

М Г Ю А



Московский государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина

**XX МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ (КУТАФИНСКИЕ ЧТЕНИЯ)**

**XXII МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА**

РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА



ЧАСТЬ 2

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ
И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

XX Международная научно-практическая конференция
(Кутафинские чтения)

и

XXII Международная научно-практическая конференция
Юридического факультета Московского государственного университета
имени М.В.Ломоносова

РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Часть 2

Социальное благополучие человека
в конституционном ракурсе

Баланс финансово-правовых интересов в обществе
как условие достижения благополучия граждан

Роль информационного права в обеспечении
благополучия человека

Роль права в обеспечении благополучия человека:
взгляд молодых ученых

Москва
Издательский центр
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
2022

УДК 34(470 + 571)
ББК 67.4(2)
Р68

Председатель редакционного совета сборника:

Синюков В. Н., проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Грачева Е. Ю., первый проректор, заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор; *Комарова В. В.*, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор; *Заикин С. С.*, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук; *Мошкова Д. М.*, заведующий кафедрой налогового права, кандидат юридических наук, доцент; *Ситник А. А.*, профессор кафедры финансового права, доктор юридических наук, доцент; *Минбалеев А. В.*, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий, доктор юридических наук, доцент; *Чубукова С. Г.*, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий, кандидат юридических наук; *Ватаманюк В. О.*, преподаватель кафедры гражданского и административного судопроизводства

Р68 Роль права в обеспечении благополучия человека : сборник докладов XI Московской юридической недели : в 5 ч. Ч. 2. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — 519 с.

ISBN 978-5-906685-53-7

23–26 ноября 2021 г. в рамках XI Московской юридической недели состоялась совместная XX Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова на тему «Роль права в обеспечении благополучия человека», которая прошла в гибридном формате. В сборник включены материалы конференций, круглых столов, дискуссионных площадок, в том числе с международным участием. Доклады представлены учеными, преподавателями и практиками из разных городов России, а также из других стран.

Сборник рекомендуется для научных работников, преподавателей, аспирантов, обучающихся юридических вузов и факультетов. Представляет интерес для руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, сотрудников правоохранительных органов, бизнес-сообщества.

УДК 34(470 + 571)
ББК 67.4(2)

Научное издание
Роль права в обеспечении благополучия человека
Часть 2
Сборник докладов

Подписано в печать 01.04.2022. Формат 60×90/16

ISBN 978-5-906685-53-7

© Университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), 2022

СОДЕРЖАНИЕ

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИОННОМ РАКУРСЕ

| | |
|---|-----|
| Эбзеев Б. С. Конституционная модель обеспечения благополучия человека..... | 8 |
| Лопатин А. И. Дистанционное электронное голосование как ответ на запрос информационного общества..... | 16 |
| Комарова В. В. Социальное благополучие человека в современном мире (вопросы без ответов)..... | 20 |
| Михеева Т. Н. Повышение роли гражданского общества в государственной политике..... | 26 |
| Заметина Т. В., Комбарова Е. В. Благополучие человека как одна из главных задач органов публичной власти в условиях глобальных вызовов современности..... | 30 |
| Адыгезалова Г. Э. Социальное благополучие как конституционная ценность XXI в. в свете идей Б. А. Кистяковского..... | 35 |
| Мазаев В. Д. Социальное благополучие и конституционные принципы экономического выбора..... | 39 |
| Ирхин И. В. Концепция устойчивого развития как инструмент обеспечения социального благополучия человека (публично-правовой аспект)..... | 43 |
| Гошуляк В. В. Конституционное право на собственность — основа социального благополучия человека..... | 47 |
| Киреев В. В. Социальное благополучие человека как элемент системы конституционных ценностей и приоритетов современной России..... | 52 |
| Таболин В. В. Юридикто-урбанонологическая модель города: подходы к формированию..... | 55 |
| Раздъяконова Е. В. Утилитаризм в сфере реализации конституционной свободы экономической деятельности и право на социальное благополучие..... | 59 |
| Некрасов С. И. Вопросы благополучия человека в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 г..... | 63 |
| Бекбаев Е. З. Конституционные гарантии благополучия молодежи в Республике Казахстан..... | 67 |
| Пономарев М. В. «Солидарность поколений» как категория конституционно-правовой аксиологии..... | 73 |
| Кажлаев С. А. Социально-экономическое благополучие человека в решениях Конституционного Суда Российской Федерации..... | 78 |
| Кулешова Н. Н. Защита личных прав и свобод человека посредством закона: теория и практика вопроса..... | 85 |
| Забелина Е. П. О некоторых проблемах реализации конституционных социальных прав на муниципальном уровне..... | 89 |
| Казанцева О. Л. Правотворческая деятельность, как важнейшая составляющая компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленная на обеспечение прав граждан..... | 93 |
| Масловская Т. С. Благополучие человека и конституционные реформы..... | 98 |
| Гаврилова Ю. В. Толкование концепта «благополучие» в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации..... | 101 |
| Ганина О. Ю. Местные органы власти как носители элементов государственной власти и самоуправления..... | 106 |
| Дорожднова Н. В. Международный опыт реализации политики в направлении обеспечения благополучия молодежи..... | 109 |

| | |
|---|-----|
| Корнукова Е. В., Старшова У. А. Достойная жизнь и социальное благополучие человека как конституционно-правовая категория | 113 |
| Шупицкая О. Н. Социальное благополучие: конституционное измерение | 116 |
| Шикила И. Р. Актуальные проблемы обеспечения информационной безопасности детей в киберпространстве | 118 |
| Рыбакова О. С. Конституционные гарантии обеспечения благополучия детей в Российской Федерации | 121 |
| Пибаев И. А. Духовное благополучие личности и противодействие распространению религиозно-экстремистской идеологии священнослужителями | 125 |
| Ларионова М. А. Правовые пределы и ограничения регулирования вопросов благоустройства в муниципальных образованиях | 129 |
| Иксанов И. С. Роль миграционного законодательства в социальном благополучии человека | 132 |
| Фёдоров Р. В. Благополучие человека в свете конституционных поправок 2020 г. | 135 |
| Габиева С. М. Вопросы эффективности функционирования государственной молодежной политики в Российской Федерации | 139 |
| Галицкая Н. В. О проблемах равенства доступа к высшему образованию в России | 143 |
| Сисакьян А. К. Социальное благополучие как фактор, способствующий формированию конституционного правосознания | 146 |
| Мускуева С. А. Некоторые особенности правового статуса приграничных муниципальных образований | 151 |
| Атагимова Э. И. Поддержка института семьи и детства в Российской Федерации: законодательные решения | 153 |
| Снежко О. А. Право и безопасность личности в информационном пространстве | 158 |
| Кравченко О. А. Подходы к демократии как способу выявления волеизъявления народа | 163 |
| Максименко С. В. Правовое регулирование свободы передвижения в канве ограничений о запрете иметь двойное гражданство для федеральной государственной службы | 167 |
| Зубарев А. С. Поправки в Конституцию Российской Федерации: новый вектор государственной политики в отношении защиты прав соотечественников за рубежом | 172 |
| Суханова А. А. Роль государственных программ Российской Федерации в системе обеспечения социального благополучия: конституционно-аксиологический аспект | 177 |
| Китаева В. Е. Некоторые аспекты взаимодействия органов публичной власти при реализации полномочий в социальной сфере | 181 |
| Калинин В. В. Стратегия социально-экономического развития наукограда Российской Федерации как основа обеспечения органами местного самоуправления социального благополучия в наукоградах | 184 |
| Шалберкина М. Н. О некоторых вопросах разграничения полномочий Федерации и ее субъектов в обеспечении здоровья детей | 189 |
| Капустин О. А. Обеспечение социального благополучия как критерий новых форм организации судебной деятельности | 194 |
| Ибрагимова Л. Р. Вопросы совершенствования российского законодательства о правах и свободах иностранных граждан в перед пандемии согласно общепринятым принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (на примере стран СНГ, Казахстан, Киргизия, Армения) | 199 |
| Лунгу Е. В. Конституционные поправки как основа конституционных правоотношений благополучия населения | 202 |
| Лоторев Е. Н. Перспективы совершенствования конституционно-правовых основ функционирования лоббистской деятельности в России | 204 |

| | |
|--|-----|
| Бурла В. «Благополучие» как ценностная категория в конституциях государств — членов СНГ..... | 209 |
| Обголец С. А. Роль поручений Президента Российской Федерации в социальном благополучии человека и гражданина | 214 |
| Вахрамеев Е. Ю. К вопросу об исследовании института публичной власти в конституционном праве России | 218 |
| Еланская Д. А. Модернизация конституционных функций Президента РФ как гаранта обеспечения социальных прав граждан..... | 222 |
| Ревуцкая В. А. Органы местного самоуправления — центр гражданского общества | 225 |
| Дробязко С. Р. Идентичность личности как конституционно-правовая ценность и объект защиты | 228 |
| Ибрагимов О. А. Коронавирусные ограничения в контексте исследования междотраслевой природы исполнительной власти | 231 |
| Сычев С. С. Отдельные вопросы совершенствования механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ | 234 |
| Крупкин П. Р. К вопросу о концепции проекта федерального закона о нормативных правовых актах | 240 |
| Щабельская В. В. Защита прав биологических родителей как основа благополучия ребёнка, рожденного с использованием ВРТ (конституционно-правовые аспекты)..... | 244 |

БАЛАНС ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЩЕСТВЕ КАК УСЛОВИЕ ДОСТИЖЕНИЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ ГРАЖДАН

| | |
|---|-----|
| Шохин О. С. Финансовое законодательство и финансовая политика | 249 |
| Бортников С. П. Цифровизация финансовой сферы в ЕС: современные вызовы | 252 |
| Рождественская Т. Э. Защита прав потребителей финансовых услуг как необходимое условие развития финансового рынка в Российской Федерации..... | 256 |
| Шепенко Р. А. Принцип «государства благосостояния» и баланс интересов в налоговых отношениях..... | 261 |
| Забралова О. С. Концепция «социального казначейства»..... | 265 |
| Бочарова Н. Н. Совершенствование законодательства об аудиторской деятельности в РФ..... | 267 |
| Кудряшова Е. В. Социокультурный подход в финансовом праве | 270 |
| Родыгина В. Е. Права налогоплательщиков: основные тенденции 2021 г. в решениях высших судов..... | 275 |
| Файзрахманова Л. М. Налоговые стимулы как инструмент обеспечения баланса публичных и частных интересов..... | 280 |
| Агеев С. С. К вопросу о значении публичности при автоматическом обмене информацией по налоговым вопросам..... | 284 |
| Юстус О. И. Развитие принципа социальной направленности финансово-правового регулирования в условиях цифровизации общественных отношений | 289 |
| Карпов К. А. Правовое регулирование государственных специализированных фондов в обеспечении благополучия человека и будущих поколений..... | 294 |
| Логвнчева А. О. Абсолютный характер бюджетных правоотношений: вопросы теории и практики | 298 |
| Соснин К. А. Финансово-правовое регулирование венчурного инвестирования в Российской Федерации..... | 302 |

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

| | |
|--|-----|
| Минбалеев А. В. Основные векторы развития информационного права на благо человека в условиях цифровой трансформации | 307 |
| Полякова Т. А. Информационное право как социальная система обеспечения благосостояния человека | 312 |
| Рассолов И. М. Юридические предпосылки формирования нового правового института правового обеспечения оборота генетической информации | 315 |
| Камалова Г. Г. Защита прав человека при использовании искусственного интеллекта и роботов..... | 319 |
| Добробаба М. Б. Проблема нормативного обеспечения прав граждан в условиях развития искусственного интеллекта..... | 324 |
| Шукина Т. В. Научно-технологическое развитие и цифровизация процессов модернизации в системе высшего образования России..... | 328 |
| Незнамов А. В. Ключевые тенденции регулирования технологий искусственного интеллекта в 2021 г..... | 332 |
| Чубукова С. Г. Операторы инвестиционных цифровых платформ как субъекты информационного права | 335 |
| Евсиков К. С. Понятийный аппарат использования информационных технологий в государственном управлении | 342 |
| Химченко А. И. Обезличивание персональных данных как фактор обеспечения благополучия человека | 347 |
| Холодная Е. В. О правовом обеспечении прав человека при использовании цифровых технологий на территории ЕС..... | 351 |
| Сушкова О. В. Роль цифровых платформ в экономической и инновационной деятельности..... | 354 |
| Грищенко Г. А. Особенности распространения информации в социальных сетях..... | 361 |
| Суворов А. А. Эволюция понятия электронного документа в отечественном законодательстве | 366 |
| Пальянова Н. В. Социальные технологии и правовые практики. Технологии на службе юриста | 370 |
| Мартынова Т. Л. Антифрод системы в российских банках: они есть или их нет? | 380 |
| Пашнина Т. В. Роль стратегических документов библиотечной сферы в обеспечении устойчивого развития общества в Российской Федерации..... | 388 |
| Сотникова Л. В., Новикова Ю. С. Правовое обеспечение создания и функционирования муниципальных информационных систем..... | 391 |
| Троян Н. А. остояние и перспективы развития Национальной системы правовой информации в информационном обществе в России..... | 395 |
| Авраамов А. А., Соловьева Е. В. Взаимодействие бизнеса и высшего образования: тенденции цифровой реальности..... | 401 |
| Чепарина О. А. Риск-ориентированный подход в деятельности организаций высшего образования в условиях цифровой среды | 404 |
| Бойченко И. С. Цифровые общественные отношения: информационно-правовой аспект | 408 |
| Шарно О. И. Устойчивое развитие и цифровая трансформация: формирование модели «зеленого» образования | 411 |
| Забайкалов А. П. Влияние научно-технологического развития на экспорт высшего образования в Российской Федерации: организационно-правовые проблемы | 415 |
| Адельшин Р. Н. Роль обязательственных правоотношений в цифровом обороте | 420 |
| Николашкина В. Е. Доступность права и бесплатной юридической помощи в условиях цифровых технологий..... | 427 |

