестровую модель предоставления государственных услуг в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния взамен выдачи свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния на бумажных носителях Минпросвещения России подготавливается проект федерального закона «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Законопроектом предлагается осуществлять обработку в региональных информационных системах доступности дошкольного образования таких персональных данных, как реквизиты записи акта о рождении ребенка.

Кроме того, в целях повышения оперативности межведомственного взаимодействия для подтверждения данных при обработке заявлений для направления детей в дошкольные образовательные организации предлагается в указанных региональных информационных системах обрабатывать также страховой номер индивидуального лицевого счета (при наличии) ребенка и его родителей (законных представителей).

## 7. Геодезическая и картографическая деятельность

Геодезия и картография находятся в ведении Российской Федерации (пункт «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие при осуществлении геодезической и картографической деятельности, является Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 431-ФЗ).

Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» определен порядок создания, правовое положение, цели деятельности, функции, полномочия и порядок управления деятельностью публично-правовой компании «Роскадастр» (далее — Компания). В соответствии со статьей 2 указанного Федерального закона Компания создана решением Правительства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2022 г. № 1359 «О публично-правовой компании «Роскадастр»).

Компания наделена полномочиями по осуществлению геодезической и картографической деятельности, включая поиск, сбор, хранение, обработку, предоставление и распространение пространственных данных, в том числе с использованием информационных систем, метрологическое обеспечение геодезической и картографической деятельности.

В связи с тем что Концепция развития отрасли геодезии и картографии, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 2378-р, действовала до 2020 года, Правительством Российской Федерации во исполнение указания Президента Российской Федерации от 18 мая 2022 г. № Пр-856 Росреестру совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено рассмотреть вопрос о разработке документа стратегического планирования, определяющего целевые ориентиры развития отрасли геодезии и картографии.

Мониторинг правоприменения в сфере осуществления геодезической и картографической деятельности выявил ряд проблем, требующих законодательного урегулирования, которые планируется решить посредством принятия внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального закона № 19881-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Земельный кодекс Российской Федерации» (далее — законопроект № 19881-8).

### 7.1. Дублирование полномочий по установлению порядка предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных

В Федеральном законе № 431-ФЗ выявлено дублирование полномочий Правительства Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, по установлению порядка предоставления про-

странственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных (часть 7 статьи 10 и часть 3 статьи 13).

В целях оптимизации полномочий законопроектом № 19881-8 предлагается исключить из компетенции Минобороны России соответствующее полномочие.

## **7.2. Отсутствие единообразной практики применения норм плотности размещения на территории Российской Федерации пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей**

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона № 431-ФЗ для обеспечения выполнения геодезических и картографических работ на территории Российской Федерации создаются и используются государственные геодезическая, нивелирная и гравиметрическая сети.

В соответствии с частью 7 статьи 8 указанного Федерального закона нормы плотности размещения на территории Российской Федерации пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей утверждаются Правительством Российской Федерации. При этом такие нормы применяются на всей территории Российской Федерации без их дифференциации по регионам.

Росреестром отмечено, что в различных субъектах Российской Федерации спрос на выполнение геодезических и картографических работ различен ввиду таких факторов, как плотность проживающего на их территории населения, структура застройки, в связи с чем пункты государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей распределены по территории Российской Федерации неравномерно, в отдельных регионах количество таких пунктов может отличаться от установленных норм, расстояние между такими пунктами различается.

В качестве решения данной проблемы законопроектом № 19881-8 предлагается вместо норм плотности размещения пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей утверждать требования к их размещению.

## **7.3. Неполнота правового регулирования в области разработки федеральной сети геодезических станций**

В рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» с 2019 по 2023 год предусмотрено поэтапное создание сегментов федеральной сети геодезических станций (далее — ФСГС).

Основными целями создания ФСГС являются объединение разрозненных частных геодезических станций в единую сеть, уравниваемую с опорой на сеть постоянно действующих пунктов фундаментальной астрономо-геодезической сети, входящей в структуру государственной геодезической сети, и совместная обработка измерительной информации, полученной с пунктов этих геодезических станций, для обеспечения граждан, юридических лиц и органов государственной власти точными исходными данными для выполнения геодезических и картографических работ.