| | |
|---|-----|
| Шельменков В. Н. Актуальные вопросы цифровизации в деятельности информационных правовых систем | 430 |
| Соловьева Е. В. Справочно-правовые системы: открытый доступ к правовой информации в период пандемии | 432 |
| Андреасян А. А., Уренев Л. Трансформация спорта в период становления цифровой экономики | 437 |
| Джанчарова Б. Т. Беспилотные летательные аппараты на службе человека: проблемы правового регулирования | 441 |
| Журков А. А. Актуальные проблемы информационно-правового регулирования ИИ в банковской сфере | 446 |
| Игумнов В. В. Правовые проблемы обеспечения защиты данных, включаемых в систему цифрового профиля | 451 |
| Гаджиева К. А. Правовые проблемы обмена персональными данными на цифровых платформах | 455 |
| Лазаров А. А. Предпосылки внедрения системы социального кредитования | 459 |
| Майоров А. А. Проблема защиты системы дистанционного электронного голосования от фейковых аккаунтов | 463 |
| Попова Т. В. Защита права на неприкосновенность частной жизни как составляющая благополучия человека | 467 |
| Соловкин С. В. Обеспечение прав физических лиц при автоматизированном извлечении (скрейпинге) персональных данных в сети Интернет | 472 |
| Сустина Т. И. Правовое обеспечение информационной безопасности детей: опыт России, Франции и Испании | 476 |
| Ткаченко А. А. Персональные данные о религиозных убеждениях: понятие и особенности защиты в Российской Федерации и зарубежных странах | 480 |
| Шамсутдинова Ю. Ф. Особенности и проблемы использования субтитров как меры обеспечения доступности продукции средств массовой информации | 483 |
| Яковлева Е. А. О роли развития правового регулирования доверенной среды в условиях цифровой трансформации | 485 |
| Золотухина М. С. Особенности правового регулирования градостроительной деятельности и «Умного города» | 489 |

РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

| | |
|--|-----|
| Богатырев Д. В. Последствия злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве | 495 |
| Грачева А. С. Дефиниции «попечительных» и «обеспечительных» мер в уголовном судопроизводстве | 498 |
| Мартынова А. А. К вопросу об эффективном осуществлении права собственности | 501 |
| Урчукова Е. Х. Роль дистанционных договоров в обеспечении благополучия человека | 505 |
| Черкасова Ю. А. Правовое положение секретаря судебного заседания как участника с неопределенным процессуальным статусом | 509 |
| Баймолдина Б. Х. Обращение взыскания на единственное жилье должника по исполнительному производству (законодательство и реалии в Казахстане и России) | 511 |
| Кулиев Д. Т. Благополучие мусульманки: заслуга права или религиозных предписаний? | 516 |

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИОННОМ РАКУРСЕ

*Эбзеев Б. С.,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской
Федерации, заслуженный
юрист Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Благополучие человека — широкое понятие, равнозначное счастью, процветанию, покою, достатку, т.е. получению всех благ. Благополучие всегда субъективно, но в основе субъективного лежат объективные факторы и обстоятельства. Его непременным условием являются достаток и свободное развитие человека, которые своим предметом имеет материальный мир, сферу социальных отношений и культуры.

Благополучие человека можно рассматривать в общесоциальном плане (благополучие совокупного человека, т.е. общества), как состояние той или иной общности людей либо отдельного человека.

В Конституции нет слова благополучие, но его содержание передается словосочетанием «достойная жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7). В конституционной модели обеспечения благополучия человека в России в социально-экономическом аспекте можно вычленить три основных институциональных блока: экономические, социальные и культурные права; социальное государство; социально ориентированная рыночная экономика. Два последних можно объединить, имея, в виду, что социально ориентированная рыночная экономика является более высокой ступенью социального государства.

Указанные институты являются отражением тенденции, явственно проявляющейся в новейших конституциях, в которых социальному и духовно-культурному обустройству общества и бытийности в нем человека отводится весьма заметное место. Соответственно, благополучие человека становится частью предметной характеристики конституционного права.

Экономические, социальные и культурные права

Принято считать, что проблема экономической свободы и составляющих ее прав разорвана во времени со становлением конституционализма. Между тем именно первые демократические революции, разрушая социальные перегородки и отвергая феодальные привилегии в пользу равенства, неограниченной государством свободы предпринимательства и конкуренции, а также защиты собственности, более всего способствовали становлению гражданского состояния людей и их слиянию в единый народ, воля которого была объявлена основой всякой власти в обществе.

Позднее пришло понимание, что право не может ограничиться только освобождением человека и собственности от феодальных пут. То, что в XVIII–XIX вв.

казалось высшей формой выражения естественной свободы, теперь признавалось не только нарушением справедливости, но вместе с тем извращением коренных законов человеческого общежития. Либерализм в его понимании предтечами буржуазно-демократических революций в Европе ушел в тень, а популярность естественно-правовой доктрины сошла на нет.

В самом деле, «священность и неприкосновенность» частной собственности как базовая ценность и условие прогресса индустриального общества в процессе его эволюционного развития привела к обострению основного противоречия эпохи промышленного капитализма между трудом и капиталом, а гражданские и политические права по существу стали привилегией имущего меньшинства. Worse не случайно равенство перед законом, поскольку оно не сопровождалось равенством воспитания, труда и отдыха для всех граждан, было объявлено «карикатурой равенства».

В связи с этим уже в первой половине XIX в. встал вопрос об ограничении власти собственника и о социальной функции самой собственности. Уже чартистское движение рабочих Англии в программе, разработанной в 1839 г., выступало за справедливую оплату труда и равноправное участие рабочих в управлении государством, не ставя при этом под сомнение ни институт частной собственности, ни либеральные права.

Понадобилось еще более полувека для осознания наукой пороков, заключенных в «священности и неприкосновенности» частной собственности и свободе государства от социальных обязательств. Как писал в связи с этим выдающийся отечественный юрист и философ П. И. Новгородцев, «задача и сущность права состоит действительно в охране личной свободы, но для осуществления этой цели необходима и забота о материальных условиях свободы; без этого свобода некоторых может остаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным за ними юридически и отнятым фактически». «Несомненно, — продолжал мыслитель в статье, написанной в 1905 г., — что право уже вступило на этот путь: необходимо только формулировать и закреплять ту цель, которая открывается для права на этом пути, и нам представляется, что лучшим выражением для этой цели является признание права на достойное человеческое существование».

Экономическая свобода в ее позитивном понимании предполагает прежде всего известное развитие производительных сил. Речь идет о способности общества в качественном и количественном отношении обеспечить удовлетворение материальных и духовных потребностей людей. Такие материальные предпосылки «работают» лишь при наличии соответствующих социальных условий. Не может быть реальной экономической свободы без соответствующих форм обмена и распределения. В противном случае она выступает на практике в виде «свободы» от средств производства на одной стороне и произвола собственника — на другой, а сама идея свободы вырождается для большинства в фикцию, не имеющую реальной ценности.

Современный либерализм, претерпел существенные изменения. Под давлением обстоятельств он воспринял экономические, социальные и культурные права. Они понимаются как право на социальную помощь и поддержку со стороны государства. Это понимание вполне укладывается в теорию возрожденного естественного права в его современной интерпретации.

В середине XX столетия демократия выработала огромной значимости принцип, выражаемый словосочетанием «собственность обязывает». Собственность,

представлявшаяся ранним конституционализмом XVIII в. как «естественная и окончательная форма индивидуальной свободы», сегодня обременяется социальной функцией. Именно этот принцип предопределяет позитивный аспект экономической свободы, равно как широкую государственную социальную деятельность, которая осуществляется в разных формах. Личности предоставлена свобода выбора деятельности, свобода развития и применения сил и способностей, обеспеченные не только юридическими, но и некоторыми материальными гарантиями возможности получения образования, охраны здоровья, социального обеспечения и т. п. Речь в связи с этим идет о конституционном оформлении этих возможностей, что придает им качество пусть и существенно отличных от классических, но юридических прав граждан, которые опосредуют взаимоотношения между личностью и государством в социально-экономической и культурной сферах и обуславливают характер и содержание обязанностей последнего. Человек обретает право на общество.

Юридическим выражением этого явился принцип социального государства. Начало конституированию этого принципа было положено Конституцией Мексики 1917 г. и Веймарской конституцией Германии 1919 г. Это был выбор в пользу эволюционного развития общества и государства. После Второй мировой войны данный принцип стал частью западноевропейского конституционализма. Позднее он был воспринят конституционным правом порядком ряда государств других регионов мира.

Россия в отличие от Западной Европы избрала революционный путь решения противоречия между трудом и капиталом; способом такого решения явилось упразднение частной собственности и учреждение не социального, а социалистического государства с вполне органичными для него социально-экономическими правами. Эти права, действительно привнесенные в практический конституционализм социализмом, оказались востребованы современным международным правом, однако, в отличие от социализма, без отказа от института частной собственности и при полном признании прав первого поколения.

Существенную роль в таком распространении сыграла ООН. В частности, Секретариат ООН, специально исследовавший опыт деятельности ООН в области прав человека, особо отметил, что Всеобщая декларация прав человека 1948 г. отличается от традиционных актов о правах человека, которые содержатся в конституционных и основных законах XVIII и XIX вв. и начала XX в., поскольку в ней речь идет не только о гражданских и политических правах, но и о группе прав, которые стали экономическими, социальными и культурными правами. Позднее Генеральная Ассамблея ООН подчеркнула в своей Резолюции 40/114 от 16.12.1995, что «человек, лишенный прав экономических, социальных и прав в области культуры, не является более той личностью, которую Всеобщая декларация рассматривает в качестве идеала свободного человека». Гражданские и политические права требовали своего дополнения экономическими, социальными и культурными, которые составляют сегодня каталог «социальных естественных прав».

В развитие процесса международного признания прав второго поколения, начало которому положила Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Генеральная Ассамблея ООН 16 декабря 1966 г. приняла Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в преамбуле которого указывается, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом

ООН, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. В Пакте участвуют более 160 государств, в том числе великие державы — постоянные члены Совета Безопасности: СССР, ратифицировавший Пакт в 1973 г., Франция — в 1980 г., Китайская Народная Республика — в 2001 г. Великобритания не участвует в Пакте; США, подписав Пакт в 1977 г., до настоящего времени его не ратифицировали, используя при этом аргументы, вытекающие из национального права (экономические, социальные и культурные права выходят за рамки прав, содержащихся в Конституции США; федеративное государство не может принять на себя обязательство гарантировать осуществление Пактов 1966 г. на территории штатов).

Государства — участники указанного Пакта подчеркнули, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства: идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами. Тем самым правосознание народов восприняло конституционную практику СССР, в которой социально-экономические права впервые были закреплены и неизменно занимали доминирующее положение. Это было особо отмечено в одной из резолюций Комиссии ООН по правам человека еще в 1969 г.

Этим было существенно обогащено понимание международным сообществом достоинства личности и ее прав, в числе которых не только гражданские и политические, но и экономические, социальные и культурные права. Такое видение, вполне адекватное Всеобщей декларации прав человека 1978 г. и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, но существенно отличающейся от практики отечественного конституционализма прошлого, получило отражение в действующей Конституции России, которая закрепила: свободу предпринимательства; право на частную собственность; свободу труда; право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства; право на социальное обеспечение; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на восьмичасовой рабочий день, на справедливые условия труда, равную оплату за труд равной ценности и т. д.; право на образование; свободу творчества; право на участие в культурной жизни; право на благоприятную окружающую среду и др.

Материальное насыщение этих прав предопределяется состоянием экономики и находится в прямой зависимости от уровня индивидуальных доходов и общественных фондов потребления. Именно эту проблему призвана решить социально ориентированная рыночная экономика.

2. Социальное государство.

Социально ориентированная рыночная экономика

Конституция России исторична. Она была принята в определенных исторических условиях, которые наложили отпечаток на содержание Основного закона. В частности, в 1991 г. не стало Союза ССР. Новое руководство России взяло курс на переход от планового хозяйства к свободному рынку.

В результате непродуманных реформ государство, входившее в число наиболее развитых промышленных держав, в конце 90-х гг. прошлого столетия оказалось

на 104 месте в мире по производству промышленной продукции на душу населения, а по совокупности основных экономических показателей занимала 94 место. Расходы на науку, образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение уменьшились почти в 20 раз, резко сократилась продолжительность жизни.

Во многом это было обусловлено убежденностью инициаторов реформ 90-х гг., что в условиях перехода к рынку роль государства в экономической и социальной сферах минимизируется. Место административно-командной экономики занял либеральный капитализм, исключая участие государства в экономической сфере.

Эти взгляды, однако, разделялись далеко не всеми. Соответственно, на Конституционном совещании 1993 г. отчетливо проявились два принципиально различных подхода к определению и конституционному закреплению природы учреждаемого Основным Законом: либо государство — «ночной сторож», либо социальное государство, несущее обязанности по отношению к гражданам и их ассоциациям, обществу в целом. Принцип социального государства в 1993 г. стал одной из основ конституционного строя России вопреки упорному сопротивлению многочисленных противников его закрепления в Основном Законе.

Однако политика государства в экономической и социальной сфере долгое время была далека от установленных Конституцией ориентиров. В столкновении с мифом, что имманентная «свободному» рынку функция саморегуляции («рынок сам все расставляет по местам») якобы исключает государственное регулирование социально-экономических отношений и процессов, принцип социального государства долгое время терпел поражение.

В связи с этим включение в действующую Конституцию ст. 75.1, а также существенное обновление полномочий Правительства в социально-экономической сфере (ст. 114) имеет в определенном смысле революционное значение. Конституция не отказалась ни от частной собственности, ни от рынка и конкуренции, но она в явной и юридически определенной форме отказалась от либеральной разновидности рынка в пользу социально ориентированной модели экономики. Это означает **существенное повышение экономической роли Российского государства как организатора социального обустройства страны, восстановления и преумножения ее экономического потенциала и осуществления модернизационных прорывов.**

Возвращение государству функции социального служения требует существенного расширения возможностей государственного воздействия посредством установления должного правового порядка и его распространения на экономическую и социальную сферы, пересмотра налоговой политики, в том числе в части обложения спекулятивных капиталов и сверхпотребления, отказа от политики «угождения богатым» и восстановления социальной справедливости как базового принципа экономического, политического и социального устройства общества.

Согласно ст. 75.1 в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав обязанностей граждан, социальное партнерство, политическая и социальная солидарность. Смысл этих правоположений **Конституции заключается в**

признании концепции социального рыночного хозяйства в качестве основного направления социально-экономической политики государства. В этой модели соединяются экономическая эффективность, присущая развитому рынку, с социальной справедливостью. Тем самым оптимизируется соотношение частного интереса и общего блага.

В экономической науке под социальной рыночной экономикой понимают экономическую систему, организованную на основе рыночной саморегуляции, при которой координация действий осуществляется на основе взаимодействия на рынках свободных частных производителей и свободных индивидуальных потребителей. Это означает, что социально ориентированная экономика в конституционно-правовом смысле представляет собой легитимированный Конституцией социально-экономический порядок функционирования экономики. Государство не вмешивается в рыночный процесс, оно создает **рамочные правила и условия функционирования экономики.**

Положения ст. 75.1 тесно взаимосвязаны с положениями ряда иных статей Конституции, в том числе о принципе социального государства (ст. 7), свободе рынка и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8), об обеспечении Правительством единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды (пункт «в» части 1 ст. 114), о защите и обеспечении устойчивости рубля (ст. 75) и др.

Конституция привносит принцип социальной справедливости в экономическую систему, базирующуюся на частной собственности и свободном предпринимательстве. Именно рынок, облагороженный социальной справедливостью составляет фундамент социально ориентированной экономики.

Социально ориентированная рыночная экономика как устанавливаемый Конституцией социально-экономический порядок базируется **на двух группах принципов.** Одни из них образуют каркас этого порядка и имеют основополагающее значение. Поэтому их часто называют **конститутивными:**

- частная собственность и свобода предпринимательства;
- свобода рынка и открытый доступ к нему;
- свобода договора;
- конкуренция;
- ответственность всех участников экономической деятельности;
- постоянство и последовательность экономической политики государства;
- обеспечение стабильности рубля.

Вторая группа принципов этого порядка именуется **регулятивными.** К ним относятся:

- контроль над монополиями;
- социально справедливая политика доходов, которая может применяться для корректировки распределения общественного продукта (например, налоговая политика);
- экономический расчет, т.е. корректировка индивидуально-хозяйственной деятельности, если это диктуется конкретными экономическими условиями;
- вмешательство в случае аномального предложения, например, на рынке труда. Цель такого вмешательства — максимальное обеспечение занятости.

Таким образом, Конституция решает *двудединую задачу*: 1) определяет пределы государственного воздействия на экономику и 2) гарантирует основы рыночной экономики от их разрушения таким воздействием. Она указала на общие контуры экономического порядка и установила границы, за которые государство не может перейти без риска утраты своей конституционной легитимности.

Таким образом, по своим содержательным характеристикам социально ориентированная рыночная экономика как легализованный Конституцией социально-экономический порядок отличен и от «чистого» либерализма в сфере экономики и социальных отношений, и от государственного этатизма советского прошлого. Одновременно такой порядок призван противостоять олигархическому капитализму, поскольку по своей природе он не приемлет монополизма и создает конкурентную среду. В этом заключается смысл государственного вмешательства в сферы экономики и социального обустройства общества.

В связи с этим ст. 75.1 Конституции *кодифицировала обязанности государства в экономической и социальной сферах*:

— государство создает условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества. Тем самым Конституция легитимировала участие государства в формировании эффективного и социально приемлемого хозяйственного порядка.

Но это не означает активного вмешательства государства в хозяйственные процессы; такое вмешательство возможно либо в случае сбоев в этих процессах, либо в случае необходимости совершенствования установленного порядка. Одновременно Конституция подчеркивает тесную связь между эффективностью хозяйства и повышением благосостояния граждан.

Решение этой двудеиной цели — экономического роста и повышения благосостояния граждан — требует доверия между государством и обществом. Доверие является условием осуществления этой задачи и результатом такого решения.

Этому служит указание Конституции, что в Российской Федерации гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда. Тем самым легитимизируемый Конституцией хозяйственный порядок, **во-первых**, дополняет достоинство граждан социально-экономическим содержанием и равенством граждан в своем достоинстве независимо от социального положения участников устанавливаемого Конституцией социально-экономического порядка. **Во-вторых**, социально ориентированное рыночное хозяйство не означает раздачу государством льгот; основой благосостояния граждан является добросовестный и справедливо оплачиваемый труд. Что же касается льгот, они предоставляются адресно только нуждающимся, в том числе инвалидам, многодетным семьям, престарелым и т.п.

Государство обеспечивает сбалансированность прав и обязанность гражданина, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность. Это конституционное правоположение, если его оценивать в целом, является юридическим выражением *объективного универсального закона равновесия индивидуального и коллективного как условия эволюционного развития общества* в части, касающейся его экономической составляющей и социального благополучия общества и его сочленов.

Принципы сбалансированности прав и обязанностей гражданина, ставший конституционным требованием, есть синтез свободы личности в ее индивидуальном бытии и ее ответственности за общество. Отсюда следует, что обязанности являются столь же важным элементом механизма саморегуляции и саморазвития общества, как и права, и столь же атрибутивным качеством личности, развивающейся в обществе. Именно поэтому права и обязанности человека и гражданина сопровождаются обязанностями человека и гражданина. А. И. Солженицын был прав, говоря, что «свобода хватать и насыщаться есть и у животных. Человеческая же свобода включает добровольное самоограничение в пользу других».

Конституция закрепила синтетическую модель правового статуса человека и гражданина, соединяющую ценности либерализма, включая здоровый индивидуализм, предприимчивость и инициативу, с ценностями коллективизма, в том числе социальную солидарность и взаимную социальную ответственность личности и государства, а также сочленов общества. Именно эта модель, учитывающая не только частную полезность, но и социальную связанность собственности, оказалась наиболее востребованной обществом. «Собственность обязывает!» — этот тезис, выражающий публичную функцию собственности и отказ от абсолютизации права собственности, из которого вытекает возможность его ограничения актом законодателя, не единожды (хотя и не в столь явном виде) подтверждался и Конституционным Судом.

Отсюда органично вытекает следующее конституционное веление, обращенное к государству, *об обеспечении социального партнерства*, т.е. согласования интересов участников производственного процесса — работников и работодателей, основанного на их равноправном сотрудничестве. От имени, трудящихся, как правило, выступают профсоюзы, от имени работодателей — союзы предпринимателей. Что же касается государства, его уполномоченные органы могут либо непосредственно принимать участие в процессе выработки решения, либо выступают гарантами принятого решения.

Государство обеспечивает экономическую и социальную солидарность. Этимология этого слова «солидарность» (от лат. *solidus* — прочный) *двояка*: 1) активное сочувствие каким-либо действиям или мнениям, единство мыслей, интересов; 2) совместная ответственность. Солидарность, т.е. взаимная ответственность личности и общества, гражданина и государства основывается не на подавлении одних интересов и признании других приоритетными, а на основе сочетания и учета их взаимообусловленности, формирования баланса интересов индивида, коллектива, общества в целом и его юридической легитимации.

Для понимания юридической природы правоположений, содержащихся в ст. 75.1 Основного закона существенное значение имеет Заключение Конституционного Суда от 16.03.2020 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции ряда положений Закона о поправке к Конституции от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Суд указал, что проверявшиеся им положения ст. 75.1 направлены «на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности». Это означает, что данные положения являются: а) конституционно узаконенными направлениями государственной политики; б) составляют основу и критерий нормотворчества; в) могут приме-

няться непосредственно либо совместно с иными нормами судом и иными правоприменителями. Общим критерием конституционности такой государственной политики, правового регулирования и правоприменения является *оптимальное соотношение индивидуальной свободы и общественной солидарности*. Несомненно ориентирующее значение этих положений также, для граждан и их объединений, гражданского общества в целом.

Лопатин А. И.,

член Центральной избирательной комиссии РФ

ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК ОТВЕТ НА ЗАПРОС ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Повышение степени информированности и цифровой грамотности, доступ к государственным услугам с использованием современных технологий — все это реалии современного информационного общества. Процесс цифровизации, внедрения в различные сферы жизнедеятельности российских граждан идет широкими темпами. Так, число граждан страны, использующих цифровые сервисы, значительно увеличилось, например, число пользователей на едином портале госуслуг превысило 135 млн, граждан, из них с подтвержденной учетной записью 91 млн граждан. В России процесс информатизации не обошел своим вниманием и выборы в органы публичной власти различного уровня.

В частности, в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹ с 2019 г. ЦИК России совместно с Минцифры России приступили к реализации новых возможностей для всех участников избирательного процесса, это:

- Цифровая платформа;
- Сервисы информирования;
- Сервисы подачи заявлений, для голосования по месту нахождения
- Сбор подписей с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг и др.

Внедрение цифровых возможностей упрощает процедуру избирательного процесса и минимизирует возможности манипулирования голосами избирателей. В этой связи внедрение электронного голосования является оправданным и перспективным направлением избирательного процесса,

Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) — это такая информационная система, с помощью которой избиратели могут проголосовать на выборах любого уровня посредством использования сети Интернет без применения бумажного бюллетеня.

ДЭГ востребованная информационным обществом новация, не имеющая аналогов в мире по масштабам, математическим и криптографическим решениям. Система обеспечивает тайну голосования, поскольку личность голосующего невозможно определить по зашифрованному бюллетеню, а также неизменность данных с использованием технологии «блокчейн», так как данные о волеизъявлении избирателей не могут быть изменены или удалены. Бюллетень, сфор-

¹ URL: <http://government.ru/info/35568> (дата обращения: 22.11.2021).

мированный на устройстве пользователя, зашифровывается и подписывается анонимным ключом.

Законодательные основы применения ДЭГ установлены Федеральным законом № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

В соответствии Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², который модифицировал пункт 14 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 17 статьи 81 Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», было закреплено следующее положение: «При проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума в случаях и порядке, которые установлены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте, а также посредством дистанционного электронного голосования». В развитие данных законодательных положений постановлением ЦИК России от 25.05.2021 № 7/49-8³ были определены семь субъектов Российской Федерации, где на выборах 19 сентября 2021 г. применялось дистанционное электронное голосование, результаты которого показали следующее:

1. Город Москва

- избирателей — **7 375 285**;
- включено в список ДЭГ — **2 014 765**;
- приняли участие в ДЭГ — **1 943 590**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **96,47 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **26,35 %** от общего числа избирателей.

2. Город Севастополь

- избирателей — **321 797**;
- включено в список ДЭГ — **20 772**;
- приняли участие в ДЭГ — **18 774**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **90,48 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **5,82 %** от общего числа избирателей.

3. Нижегородская область

- избирателей — **2 560 831**;
- включено в список ДЭГ — **126 493**;
- приняли участие в ДЭГ — **117 245**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **92,69 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **4,58 %** от общего числа избирателей.

4. Ярославская область

- избирателей — **1 007 701**;

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² СЗ РФ. 2020. № 2. Ст. 3233.

³ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400732335> (дата обращения: 22.11.2021).

- включено в список ДЭГ — **86532**;
- приняли участие в ДЭГ — **82 569**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **95,42 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **8,2 %** от общего числа избирателей.

5. Курская область

Избирателей — **915 436**;

- включено в список ДЭГ — **50 540**;
- приняли участие в ДЭГ — **47 500**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **93,91 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **5,2 %** от общего числа избирателей.

6. Мурманская область

— избирателей — **583 021**;

- включено в список ДЭГ — **46 395**;
- приняли участие в ДЭГ — **46 395**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **94,31 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **7,96 %** от общего числа избирателей.

7. Ростовская область

— избирателей — **3 193 244**;

- включено в список ДЭГ — **301 990**;
- приняли участие в ДЭГ — **279 905**;
- процент проголосовавших посредством ДЭГ — **92,69 %** от числа избирателей включенных в список;
- процент проголосовавших — **8,77 %** от общего числа избирателей¹

Подсчёт голосов происходил без расшифровки бюллетеней. На выходе получилось суммированное, итоговое значение по каждой графе выбора.

Необходимо отметить, что выборы с применением дистанционного электронного голосования в качестве эксперимента проводились и до 19 сентября 2021 г. Впервые ДЭГ использовалось на выборах в Московскую городскую Думу 8 сентября 2019 г. в трех избирательных округах, где такой возможностью воспользовалось около 2 % от общего числа избирателей в указанных округах. Вторым масштабным экспериментом стало использование ДЭГ на Общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 г. для избирателей Москвы и Нижегородской области. Голосование проходило в течение 6 дней с 25 по 30 июня, в Москве таким образом проголосовало более 12,45 % избирателей, а в Нижегородской области — около 4,99 %. 13 сентября 2020 г. ЦИК России провел голосование с применением ДЭГ на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва по одномандатным избирательным округам Курской и Ярославской областей. Голосование проходило с 11 по 13 сентября, в эксперименте приняло участие в Курской области — 2,66 %, в Ярославской — 3,24 % избирателей. Анализ результатов голосования обычным способом с помощью бумажных бюллетеней и электронного голосования не выявил существенных отличий. Единственная партия, у которой наблюдалось

¹ Архив ЦИК РФ.