Вместе с тем с учетом того, что Федеральный закон № 431-ФЗ не предусматривает полномочия по утверждению требований к созданию, эксплуатации, функционированию и развитию ФСГС, дифференциальным геодезическим станциям, включаемым в ФСГС, а также по утверждению порядка функционирования информационной системы ФСГС, в рамках подготовки законопроекта № 19881-8 к рассмотрению во втором чтении прорабатывается вопрос о наделении соответствующими полномочиями Росреестра.

## REPORT ON THE RESULTS OF LAW ENFORCEMENT MONITORING IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2021

**Keywords:** *the Constitutional Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights, aggregators and marketplaces, protection of cultural heritage, apartment building management, government oversight in the field of transport and traffic safety, public employment, personal data, geodetic and cartographic activities.*

**Abstract.** *This publication is to ensure the public policy based on the principle of openness and accessibility of legal information. The report presents a generalisation of information on the state of legislation and its practical use in various spheres of life and areas of activity, which allows to understand the tendencies of development and to take into account the opinions of all participants in social relations. Law enforcement monitoring is an important activity for today's Russia which allows to ensure improving the legislation.*

*Appendices 1–4 to the Report are published in the electronic version of the journal and are freely accessible on the site of the Monitoring of Law Enforcement journal, i.e. <http://uzulo.su/mon-prav>.*



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](mailto: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 20th of December 2022.  
Number of items printed: 120. Free price.

# CONTENTS

## SECTION: PUBLIC LAW (CONSTITUTIONAL LAW) SCIENCES

MONITORING THE REPRESENTATION OF PUBLIC AUTHORITIES  
IN THE COMMISSIONS COORDINATING THE ACTIVITIES FOR COMBATING  
CORRUPTION IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

*Pavel Kabanov.* . . . . . 2

GOVERNMENT POLICY IN THE SPHERE OF SPIRITUAL AND MORAL  
EDUCATION OF THE YOUTH: ISSUES OF IMPLEMENTATION

*El'mira Atagimova* . . . . . 22

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF DIGITAL TECHNOLOGIES USED  
BY THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FINANCIAL  
INSTITUTIONS

*Iuliia Krokhina* . . . . . 33

## ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCEDURE

CONCEPTUALISING THE CATEGORY OF "SOCIETAL CONTROL" UNDER  
MODERN CONDITIONS

*Iurii Shilov.* . . . . . 40

## PUBLIC LAW SCIENCES (DIGITAL LAW)

MODERN APPROACHES TO THE SYSTEMATISATION OF RUSSIA'S  
INFORMATION TECHNOLOGY LAWS UNDER THE CONDITIONS  
OF DIGITALISATION: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

*Natal'ia Troian, Tat'iana Poliakova* . . . . . 50

## THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

THE 22ND CENTURY AND LAW. REFLECTIONS ON THE FUTURE

*Sergei Zakhartsev, Viktor Sal'nikov.* . . . . . 59

## PRIVATE LAW SCIENCES (CIVIL LAW)

DEVELOPMENT OF PROVISIONS ON SURETYSHIP IN LAWS, LEGAL  
DOCTRINE AND COURT PRACTICE

*Vladimir Zaitsev, Oleg Zaitsev.* . . . . . 66

MONITORING LAW ENFORCEMENT OF SCIENTIFIC DISCOVERIES

*Boris Leont'ev, Valeriia Leont'eva.* . . . . . 74

## SOCIOLOGY

SOCIAL ACTIVITY OF PUBLIC ORGANISATIONS IN SMALL CITIES:  
THE MAIN PROBLEMS AND POTENTIAL

*Anastasiia Rogovaia, Eliza Biizhanova, Natal'ia Levchenko.* . . . . . 81

## OFFICIAL PUBLICATIONS

REPORT ON THE RESULTS OF LAW ENFORCEMENT MONITORING IN THE  
RUSSIAN FEDERATION FOR 2021 . . . . . 92