уменьшения числа поданных голосов с помощью ДЭГ — КПРФ, что, по всей видимости, связано с призывом данной политической партии к своим сторонникам голосовать только традиционным способом.

Практика проведения выборов с применением ДЭГ, в том числе обусловленная не только развитием новых информационных технологий, но и особыми условиями сложной эпидемиологической обстановки, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), показала востребованность данной формы голосования в современных условиях. Положительным моментом применения ДЭГ выступает расширение возможностей для голосования избирателей, находящихся за рубежом и в труднодоступных местностях. Кроме того, нельзя отрицать, что проведение голосования традиционным способом является финансово и организационно затратным, потому ДЭГ выступает, как экономичный альтернативный способ голосования, который не требует от избирателя посещения избирательного участка, поскольку проводится онлайн на специальном портале.

Несмотря на очевидный положительный эффект от применения ДЭГ, есть ряд проблем законодательного и организационного характера, которые необходимо решить в целях дальнейшего расширения возможностей дистанционного электронного голосования на предстоящих выборах в органы публичной власти. Так, требует совершенствования Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»¹, где должны быть законодательно определены нормы проведения ДЭГ, а также решены вопросы сопоставления данных граждан РФ, зарегистрированных на портале госуслуг с данными избирателей, зарегистрированных в ГАС «Выборы». Только в 2022 г. Федеральным центром информатизации при ЦИК России проведена работа по актуализации 18 млн записей избирателей — граждан РФ, что является отправной точкой для дальнейшего поиска решений по актуализации базы данных избирателей, (возможно, в онлайн-режиме), обеспечивающей возможность всем гражданам, обладающим активным избирательным правом, принимать участие в выборах с помощью технологии ДЭГ. Значительно изменяется статус наблюдателя на выборах с точки зрения понимания ими особенностей электронного голосования, так как контроль за соблюдением порядка проведения голосования с применением ДЭГ должен проходить в совсем иных формах. Здесь важна профессиональная работа общественных штабов, направленная на недопущение дискредитации выборов и обеспечивающая открытость избирательного процесса. Возможности общественного контроля за процедурой ДЭГ надо развивать, предоставляя различные инструменты для наблюдателей с разным уровнем информационной подготовки.

Использование новых информационных технологий при проведении выборов в Российской Федерации, в том числе и дистанционное электронное голосование, должно быть направлено на решение главной задачи — повышение уровня доверия граждан к выборам. Избиратель должен быть уверен в том, что любые фальсификации при проведении выборов исключены и его голос обязательно будет учтен.

¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

Комарова В. В.,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права,
Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ (ВОПРОСЫ БЕЗ ОТВЕТОВ)

Конституционный дизайн и конституционные тексты не содержат термина «социальное благополучие» и отдельно выделенных разделов и глав, посвященных механизмам его реализации. Однако практически во всех послевоенных Основных законах, как и в действующей конституции нашего государства конституционно закреплена социальная государственность. В статье седьмой фактически дано определение социального государства: «государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹.

У основоположников научной школы кафедры конституционного и муниципального права МГЮА имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Школа Российского конституционализма» О. Е. Кутафина, Е. И. Козловой названа задача социальной государственности: «Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование»².

По нашему мнению, это основа социального благополучия человека и обязанность государства.

Конституционные механизмы реализации социальной государственности нашей страны, сама политика в этой сфере претерпела изменения в ходе конституционной реформы 2020 г. Требование времени, актуализировавшиеся во время пандемии недостатки существующих механизмов по реализации единственной, прямо закрепленной конституционно высшей ценности человека, его прав и свобод, а также, конституционной же обязанности государства — признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, со всей очевидностью подтверждают актуальность вопросов благополучия человека, социального благополучия.

Конституционный Суд России, вслед за доктриной инкорпорировал в нашу правовую действительность принцип социальной справедливости, и что важно — использовал в делах о процессах жизнеобеспечения человека.

Вопросы социального обеспечения (достойного уровня жизни пенсионеров и лиц с ограниченными возможностями, находящихся в затрудненных жизненных ситуациях); здравоохранения (желательно качественного, основанного на реализации равных возможностей пользования достижениями биомедицины,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Конституционное право России : учебник. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. М., 2008. С. 156.

высоких биотехнологий: геной инженерии, генотерапии, регенеративной медицины и не только); механизмов реализации группы социальных прав; образование и его качество (с учетом механизмов дистанционного обучения); качество окружающей среды (биоправо); устойчивое развитие государства и общества (включая важнейший аспект геоправа — сокращения населения нашей страны, затяжного демографического кризиса); общественное участие как в механизмах обеспечения социального благополучия человека, так и в общественном его контроле; неизмеримой важности морально-этических аспектов, социальной активности и социальной ответственности в сфере социального благополучия человека.

В рамках V Московского юридического форума «Будущее российского права: концепты и социальные практики» 2018 г. кафедрой конституционного и муниципального права МГЮА имени О.Е. Кутафина (МГЮА) была подготовлена и проведена международная научно-практическая конференция «Социальное благополучие человека: правовые параметры», по результатам которой издан замечательный труд: монографический сборник статей¹.

Перед правовым сообществом, говорили мы несколько лет назад на нашей конференции 2018 г., стоит дилемма: закрепить социальное благополучие в нормативных актах логично, с широким кругом элементом наполнения, с обязанностями и финансированием, ответственностью публичной власти за невыполнение взятых на себя обязательств, или оставить всё в рамках планирования и научной дискуссии. Конституционная реформа 2020 г. показала привычные уже, к сожалению, точечное регулирование без заранее разработанный и утвержденной научно обоснованной и экономически обеспеченной концепции.

По нашему мнению, под угрозой выполнение конституционной задачи: ответственность перед будущими поколениями за великую державу, нашу Родину².

Исследуя с конституционно-правовых аспектов социальное благополучие в современных условиях (времени пандемии и глобальных вызовов) с целью формулировки предложений (для государственной концепции социальной государственности и его основы — социального благополучия), руководствуясь конституционно закрепленной высшей ценностью, важно определиться с основным субъектом и его правовым статусом. Что такое социальное благополучие — это право или обязанность человека? Социальное благополучие, по нашему убеждению, это обязанность не только органов публичной власти и институтов гражданского общества, но и самого человека (не ярко выраженная).

Он сам обеспечивает себе и членам своей семьи тот уровень социального благополучия, который считает для себя необходимым. Очевидно, что критерии социального благополучия для каждого человека различны, особенно если это выражается в экономическом, личностном и социальном аспекте. С правовой точки зрения это может выражаться в конкретных обязанностях человека. Исследуя современные обязанности сквозь призму правопорядка, Б. С. Эбзеев

¹ «Социальное благополучие человека: правовые параметры» сборник статей Международной научно-практической конференции в рамках V Московского юридического форума «Будущее российского права: концепты и социальные практики». отв. ред. В. В. Комарова. М., 2019 г. Издательство: Юридическое издательство «Норма» (Москва), 240 с.

² «...исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» Преамбула Конституции России.

совершенно справедливо указывает «...естественное право столь же исторически обусловлено и подвержено эволюции сообразно потребностям общественного развития и способу их удовлетворения...»¹.

Согласимся с тезисом о том, что в XX в. «обязанности индивида вытекают из факта социального бытия человека и в единстве с правами составляют универсальный принцип демократической организации общественной жизни»². Современные конституции зарубежных стран, наравне с социальной государственностью (базой социального благополучия), закрепляют обязанности человека в сфере обеспечения социального благополучия: обязанности трудиться (Конституции Италии, Испании, Монголии), обязанности родителей заниматься воспитанием детей, обязанности человека беречь свое здоровье и здоровье окружающих (Монголия), своевременно прибегать к врачебной помощи, охранять природу и памятники культуры; уважать общественную мораль (ст. 53 Конституции Китайской Народной Республики).

В современных условиях господствует концепция социально ориентированной экономики, связанной с государственным вмешательством в народное хозяйство. Социально ориентированная экономика отнюдь не снимает с человека заботы о себе и своей семье, не должна подавлять свободную инициативу и превращать граждан в иждивенцев государства. В зарубежных странах в последние десятилетия отвергнут излишний либерализм государства благоденствия, замененный другой концепцией — поддерживающее труд государство. Однако стоит обратить внимание на конституционные нормы некоторых стран, которые в некоторых случаях, по мнению автора, могут быть инкорпорированы в российскую правовую действительность (безусловно, с учетом национальных особенностей и потребностей), поскольку они так же направлены на достижение социальной государственности и социального же благополучия человека. В настоящее время все развитые страны выдвигают на первое место социальную политику, в основе которой лежит обеспечение прав человека на стандарт социального благополучия и защиту в данном обществе³.

Например, в ст. 14 Конституции КНДР закреплены весьма интересные направления политики и обязанности: «...государство осуществляет политику строгой экономии и борется с излишними тратами. Государство должным образом распределяет накопление и потребление, заботится об интересах коллективов и частных лиц, а также о государственных интересах и на основе расширения производства постоянно улучшает материальную и культурную жизнь народа». Государство поддерживает всестороннее развитие детей и юношей — моральное, умственное и физическое (ст. 46 Конституции КНДР). В статье 26 прямо закреплена обязанность государства: «Государство защищает и улучшает экологическую среду обитания людей и общую экологическую обстановку». Помимо этого, указаны элементы механизма выполнения обязанности: предотвращать

¹ Эбзеев Б. С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. часть 1 // Государство и право, № 3, 2018 г., с. 35–42. С. 36.

² Там же. С. 42.

³ Комарова В. В. Социальное благополучие человека: конституционная ценность // Будущее российского права: концепты и социальные практики. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. 2018. 220 с. Издательство: РФ-Пресс. С. 26–33.

и контролировать загрязнение и другие опасные для общества явления; организовывать и стимулировать посадку лесов и защиту леса.

Помимо прямых обязанностей, существуют и косвенно закреплённые, вытекающие из прав человека. Например, «право на жизнь в экологически чистой, безопасной внешней среде, право на защиту от загрязнения природы и стихийных бедствий» (ст. 16 Конституции Монголии) опосредованно закрепляет обязанности монгольского государства обеспечивать экологически чистую, безопасную внешнюю среду, создавать действенные механизмы защиты людей от загрязнения природы и стихийных бедствий.

В совокупности упомянутые нормы можно определить не только как механизмы достижения благополучия человека, но и конституционные основы экоправа. Конституционно закреплённые цели Конституцией Республики Монголия также привлекают внимание в рамках исследования темы статьи: «...для того, чтобы обеспечить стабильность национальной экономики, экономическую безопасность, социальное и многоукладное развитие» (ст. 5). В преамбуле упоминаются уважение прав и свобод человека, справедливости и национального согласия, достижений человеческой цивилизации, сбережение и наследование традиций своей государственности, истории и культуры и закрепляется цель Конституции Монголии: построение и развитие в стране гуманного, гражданского, демократического общества. В статье 2 Конституции Монголии закреплёны основные принципы государственной деятельности: демократия, справедливость, свобода, равноправие, обеспечение национального согласия, уважения к закону; конституционно закреплёны выражение исторических традиций, мечтаний и чаяний, единства, стремления к справедливости и вдохновения монгольского народа (ст. 12).

Особенно важен положительный зарубежный опыт Запада для нас, где испокон веков традиционно распространена соборность, коллективизм, а тогда как индивидуализм — западные практики, совсем недавно воспринятые нашей страной.

В связи с тенденцией внедрения «западных ценностей» под эгидой глобализации в аспекте исследования социального благополучия человека, остается нерешённым вопрос об основном субъекте-носителе права на социальное благополучие. Человек — как основной субъект — да, но возможен ли коллективный субъект — социальная группа например или жители определенной территории?

Очевидно, что помимо субъективного подхода к определению социального благополучия для каждого человека, существует и объективное — необходимое правовое его закрепление. А при его разработке неизбежен вопрос: благополучие какого человека необходимо гарантировать социальному государству: безработного, пенсионера, школьника или олигарха; водителя, пешехода или велосипедиста; сельского или городского жителя. Принимая во внимание семимильно шагающие и повсеместно воплощаемые технологии умного города, можно предположить необходимость наличия компенсационных механизмов для сельских жителей.

В этой ситуации правомерно говорить о социальном благополучии определённого слоя, группы населения, жителей одной территории, социальном благополучии общества.

От решения этого вопроса зависят и механизмы его реализации, правовое их закрепление. Основой, по нашему мнению, станут нормативно закреплённые составляющие социального благополучия и его критерии.

Будут ли составляющие социального благополучия и его критерии унифицированы, или определяемы в зависимости от субъекта носителя этого права, территориальных пределов действия этого термина, т.е. различные?

Какова иерархия составляющих социального благополучия и каковы правовые последствия этой иерархии?

Критерии, вероятно также должны быть иерархично выстроены при нормативном закреплении по важности. Традиционно, первичными элементами благополучия (в том числе и социального) понимали удовлетворения физических потребностей: в пище, воде. Сейчас лидирующее положение, по нашему мнению, занимает безопасность.

Существуют объективные стандарты (нормы и оценки) благополучия самим человеком. Оценивание собственной жизни с точки зрения благополучия может происходить в двух системах измерения:

1. Официально признанная для данной культуры на данном временном историческом отрезке система измерения.
2. Субъективная система измерения, которая опирается на субъективную иерархию жизненных ценностей и представление о субъективном социальном благополучии.

Компонентами социального благополучия в теории названы элементы из экономической, социальной, политико-правовой, культурно-духовной сфер; социальная безопасность, уровень и качество жизни. Разработаны и повсеместно применяются самые различные критерии социального благополучия¹. Например, Нарру Planet Index, впервые рассчитанный в 2006 г. среди 178 стран мира².

Этот индекс включает четыре группы показателей: 1) субъективное благополучие (используются результаты всемирного опроса Gallup, вопрос «Лестница жизни»; 2) ожидаемую продолжительность жизни; 3) степень неравенства населения одной страны по продолжительности жизни и субъективным оценкам благополучия; 4) экологическую нагрузку / экологический след (измеряется в гектарах земли (в расчете на жителя страны), необходимую для устойчивого поддержания уровня потребления в стране.

Критерии социального благополучия Gallup World Poll включены следующие индексы: индекс правопорядка; индекс пищи и крова; индекс личной экономической ситуации; индекс личного здоровья; индекс гражданской вовлеченности; индексы благополучия: процветания, затруднений, страданий; индексы благополучия: позитивные события; индексы благополучия: негативные события; индекс доверия к национальным институтам (армия, правосудие, система выборов и др.); индекс коррупции; индекс развития молодежи; индекс базовых нужд сообщества; индекс многообразия; индекс оптимизма; индекс использования респондентами электронных средств коммуникации; индекс насилия; индекс религиозности. Организация экономического сотрудничества и развития составляет собственный рейтинг «Индекса лучшей жизни» («OECD Better Life Index») по

¹ Артюхов И. П. Теоретические основы анализа проблемы социального благополучия : учеб. пособие / И. П. Артюхов, Н. А. Демина, Н. В. Тихонова. Красноярск : тип. КрасГМУ, 2014. 84 с. С. 8.

² Современные теории социального благополучия : учебно-методическое пособие / А. А. Владова, Е. В. Дворникова, А. В. Кошелева. Ярославль, 2017. 48 с. С. 12.

11 параметрам: жилье; доход; работа; сообщество; образование; окружающая среда; вовлеченность в гражданскую активность; здоровье; удовлетворенность жизнью; безопасность; баланс работы и отдыха.

Для сравнения отметим, что в современной России законодательно закреплены такие виды благополучия как санитарно-эпидемиологическое; экологическое; психологическое; материальное; эмоциональное¹.

Предлагаемые автором для достижения целей социального благополучия человека закрепление различных элементов социального благополучия человека в программных документах, использование социального партнерства², в процессе конституционной реформы получили определенный отклик. Так, социальное партнерство конституционно закреплено как средство достижения «устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества» (ст. 75.1), однако из текста новой статьи можно сделать вывод о закреплении одного аспекта социального благополучия человека — экономического. Между тем, не отрицая значимости экономической составляющей, перед угрозами глобализации и навязывания «западных» ценностей важным видится не упустить правовое закрепление механизмов социальной безопасности, защиты национального правосознания и гражданственности.

Конституционное закрепление точечных составляющих социального благополучия, морально-этических элементов в результате конституционной реформы 2020 г. в нашей стране, по мнению автора статьи, является необходимым базисом для реализации обновленных конституционных целей и задач.

¹ Комарова В. В. Конституционная экономика и социальное благополучие в современном государстве // «Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект» Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. 2018 г. Издательство: Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского (Симферополь) 877 с. С. 21–30.

² «...обеспечение собственно социального благополучия человека (в том числе экономического, духовного, физического, профессионального, средового, семейного и т.д.)... С целью достижения социального благополучия человека целесообразно использовать социальное партнерство...» Комарова В. В. Социальное благополучие человека в современном государстве: исторические корни и перспективы // Государство и правовые системы стран Азиатско-Тихоокеанского региона: становление полицентрического миропорядка и потенциал международного права и сравнительного правоведения : материалы VII Международной научно-практической конференции. Научный редактор Ю. И. Скуратов. 2018. 360 с., С. 59–65. С. 65.

Михеева Т. Н.,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и
административного права
Марийского государственного университета,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член Общественной палаты
Российской Федерации

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

Обеспечение благополучия человека связывается с социально ориентированной политикой государства. В этом направлении за последние два года в России сделаны большие усилия, начало которым было положено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 г.¹, получившие дальнейшее правовое наполнение и прежде всего в Конституции Российской Федерации в связи с внесенными поправками².

Вместе с тем движение вперед в заданном направлении не может быть успешным без поддержки гражданского общества: участия гражданских институтов в обсуждении социальных решений государства, экспертизе законопроектов в данной сфере, оказании ряда социально значимых услуг некоммерческими организациями, транслировании на уровень государства социально значимых гражданских инициатив, общественном контроле за реализацией государственных решений.

Согласимся с мнением о том, что правовое государство может быть построено лишь согласованными, дополняющими друг друга действиями государства и гражданского общества, что должно находить отражение в идеологии, лежащей в основе законодательства и прежде всего Конституции Российской Федерации³.

В Основном законе страны имеется норма о праве граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1 статьи 32), создающая основу для участия граждан и гражданских институтов в осуществлении в том числе и социальной политики. Нам ранее отмечалось, что вышеупомянутый общественный контроль, хотя и не получивший отражения в Конституции, стал одним из новых инструментов, позволяющих реализовать гражданское участие в процессах управления⁴. Между тем в Конституции в 1993 г. так или иначе нашли регламентацию отдельные

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

² Закон Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Чернявский А. Г., Грудцына Л. Ю., Пашенцев Д. А. Государство. Гражданское общество. Право : монография. М. : Инфра-М, 2018. 342 с.

⁴ Михеева Т. Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 177.

элементы гражданского общества, например, общественные объединения (статья 13, 30), профессиональные союзы (статья 30). Можно сказать, что в контексте политического многообразия и многопартийности (статья 13) косвенное упоминание получили и политические партии; или религиозные объединения в свете их отделения от государства (статья 14).

Значимым конституционным достижением стало дополнение 2020 г. о том, что Правительство Российской Федерации осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики (пункт «е.1» части 1 статьи 114). Полагаем, что данная норма в контексте обсуждаемой темы ощутимо укрепила позиции отечественного некоммерческого сектора, особенно социально ориентированных НКО.

Однако в этой связи возникают как минимум два вопроса. **Вопрос первый** — почему в Основном законе России при открывшейся в 2020 г. возможности не получило «прописку» само гражданское общество? Хотя многие известные конституционалисты в течение всего периода после принятия Конституции в 1993 г. постоянно поднимали проблему конституционной легитимизации гражданского общества.

Так, С. А. Авакьян, заостряя вопрос об уточнении разделения властей между обществом и государством, предлагал включение в Конституцию раздела о гражданском обществе, состоящего из нескольких глав: «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные и религиозные объединения», «Воспитание, образование, наука, культура», «Семья», «Массовая информация». Можно вернуться к вопросу о том, все ли названные компоненты являются элементами понятия «гражданское общество», но само по себе его отражение в Конституции Российской Федерации целесообразно¹.

В. В. Гриб предлагал включить в Конституцию Российской Федерации статью «Взаимодействие государства и гражданского общества», урегулировав в ней основные механизмы и формы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, отмечая при этом, что во многих Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации содержалась необходимость повышения роли гражданского общества и общественных институтов в жизни страны, поддержки новых форм общественной активности, повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти и общественных институтов, особенно в процессе принятия решений данными органами².

К сожалению, эти и многие другие предложения не были услышаны и не были приняты во внимание в 2020 г. при подготовке поправок к Конституции Российской Федерации. Хотя трудно не заметить, что гражданское общество в России за 27 лет значительно изменилось, окрепло, стало более уверенно заявлять о себе власти. В нем появились новые элементы, которые успешно

¹ Авакьян С. А. Стабильность Конституции и конституционные реформы: некоторые вопросы теории и практики // Конституционная основа демократического развития государства : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Республики Казахстан 27–28 августа 2010 г. Астана, 2010. С. 81–87.

² Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества. М. : Изд. группа «Юрист», 2010. С. 51.

функционируют и получили общественное признание. Имеется в виду Общественная палата Российской Федерации, составляющая с общественными палатами субъектов Федерации и муниципальными общественными палатами значительный общественный ресурс. Постепенно с «взрослением» Общественной палаты России отчетливо проявились ее координирующий характер для всех гражданских институтов и роль общественного рупора в диалоге с государством.

Она не просто взяла на себя эту смелость, но и законодательно призвана представлять общественно значимые интересы граждан и общественных объединений, НКО перед органами публичной власти при решении наиболее важных экономических и социальных вопросов, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества¹. Для чего Общественная палата наделена широкими полномочиями по привлечению граждан, общественных объединений и иных НКО; выдвижению и поддержке гражданских инициатив; проведению общественной экспертизы законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов органов федерального, регионального и муниципального уровня; осуществлению общественного контроля за деятельностью Правительства и исполнительных органов Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления; выработке рекомендаций органам публичной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в России и др.

Помимо насыщенной общественной деятельности Общественная палата ежегодно проводит колоссальную экспертно-аналитическую работу по составлению докладов о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, что является законодательно установленной обязанностью. Ежегодные доклады насыщены информационными материалами о деятельности всего многообразия отечественных гражданских институтов. Они содержат статистические данные о развитии некоммерческих организаций, результатах исследований, характеризующих параметры российского гражданского общества по ряду показателей: уровню доверия, солидарности в обществе, толерантности, оценке гражданами своей способности влиять на события, происходящие в своем городе, стране, мире, ощущению россиянами личной безопасности и др. Представляют интерес основные социальные практики гражданского общества: добровольчество и благотворительность, лучшие примеры деятельности НКО.

В них приводятся оценки влияния гражданского общества на различные сферы государственной и общественной жизни, не остаются без внимания, анализа и экспертной оценки Общественной палаты России важнейшие события в стране и мире. Многомесячный и многостраничный труд, каковым является каждый ежегодный доклад о деятельности Общественной палаты, позволяет получить актуальное, полное и объективное представление о состоянии гражданского общества.

Общественная палата получила известность и признание не только в стране, но и на международном уровне. Общественная дипломатия является важным

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

направлением деятельности Общественной палаты. Она стала членом Международной ассоциации экономических социальных советов и сходных институтов (МАЭСССИ), объединяющей институты гражданского общества 75 стран¹, а в 2021 г. избрана председателем этого органа.

И здесь возникает **второй вопрос**. Если мы говорим о равноправном диалоге государства с гражданским обществом, интересы которого юридически и фактически представляет Общественная палата Российской Федерации, то почему бы не придать ей конституционную легитимность. В году период обсуждения поправок к Конституции в 2020 г. такие предложения высказывались, в том числе и автором этих строк, однако услышаны не были.

Вместе с тем, как известно, в Основной закон был включен Государственный совет Российской Федерации, являющийся по сути консультативным органом при Президенте Российской Федерации и формируемый им. Цель создания определена пунктом «е.5» статьи 83 Конституции как обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений социально-экономического развития государства.

Подчеркивая координирующий характер Государственного Совета в отношении всех органов публичной власти, отметим, что Общественная палата России доказала свою координирующую роль в части институтов гражданского общества и ретранслятора общественного мнения во всероссийском масштабе. Гражданскому обществу для равноправного партнерства в диалоге с государством, для лучшей гармонизации отношений с ним представляется важным наделение конституционным статусом своего координатора — Общественной палаты России. Это приведет к своеобразному равновесию позиций государства и общества.

Необходимость повышения роли институтов гражданского общества диктуется всей логикой общественного развития, требует объединения усилий и государства, и бизнеса, и, конечно, широкого общественного участия. Государству при принятии конкретных решений для осуществления значимых изменений необходимо понимать процессы, происходящие сегодня в гражданском обществе, а также основные тенденции его развития². Очевидным шагом в данном направлении является конституционное признание как самого гражданского общества, так и его ключевого института — Общественной палаты Российской Федерации.

Возможность оперативного внесения изменений в Конституцию российским гражданам была убедительно продемонстрирована в 2020 г., поэтому предлагаемые новации не представляются утопическими, если не затрагивать главы 1 и 2 Основного закона.

¹ Тиховодова А. В. Функции институтов глобального гражданского общества // Вестник Вятского государственного университета. 2019. № 2 (132). С. 65.

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2008 г. М. : Общественная палата РФ, 2008. С. 4.

Заметина Т. В.,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Комбарова Е. В.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА КАК ОДНА ИЗ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОСТИ

На сегодняшний день здоровье и благополучие для всех граждан любого возраста — важные составляющие устойчивого развития, особенно в период борьбы с коронавирусной инфекцией COVID-19. Это положение требует нового взгляда на стратегическое руководство в интересах здоровья и благополучия граждан России. Сегодня многие дискуссии об учете интересов здоровья во всех стратегиях и направлениях политики в поддержку здоровья опираются на фактические данные о том, что наиболее важные детерминанты здоровья находятся вне сферы только здравоохранения, а именно в сфере деятельности всех органов публичной власти России. Повышение качества человеческого капитала, благополучие человека — важнейшее условие успешной реализации новой стратегии опережающего развития России — стратегии рывка.

Благополучие человека предоставляет ценность в политике государства, которая обеспечивает жизнеспособность общества в целом. В справочной литературе благополучие понимается как спокойное и счастливое состояние¹. Рассматриваемая категория затрагивает такие аспекты в жизни человека как безопасность, обеспеченность материальными благами, доступность медицинской помощи и образования и развития способностей, состояние природной среды, а также социальные отношения в обществе. Из этого можно сделать вывод, что «благополучие» как явление нельзя рассматривать с какой-либо одно позиции, например, с социально-экономической или политической. Это категория охватывает все сферы общественной деятельности. Если рассматривать благополучие человека только как социально-экономическое право, то обедняется содержание идеи права человека на достойную жизнь, сведение ее не к качественным, а преимущественно к количественным характеристикам, такими как «потребительская корзина» или «прожиточный минимум». В научных трудах указывается, что право человека на достойную жизнь или же право на благополучие — естественное право, которое принадлежит каждому от

¹ См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М. : Мир и Образование, Оникс, 2011. С. 186 .

рождения и обеспечивается всей системой прав и свобод¹. Благополучие населения может быть обусловлено только качеством и стандартами его жизни².

В связи с этим невозможно рассмотрение вопроса благополучия населения любого государства без уяснения роли конституционных норм и действующих на их основе публичных органов в достижении этого состояния.

Представляется, что реалии современного правового пространства Российской Федерации не способны в полной мере отразить те высокие ценности, принципы и идеалы, которые закреплены в ее Основном законе. В том числе и те положения, которые направлены на благополучие личности, общества и государства. Обусловлено это в частности и незавершенностью конституционно-правовой реформы³. При этом нельзя не отметить и то, что Конституция Российской Федерации содержит в себе важнейшие целевые показатели и абсолютно неизменные положения⁴, которые и будут фундаментом для построения системы, способной обеспечить достойную жизнь каждой конкретной личности и всего общества.

Необходимо и напомнить о введении новой статьи Конституции Российской Федерации, которая закрепляет следующее положение: «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность»⁵. Данная норма отражает направленность государства на реализацию одной из важнейших функций публичной власти — обеспечивать соблюдение стандартов жизни, что, в свою очередь, также направлено на благополучие общества.

Необходимость обеспечения благополучия отмечается во многих стратегических документах. Например, согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России»⁶. Социальное благополучие граждан обозначено в качестве одного из приоритетов государственной национальной политики России⁷.

¹ См.: Рубанова Н. А. Юридическое обеспечение права на достойную жизнь // Адыгейский гос. ун-т. 2006. С. 83–88.

² См.: Салихова И. С. Право человека на достойную жизнь как юридическая категория // Проблемы в рос. законодательстве. 2009. № 4. С. 129–133.

³ См.: Александров А. Ю., Альбов А. П., Верещак С. Б. Актуальные проблемы конституционного права: монография / А. Ю. Александров, А. П. Альбов, С. Б. Верещак [и др.]; отв. ред. Р. В. Шагиева. М.: РУСАЙНС, 2020. С. 224.

⁴ См.: Хабриева Т. Я. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. М., 2018. С. 35.

⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.

⁶ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁷ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

Проблема благополучия человека сложна и многогранна, для разрешения которой необходимы специальные предпосылки, гарантии и условия. Вот почему крайне важно рассмотреть деятельность органов публичной власти как один их элементов системы, который направлен на обеспечение и поддержание достойной жизни человека.

В конституционной системе власти России Президент определяется как глава государства, гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В Послании Федеральному Собранию от 21.04.2021 Президент страны отметил важность реализации инфраструктурных проектов регионов в интересах людей, в целях обеспечения благополучия миллионов российских семей, будущего наших детей¹. О «благополучии России» говорилось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009², о необходимости обеспечения «благополучия и процветания» в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999³, Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006⁴, Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014⁵, о «благополучии людей» в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020⁶ Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015⁷, о «благополучии российских семей» в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019⁸, о «благополучии граждан» в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018⁹ и др. документах. Таким образом, эта тема обеспечения благополучия страны, населения, семей, каждого человека звучит рефреном в посланиях главы государства и определяет приоритеты развития страны на протяжении более чем двадцати последних лет.

Уже многие годы благополучие граждан, их качество жизни в Российской Федерации гарантируется за счет доступности комфортного жилья, современного образования и здравоохранения, создания рабочих мест, а также благоприятных условий для повышения социальной мобильности, качества труда, его достойной оплаты, достойного пенсионного обеспечения и т.д. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в своей деятельности направлены на совершенствование защиты прав и свобод человека путем развития законодательства, оптимизирования деятельности правоохранительной и судебной систем; содействия росту благосостояния граждан, принятия мер по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также по снижению риска их возникновения на территории Российской Федерации; обеспечения доступности информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества в целях повышения качества жизни граждан.

¹ Российская газета. № 87, 22.04.2021.

² Российская газета. № 214, 13.11.2009.

³ Российская газета. № 60, 31.03.1999.

⁴ Российская газета. № 97, 11.05.2006.

⁵ Российская газета. № 278, 05.12.2014.

⁶ Российская газета. № 7, 16.01.2020.

⁷ Российская газета. № 275, 04.12.2015.

⁸ Российская газета. № 38, 21.02.2019.

⁹ Российская газета. № 46, 02.03.2018.

Пандемия нового коронавируса (COVID-2019), вызвавшая в числе прочих последствий кризис мировой экономической кооперации, напряженность международных экономических взаимоотношений, способствовала трансформации процесса глобализации в целом, создала новые вызовы для современных демократических государств, актуализировала вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается проект федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹, который направлен на урегулирование порядка предоставления гражданам услуг в случае распространения новой коронавирусной инфекции, а также порядка уведомления физических лиц о результатах исследований на наличие возбудителя новой коронавирусной инфекции.

Новеллы проекта федерального закона № 17357-8 связаны с определением порядка оказания услуг в случае угрозы распространения новой коронавирусной инфекции, порядка допуска на мероприятия и объекты военнослужащих, приравненных к ним лиц, иностранных граждан, привитых незарегистрированными в Российской Федерации вакцинами. Отдельно предлагается установить порядок допуска граждан на федеральные объекты и порядок посещения мероприятий и объектов при отсутствии у граждан соответствующей медицинской документации, который будет определяться органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно.

Положительным является расширение гарантий реализации прав граждан и установленная проектом федерального закона № 17357-8 процедура, предусматривающая порядок и сроки передачи сведений о результатах исследований на наличие возбудителя новой коронавирусной инфекции от лаборатории, проводящей такие исследования, в личный кабинет гражданина в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также дополнение федерального закона положением о том, что финансовое обеспечение проведения профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции осуществляется за счет средств федерального бюджета. Данный законопроект предложен в целях укрепления единой, устойчивой, системы государственной санитарно-эпидемиологической службы. Отметим, что в закон официально вносится и «временная изоляция больного (подозрительного), лиц, контактировавших с больными инфекционными заболеваниями» — то есть карантин в медицинском смысле — в отношении физических лиц².

При этом наделение региональных властей правом обеспечивать гражданам возможность посещения мест проведения массовых и других мероприятий, организаций культуры, общественного питания, розничной торговли (за исключением организаций, обеспечивающих население продуктами питания и

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // URL: <https://rg.ru/2021/11/12/proekt-fz-koronavirus-dok.html> (дата обращения: 25.11.2021).

² См.: Роспотребнадзор подготовил масштабные правки в Закон о санитарном эпидемиологическом благополучии // Доступ из информационно-правового портала «ГАРАНТ.РУ» <https://www.garant.ru/news/1492864/> (дата обращения: 25.11.2021).

товарами первой необходимости, аптечных организаций) и иных расположенных на территории субъекта Российской Федерации объектов, перечень которых определяется решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), только при предъявлении гражданином документации, выданной по форме и в порядке, которые установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, подтверждающей проведение профилактической прививки против новой коронавирусной инфекции или наличие медицинских противопоказаний к проведению такой прививки либо подтверждающей, что гражданин перенес заболевание, вызванное этой инфекцией (двухмерный штриховой код (QR-код), а также документа, удостоверяющего личность, чреватой возможностью введения не предусмотренных федеральным законом чрезмерных ограничительных мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и, соответственно, несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина на территории конкретного субъекта Федерации. Кроме того, минусом идентификаторов в виде QR-кодов, является отсутствие их защиты от копирования, что может привести к их подделке и злоупотреблениям в этой сфере.

Несмотря на важность указанных направлений, необходимо и отметить, что в современных условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 от Российской Федерации, как и от любого другого государства, требуется сохранить уже имеющиеся результаты указанной деятельности, а также обеспечить безопасность населения, а, следовательно, и их благополучие.

Помимо мер, непосредственно направленных на сохранение здоровья граждан, можно вспомнить и меры, которые оказывали поддержку достойного уровня жизни в этот достаточно сложный период. Так, Президент РФ неоднократно в своей деятельности делал акцент на необходимость поддержания семей с детьми и упоминал практически на каждом совещании, посвященном мерам борьбы и профилактики COVID-19¹. Оперативно реагируя на вызовы времени, были введены дополнительные выплаты семьям с детьми, а также изменены условия назначения действующих пособий.

Очевидно, что достижение благополучия страны и ее граждан, как важнейшая составляющая построения социального государства в России, в условиях сохраняющихся диспропорций социально-экономического развития регионов, усилившегося под влиянием пандемии экономического кризиса и социального расслоения, требует дальнейшего совершенствования законодательства в целях последовательного внедрения новых стандартов социально-экономических прав, введенных конституционной реформой, а также усилий всех звеньев государственного механизма, системы органов публичной власти, конструктивного участия институтов гражданского общества на протяжении длительного периода времени.

¹ См.: Совещание по вопросам развития ситуации с коронавирусной инфекцией и мерам по её профилактике // Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63173> (дата обращения: 10.11.2021).

*Адыгезалова Г. Э.,
доктор юридических наук, доцент
заведующий кафедрой теории и истории
государства и права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
университет»*

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ XXI В. В СВЕТЕ ИДЕЙ Б. А. КИСТЯКОВСКОГО

Российское право в настоящее время, как и многие западные правовые системы, стоит перед лицом построения социального государства. В постсоветский период речь шла прежде всего о декларации построения правового государства и о приоритете прав и свобод человека и гражданина. Частный (индивидуальный) интерес в противовес общему интересу, который стоял во главе угла советского права, должен был прозвучать в различных отраслях законодательства и права. В последнее десятилетие XX в. и первое десятилетие XXI в. происходило ослабление государственного контроля и монополии в различных сферах жизни общества (в образовательной, в здравоохранительной, в строительной и др.). Но в дальнейшем государство столкнулось с особенностями советского менталитета, который сформировал в гражданах новой России определенные установки, стереотипы поведения, ожидания. В частности, вступая в гражданско-правовые отношения, в которых не удалось получить планируемый результат, наши граждане автоматически переключают всю ответственность за это на государство, которое не просто должно обеспечить действие механизмов защиты и восстановления нарушенных прав в состязательном судебном процессе, но само непосредственно нести риски (на которые пошёл сам гражданин) и устранять их последствия. Государство, в лице должностных лиц органов публичной власти должно разрешить все проблемы и принять «соломоново решение».

Такие установки, а также проблема баланса социального (общественного), государственного (публичного) и частного интересов постепенно выдвинулись на первый план (с этим сталкиваются все современные государства)¹ и стали наряду с усилением положения РФ на мировой арене главным вызовом, стоящим перед современным обществом и государством. Первоочередная значимость данного вызова не только подтвердилась, но и более рельефно обозначилась в условиях пандемии.

Именно в 2020 г. наметилась тенденция к тому, чтобы, озаботившись построением социального государства и обеспечением социального благополучия, государство в ходе правового регулирования стало смещать акцент на публичный и социальный интересы. Закреплённая сначала в Конституции РФ в редакции 2020 г., а далее и в других нормативных правовых актах, идея единства публичной власти, является этому подтверждением.

¹ См.: Адыгезалова Г. Э. Правовая концепция американской социологической юриспруденции XX века: Роско Паунд, Толкотт Парсонс и Гарри Бредемейер : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004 ; Адыгезалова Г. Э. Правовая концепция американской социологической юриспруденции XX века: Роско Паунд, Толкотт Парсонс и Гарри Бредемейер : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004.

Статья 55 Конституции РФ в качестве конституционных ценностей называет основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы лиц, оборону страны и безопасность государства, то есть социальное благополучие прямо здесь не названо. В то же время согласно Федеральному закону от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под здоровьем понимается состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма. Соответственно, можно утверждать, что социальное благополучие также выступает в качестве конституционной ценности.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утверждённой распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) определены основные вызовы современности и сделан прогноз о негативных тенденциях, одной из которых называется низкое качество и снижение уровня доступности социальных услуг в сфере здравоохранения и образования. Часть Концепции посвящена прогнозированию обеспечения социального благополучия и согласия в российском обществе. Предполагается, что «в России сформируется общество, основанное на доверии и ответственности, включая доверие населения к государственным и частным экономическим институтам. Значительно снизится социальная поляризация. Это будет достигнуто за счет обеспечения равных возможностей для социальной мобильности талантливых представителей всех слоёв общества, реализации социальной политики по поддержке уязвимых слоёв населения и проведения политики, направленной на интеграцию мигрантов. Доля среднего класса составит более половины населения, при этом значительную часть среднего класса образуют люди, занятые созданием новой экономики знаний, технологий и обеспечением развития самого человека».

Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» закреплено легальное определение понятия «большие вызовы». Это «объективно требующая реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счёт увеличения ресурсов». Обозначено два этапа для ответа на большие вызовы: 2017–2019 гг. и 2020–2025 гг. Если первый период — это создание средств и технологий для ответа на большие вызовы, то второй период направлен на коммерциализацию результатов интеллектуальной деятельности и на масштабирование создания продуктов и услуг, основанных на технологиях, отвечающих на большие вызовы.

Анализ вызовов, которые обозначены в правовых актах разного рода, позволяет сформулировать тот вызов, который, на наш взгляд, является основным и с которым сталкиваются все современные общества и государства. Это снижение уровня напряжённости и конфликтности в обществе, обусловленных нестабильной экономической обстановкой и слабыми гарантиями обеспечения прав и свобод человека и гражданина. При этом особую значимость в условиях пандемии приобретают социальные и личные права и свободы, а также гарантии таких прав, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ), право на личную свободу и свободу передвижения (27 Конституции РФ).

Ограничения прав, появившиеся в период пандемии, в свою очередь, создали угрозу для реализации экономических прав, среди которых право на труд и на

свободу предпринимательской деятельности, вытекающее из совокупности всех указанных прав и свобод право на достоинство личности (ст. 21 Конституции РФ), предполагающее, что государство создаёт для человека условия жизни, которые не умаляют его достоинство. Таким образом, нестабильная эпидемиологическая обстановка в 2020–2021 гг., повсеместное введение режимов повышенной готовности, которые включают в себя различный состав мер на территории отдельных субъектов РФ, неспособность существующей системы здравоохранения справиться со сложившейся обстановкой, обусловленной распространением COVID-19, обозначили тенденцию 2020–2021 гг. — право на охрану здоровья и на свободу передвижения отодвинули на второй план такие проблемные сферы, как образование, экология, социальное обеспечение по возрасту.

Наряду с основным большим вызовом, можно выделить следующие вызовы:

1. Угроза усиления дисбаланса интересов, проблема социальных гарантий и отсутствие социального благополучия. Особенно это касается сфер образования, здравоохранения, призванных обеспечивать социальную солидарность и защиту общества государством в пользу публичного интереса (интереса в повышении культурного уровня населения, психологического и физического здоровья, трудоспособности), что позволило бы снизить уровень конфликтности и напряжённости в обществе. Сферу образования и здравоохранения максимально коммерциализируют, пытаются превратить в сферу предпринимательства, в сферу оказания платных услуг. Стремление государства решить данную проблему отразилось в тексте Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, где появились следующие фразы: «общероссийская культурная идентичность», «принцип всеобщности, справедливости и солидарности поколений», «адресная социальная поддержка», «взаимное доверие государства и общества», «защита достоинства граждан», «социальное партнёрство», социальная солидарность» и др.

2. Снижение доверия к власти, что подтверждается данными социологических опросов. В частности, согласно опросу общественного мнения, проводимому Всероссийским центром изучения общественного мнения¹, уровень доверия Председателю Правительства РФ составляет 40,6 %, а Правительству РФ — 33,7 %. Примерно такой же уровень доверия Совету Федерации России (40,1 %) и Государственной Думе России (35,5 %).

Способами ответа на этот вызов стали усиление централизации, тенденция к ограничению местного самоуправления и введение его в единую систему публичной власти, расширение правового информирования (сайты и социальные сети, которые ведутся от имени представителей публичной власти, обращение к общественному мнению, в том числе путём общероссийского голосования, проведённого в 2020 г.). Подтверждением ответа на данный вызов, можно назвать, например, то, что в тексте Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ закреплено создание единой системы публичной власти (система власти)², создание федеральных территорий³.

¹ URL: <https://wciom.ru/ratings/ocenka-vlastei/> (дата обращения: 24.10.2021).

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

³ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории «Сириус».

3. Расширение сферы применения цифровых технологий. Способ ответа на вызов — нормативное закрепление новых прав и свобод («виртуальных» прав, связанных с развитием информационно-коммуникационных технологий, новые объекты имущественных прав), расширение возможности реализации традиционных прав и свобод посредством информационно-коммуникационных технологий, развитие социальных сетей и участие в них представителей власти¹.

5. Расширение и детализация правового регулирования (экспансия и денсификация права). В результате возникает объективная необходимость ограничения прав и свобод человека и гражданина, что особенно ярко проявилось в условиях пандемии. Ограничение прав и свобод происходит в том числе в условиях цифровизации: например, сужение права на неприкосновенность частной жизни, на личную тайну (создаются электронные базы, информационно-аналитические системы, реестры информации, из которых возможна не только утечка в целях навязчивой рекламы, но и в целях посягательства на имущественные права граждан и др.).

Тенденции развития современной российской правовой системы, ориентированной на построение социального государства, заставляют обратиться к идеям известного социолога права и философа права Б. А. Кистяковского, который на рубеже XIX–XX вв. отмечал значимость понимания права не только в психологическом смысле (когда право признается в сознании индивида и общества в целом), но и в нормативном смысле, который придаёт праву «сверхиндивидуальное значение». При этом автор отмечал, что истинное существование права состоит в юридической практике².

В своей философии общественности Б. А. Кистяковский подчёркивал принудительный характер общественности, обозначая необходимость обращения к социальному и публичному интересу. Автор отмечал, что при современном высоком культурном уровне культурные блага приобрели известную силу принудительности. Эти идеи Б. А. Кистяковского в настоящее время нашли отражение и в российской государственной политике, и в правовой системе. В духе Б. А. Кистяковского правотворец активно создаёт нормы права, направленные на защиту общего интереса, обращается к общественности, чтобы заручится признанием общества (например, общероссийское голосование по поправкам 2020 г.), а также стремится воплотить созданные нормы в практической юридической деятельности (например, в условиях пандемии появились новые составы правонарушений и стала складываться правоприменительная, в том числе судебная, практика).

Ответить на современные вызовы, с которыми сталкиваются общество и государство при построении социального государства и обеспечении социального благополучия, можно только посредством «реального права», которое обеспечит общественности возможность господствовать над личностью, так как чем больше благо общество хочет получить, тем большим каждый член общества должен пожертвовать. А современное общество претендует на обеспечение

¹ См., например: Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021).

² Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. : Изд-во Русского Христианского гуманитарного института, 1998. С. 155.

государством обширного перечня благ. Ведь «общественность со своими принудительными запросами гораздо настойчивее и непосредственнее затрагивает личную жизнь каждого»¹.

Мазаев В. Д.,

*доктор юридических наук, профессор,
профессор департамента публичного права
факультета права НИУ «Высшая школа
экономики (г. Москва)*

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЫБОРА

1. *О понятиях.* В Конституции РФ не используется понятие социальное благополучие, но категории «благополучие» и «благосостояние» закрепляются: «благополучие» — в преамбуле Конституции РФ — «стремясь обеспечить благополучие и процветание России», а «благосостояние» в новой норме ст. 75.1 — «в Российской Федерации создаются условия для повышения благосостояния граждан».

В ряде конституций зарубежных стран эти понятия также применяются. В преамбуле Конституции Испании провозглашается намерение испанской нации обеспечить благополучие всех граждан. В статье 3 Конституции Бразилии в качестве основных целей устанавливается содействие благосостоянию всех граждан. В части 2 ст. 2 Конституции Швейцарии в качестве цели закрепляется содействие совместному благосостоянию, устойчивому развитию страны. В преамбуле Конституции Турции закрепляются намерение постоянно защищать благосостояние, а также материальное и духовное благополучие Турецкой Республики, а также неотъемлемое право каждого гражданина развивать свое материальное и духовное благополучие.

Следует отметить, что благополучие и благосостояние по-разному используются применительно к субъектам: в Конституции РФ благополучие относится к стране, государству, а благосостояние — к гражданам; в Конституции Испании благополучие распространяется на всех, составляющих испанскую нацию, в Конституции Бразилии применительно к гражданам используется понятие благосостояние, а в Конституции Швейцарии понятие благосостояние применяется к стране в целом. В Конституции Турции данные понятия используются применительно к государству, а понятие благополучие распространяется и на граждан. При этом в Конституции Турции благополучие используется с двумя прилагательными «материальное и духовное». В определении КС РФ от 12.04.2005 № 142-0 появляется понятие «экономическое благополучие» применительно к населению субъектов Российской Федерации и муниципальных образований².

Даже при кратком анализе использования указанных понятий в конституционном законодательстве России и ряда зарубежных стран видно, что сложно выявить универсальность подходов к содержанию данных категорий. Они во

¹ Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., Директ-Медиа, 2014. С. 228.

² См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

многим несут в себе мировоззренческий потенциал, философско-нравственные образы, отчасти зависящие от тех или иных культурно-исторических традиций национальных правовых систем. Вместе с тем, несмотря на высокую степень абстрагирования и обобщенности, конституционные нормы, содержащие эти понятия, являются нормативными, прямого и непосредственного действия (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Реализация указанных норм требует раскрытия правового содержания этих конституционных категорий.

Если обращаться к понятийному ряду социологии и психологии, то понятие благополучие применительно к личности включает элементы, обеспечивающие индивиду способность жить полноценной для него жизнью. Благополучие ближе всего к содержанию блага (или/и счастья), которое трактуется в зависимости от исходных установок различных философско-этических школ. Если говорить о благополучии человека, гражданина, то в нем можно выделять социальное, духовное, экономическое, психологическое и иное благополучие¹. Социальное благополучие — это удовлетворенность личности своим социальным статусом и состоянием общества, к которому личность себя причисляет. Социальное благополучие прежде всего обеспечивается социальной политикой государства, основанной на системе конституционных ценностей социального государства, таких как принцип социального государства, достойная жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), а также конституционных гарантиях и обязательствах государства в социальной сфере².

Экономическое благополучие — основывается на удовлетворении трудом и доходом, удовлетворение материальным потреблением и экономической политикой в целом. На наш взгляд, благосостояние граждан является составной частью экономического благополучия. Если исходить из системно-логического толкования ст. 75.1 Конституции РФ, где за органами публичной власти закрепляется обязанность обеспечивать условия устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, то конституционное содержание благосостояния можно трактовать прежде всего как материальное благосостояние.

2. *Благосостояние и экономический выбор.* Важнейшим фактором материального благосостояния является экономическая политика, основанная на конституционных принципах оптимального экономического выбора. В основе данного выбора всегда лежат представления о наиболее эффективной модели экономических отношений, которые в современных конституциях находят свое отражение в конституционных принципах экономической системы. В Конституции РФ, конституционной практике и научной доктрине сложилось представление о системе таких принципах. В этой системе можно выделить две основные группы: общие и специальные. К числу общих принципов относятся: народовластия, приоритета прав и свобод человека и гражданина, правового государства (и верховенства права), справедливости, демократизма. федерализма, разделения властей, социального государства, экономического плюрализма. К специальным относятся традиционные для рыночной экономики

¹ См.: URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/748006>; <https://infopedia.su/8x7d60.html>; <https://www.psychologos.ru/articles/view/blagopoluchie> (дата обращения: 25.11.2021).

² Подробнее: см.: Готов С. А., Мазаев В. Д., Ращупкина М. Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект) : монография : в 2 ч. Белый ветер, 2020. С. 21–44.

основы: признание многообразия форм собственности и их равная правовая защита, свобода экономической деятельности, свобода перемещения товаров и услуг, поддержка добросовестной конкуренции, неприкосновенность частной собственности, свобода договоров и т.д.¹

Только в совокупности эти принципы и практика их применения дают представление о сложившейся модели социально ориентированной рыночной экономики, об основных направлениях государственного воздействия на социальные и экономические отношения для достижения определенного уровня благосостояния населения. Ставка только на рыночные принципы не дает полной гарантии повышения благосостояния граждан, их удовлетворенности своим социальным положением. Ведь тот же экономический рост можно обеспечивать сокращением роста населения и потребления товаров и услуг (по Мальтусу²). Или мизерный рост благосостояния основной массы населения осуществлять при колоссальных доходах небольшой группы граждан. Или взлет материального благополучия одних регионов противопоставлять депрессивному развитию других частей страны. То есть рыночный каркас экономики должен наполняться иными базовыми принципами современных демократических государств: народовластия и демократизма (народ должен участвовать в экономическом выборе развития и иметь возможности его оценить и поправить), справедливости, а также нравственным началам государства³, федеративного устройства России (национальное экономическое развитие не может не учитывать обеспечение равных базовых стандартов жизни населения регионов и муниципальных образований) и т.д.

В то же время нельзя допускать деформации исходных конституционных начал рыночной системы, прежде всего таких как защита частной собственности, свобода экономической деятельности и поддержка здоровой конкуренции. Когда представители бизнеса негативно оценивают участие государства в регулировании экономических отношений⁴, в том числе по причинам чрезмерного расширения государственного сектора в экономике, применения «ручного» управления, иных вариантов административного ресурса, то потенциал рыночного хозяйства несомненно снижается. С другой стороны, некое отступление от классических канонов реализации принципа поддержки конкуренции (например, для расширения роли ассоциированных с государством хозяйственных структур-госкомпаний и госкорпораций) позволяет повышать конкуренто-

¹ См.: Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики. М. : Юрист. 2002 ; Гаджиев Г. А., Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А., Захаров А. В., Мазаев В. Д., Кравченко Д. В., Сырунина Т. М. Конституционная экономика /отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ. 2010.

² См.: Мальтус, Т. Р. Опыт о законе народонаселения / Т. Р. Мальтус. М. : Директ-Медиа, 2014 // URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=26823> (дата обращения: 29.11.2021).

³ См.: Бабурин С. Н. Нравственное государство. Русский взгляд на ценности конституционализма. М. Норма. 2020.

⁴ Итоги опросов предпринимателей о сложности ведения бизнеса в России показывают, что в России вести бизнес «скорее сложно» или «очень сложно». Об этом заявили 87 % руководителей. Первую тройку барьеров, препятствующих ведению бизнеса, составили налоговая политика, непрозрачные законы / постоянные изменения в законодательстве» и «административные барьеры / бюрократия» // см.: Вислогузов В. Бизнес в РФ вести «сложно» либо «очень сложно» // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5090790?from=main>.

способность национальной экономики в условиях глобальной мировой конкуренции. То есть оценка действия принципов экономического выбора должна происходить системно и сбалансированно с учетом принципов экономического плюрализма и здорового прагматизма.

3. *Благосостояние, экономический выбор и конституционно-правовые стандарты.* Закрепление обязательств государства, направленных на «создание условий для повышения благосостояния граждан» (ст. 75.1 Конституции РФ) повышает степень доверия к власти, повышает ответственность органов публичной власти за свою деятельность. Вместе с тем обязательства экономического, материального свойства неотделимы от предметных ориентиров их исполнения, т.е. стандартов, индексов, параметров и т.д. В этом смысле можно назвать «прорывными» конституционные гарантии «минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума» (ч. 5 ст. 75 Конституции РФ; «осуществление индексации пенсий не реже одного раза в год» (ч. 6 ст. 75 Конституции РФ). Конечно, в условиях рыночной системы сложно гарантировать «устойчивый экономический рост и повышение благосостояния граждан», особенно справедливость в распределении национального богатства. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что государство обязано принимать в расчет материальные ресурсы, необходимые для выполнения своих конституционных задач в условиях потенциальных рисков и вызовов¹.

При этом следует считать особой конституционной ценностью опредмечивание (закрепление) определенных стандартов экономического развития и благосостояния. В этом смысле ориентиром могут быть и международно-правовые документы по вопросам прав и свобод, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (п. 1, 4, 11, 12)², Конвенция Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (ратифицированная Федеральным законом от 03.10.2018 № 349-ФЗ)³; Европейская социальная Хартия и др.. В этом направлении следует поддерживать и развивать практику выработки и применения современных более справедливых и объективных стандартов оценки уровня жизни людей, их материальной обеспеченности. Например, в этом году изменили систему расчета малообеспеченности граждан, вводится новый инструмент определения материального положения граждан, который будет рассчитываться путём умножения прожиточного минимума на индекс потребительских цен за исследуемый период⁴, Росстат впервые рассчитал по новой методике медианную зарплату в российской экономике — более объективный показатель, чем средний заработок. «Медиана» оказалась в полтора раза ниже средней зарплаты в организациях⁵.

Важнейшим конституционно-правовым стандартом в обеспечении экономического роста и благосостояния граждан должно признаваться государственное планирование. Планирование в экономической политике создает большую определенность и уверенность граждан в своем благополучии. Основные параметры

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 4.

² См.: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

³ См.: URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.10.2018.

⁴ См.: *Власти оценят благосостояние граждан по новой схеме* // URL: <https://argumenti.ru/society/2021/11/748645>.

⁵ URL: <https://www.rbc.ru/economics/11/06/2021/60c35c509a79474d3acd5872>.

экономического роста, его инструменты имели бы иной уровень поддержки и понимания граждан, если бы принимались парламентом в форме федеральных законов-планов экономического развития.

Выводы. Социальное благосостояние граждан неразрывно связано с такими конституционными гарантиями как устойчивый экономический рост и рост благосостояния граждан (материальный аспект). Повышение благосостояние основано на выборе оптимальной экономической модели. В основе этого выбора находятся конституционные принципы социально ориентированной экономической модели. Реальность осуществления этих принципов лежит в плоскости конституционной стандартизации, опредмечивания экономической и социальной политики.

*Ирхин И. В.,
доктор юридических наук,
старший научный сотрудник Кубанского
государственного университета*

КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА (ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Одним из возможных инструментов обеспечения социального благополучия человека является концепция устойчивого развития.

Под обеспечением социального благополучия человека предлагается понимать систему (совокупность) мер (решений, мероприятий, правовых актов), направленных на формирование и поддержание включенности (инклюзии) личности в общественные связи в качестве полноценного члена (на локальном, субнациональном, национальном, наднациональном уровнях). В зависимости от множественных персонализирующих особенностей, в том числе имманентных характеризующих индикаторов экономического, социального, правового развития, культурного, духовно-нравственного состояния общества (инкорпорированных сообществ), различаются статусные характеристики личности в системе социальных связей. Вместе с тем базовые условия положения личности должны быть идентичными для всех.

Первоначально термин «устойчивое развитие» использовался в Стратегии охраны природы 1980 г. Всемирного Союза охраны природы в сфере лесного хозяйства и включал меры по восстановлению лесов¹.

В 1987 г. в докладе «Наше общее будущее» устойчивое развитие интерпретировано как развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но которое не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности².

¹ Klarin T. The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues // Zagreb International Review of Economics and Business. 2018. Vol. 21(1.). P. 70.

² Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее». Резолюция ГА ООН 14/14 от 16.06.1987. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 30.11.2021).

Т. Кларин указывает, что «концепция устойчивого развития основывается на теории развития (социально-экономического развитие с экологическими ограничениями), теории потребностей (распределение ресурсов для обеспечения качества жизни всех) и теории будущих поколений (возможности длительного пользования ресурсами для обеспечения должного качества жизни будущих поколений). При этом центральным звеном концепции устойчивого развития является баланс между тремя указанными элементами. Первый элемент включает стабильность экологической атмосферы, что предполагает фокус на ее качественное измерение, необходимое для осуществления экономической деятельности и обеспечение жизни людей. Второй элемент — это социальная стабильность, цель которой сводится к обеспечению прав человека, сохранению культурной идентичности, уважению культурного многообразия, расовых и религиозных различий. Третий элемент характеризует экономическую устойчивость, которая предполагает необходимость сохранения и укрепления природного, социального и человеческого капитала, важного для повышения уровня жизни¹. Особо отмечается, что «полноценное устойчивое развитие достижимо при условии обеспечении баланса указанных элементов»².

В литературе также подчеркивается, что «устойчивое развитие предусматривает развитие в условиях сочетания основных человеческих потребностей, интеграции охраны и защиты окружающей среды, достижения равенства, обеспечения социального самоопределения и культурного многообразия, поддержки экологического единства (integrity)»³.

В. И. Данилов-Данильян считает, что «устойчивое развитие — такое общественное развитие, при котором не разрушается его природная основа, создаваемые условия жизни не влекут деградации человека и социально-деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих безопасности общества»⁴.

А. Г. Гранберг полагает, что «устойчивое развитие — это «стабильное сбалансированное социально-экономическое развитие, не разрушающее окружающую природную среду и обеспечивающее непрерывный прогресс общества. При этом выделяются четыре направления: «сохранение естественных экосистем», «стабилизация численности населения», «экологизация производства», «рационализация модели потребления»⁵.

На наш взгляд, концепцию устойчивого развития можно определить как глобальную диверсифицированную теорию, в основе которой сосредоточена идея гарантирования социального благополучия человека за счет реализации социально-экономических, экологических, правовых, культурных, духовно-нравственных форм и способов поддержки.

При этом базовыми индикаторами концепции являются находящиеся в синтетическом единстве экономические, экологические и социальные показатели, однако ими не исчерпывается сущность концепции устойчивого развития,

¹ Klarin T. Op. cit. P. 68.

² Ibid. P. 68.

³ Ibid. P. 87.

⁴ Устойчивое развитие: Новые вызовы : учебник для вузов / под общ. ред. В. И. Данилова-Данильяна, Н. А. Пискуловой. М. : Аспект Пресс, 2015. С. 39.

⁵ Цит. по: Старикова Е. А. Современные подходы к трактовке концепции устойчивого развития // Вестник РУДН. Серия «Экономика». 2017. Vol. 25. № 1. С. 9.

они не являются самоцелью в силу объективной сопряженности с правовыми, духовно-нравственными, культурными и иными ценностями (так, ценностно-цивилизационные достижения человечества не должны перечеркиваться (выхолащиваться) экономическими интересами извлечения выгоды).

В данной связи следует обратить внимание на положения Делийской декларации АМП о принципах международного права, касающихся устойчивого развития 2002 г. В преамбуле указанного документа зафиксировано, что цели устойчивого развития связаны с использованием всеобъемлющего и комплексного подхода к экономическим, социальным и политическим процессам, предполагающего устойчивое использование природных ресурсов Земли и защиту окружающей среды, от которых зависит природа и жизнь людей, а также социально-экономическое развитие, и предусматривающего реализацию права всех людей на адекватный уровень жизни на основе их активного, свободного и эффективного участия в развитии и справедливом распределении обусловленных этим благ при надлежащем учете потребностей и интересов будущих поколений. При этом осуществление Международного билля о правах человека, включая экономические, социальные и культурные права, гражданские и политические права и права народов, является важнейшим аспектом обеспечения устойчивого развития.

Такой подход нацелен на создание синергетического эффекта, в том числе за счет имплементации ценностной составляющей прав человека, позволяющего обеспечить устойчивое развитие как основу социального благополучия человека.

В литературе указывается, что «концепция устойчивого развития основывается на трех основных принципах: обеспечение сбалансированности экономики и экологии, т.е. достижение такой степени развития, когда люди в производственной или иной экономической деятельности перестают разрушать среду обитания; обеспечение сбалансированности экономической и социальной сфер, взятых в ее человеческом измерении, что означает максимальное использование в интересах населения тех ресурсов, которые дают экономическое развитие; решение задач, связанных с развитием, не только в интересах ныне живущих, но и всех будущих поколений, имеющие равные права на ресурсы»¹.

В международно-правовых актах выделяется более широкий спектр принципов. В частности, Декларация Рио-де-Жанейро 1992 г.² определяет следующие принципы: 1) предосторожности; 2) загрязнитель платит; 3) равенства поколений человечества; 4) общей, но дифференцированной ответственности; 5) участия общественности и права на доступ к информации, а также к судебным и административным процедурам.

Следует уточнить, что статья 2 Делийской декларации АМП о принципах международного права, касающихся устойчивого развития³, предусматривает в качестве самого важного принципа с точки зрения обеспечения устойчивого раз-

¹ Берова Ф. Ж., Думанова А. Х., Яхутлова М. Л. Концепция устойчивого развития и его основные принципы // Экономика и управление. 2012. № 12 (97). С. 128.

² Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения: 30.11.2021).

³ Делийская декларация АМП о принципах международного права, касающихся устойчивого развития. Принята Ассоциацией международного права, Дели 26 апреля 2002 г. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/57/329> (дата обращения: 30.11.2021).

вития принцип справедливости и искоренения нищеты. Подчеркивается, что он касается как справедливости между поколениями (право будущих поколений на пользование справедливым объемом общего достояния), так и справедливости внутри поколений (право всех народов в рамках нынешнего поколения на справедливый доступ к праву нынешнего поколения на природные ресурсы Земли).

Делийская декларация АМП о принципах международного права, касающихся устойчивого развития, также закрепляет принцип общих, но дифференцированных обязанностей (статья 3), принцип осторожного подхода к здоровью людей, природным ресурсам и экосистемам (статья 4), принцип участия общественности и доступа к информации и правосудию (статья 5), принцип благого управления (статья 6).

Особое внимание следует обратить на то, что статья 7 названной Декларации фиксирует принцип интеграции и взаимосвязи, в частности в отношении прав человека и социальных, экономических и экологических целей (статья 7). Указанный принцип отражает взаимозависимость социальных, экономических, финансовых, экологических и правозащитных аспектов принципов и норм международного права, касающихся устойчивого развития, а также взаимозависимость потребностей нынешнего и будущего поколений человечества.

Как представляется, ценностно-целевой доминантой концепции устойчивого развития является баланс, обеспечивающий соразмерность обладания благами цивилизации и потенциальных объемов их потребления нынешними (в том числе внутри поколений) и будущими поколениями. Вместе с тем баланс — это фактор устойчивого развития, который не является исчерпывающим. Иными словами, из баланса устойчивость развития не произрастает и им не обеспечивается в полной мере. В свою очередь, фактор устойчивости может способствовать обеспечению баланса.

Р. Солоу указывал, что «наше обязательство перед потомками касается общенной производственной мощности или, даже если рассматривать более широко, определенных жизненных стандартов и возможностей потребления во времени. То, в чем наши преемники будут действительно заинтересованы не то количество нефти в недрах земли, которое они от нас унаследуют, а способность создавать те вещи, которые создаем мы с помощью нефти»¹.

На наш взгляд, такой подход необоснованно упрощает проблематику необходимости и значимости сохранения природных ресурсных основ для будущих поколений (разумеется, в идентичных объемах сохранить исчерпаемые ресурсы невозможно), поскольку фактически не учитывается аутентичная ценность ресурсов. Более того, элиминируются имманентные возможности (эвристическая составляющая) совершенствования технологий применения ресурсов, открытие ранее неизвестных новых качеств, форм и способов применения.

Над прагматической логикой концепции устойчивого развития должны вышиться основанные на духовно-нравственных ценностях правовые принципы (принципы гуманизма, верховенства права, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равноправия, единства прав и обязанностей, обеспечения безопасности личности и государства).

¹ Цит. Черданцев В. А., Робинсон Б. В. Современные концепции устойчивого развития // Вестник НГУЭУ. 2009 № 2. С. 18.

В этом плане особого внимания заслуживает принцип единства поколений. В. С. Соловьев указывал, что «необходимым условием прогресса служит такая связь между поколениями, при которой предки и потомки составляют одно живое целое»¹.

Рассмотрение в неразрывной связи нынешних и будущих поколений (принцип единства) является неотъемлемым условием социального благополучия человека ввиду объективно обусловленной необходимости сохранения преемственности между людьми, формирующими и составляющие единое целое. Однако такой подход вовсе не предполагает аксиоматизацию ретроградных, архаических элементов в качестве незыблемых (неприкасаемых). Единство поколений позволяет минимизировать риски фрагментации общества, деформации социальных связей, анклавизации социальных (социально-территориальных) пространств, маргинализацию членов (категорий социальных групп) общества.

Для нашей страны актуальный период времени характеризуется весьма сложными процессами. Между людьми нарастает состояние взаимного отчуждения, недоверия, вражды, индивидуализма, усиливается имитационная составляющая в разных аспектах жизнедеятельности, углубляются редуccionистские тенденции (инфантилизация личности). В этой связи особенно значимой является разработка и принятие адаптивной системы мер по обеспечению социального благополучия человека, что возможно посредством развертывания потенциала концепции устойчивого развития.

Гошуляк В. В.,

доктор юридических наук, профессор,

директор юридического института Пензенского

государственного университета

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СОБСТВЕННОСТЬ — ОСНОВА СОЦИАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Как известно, социальное благополучие человека является многоплановым понятием. Она употребляется как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле социальное благополучие — это совокупность многих факторов, которые определяют качество жизни человека: экономических, социальных, культурных, психологических, физических, духовных, экологических. В этом смысле под социальным благополучием можно понимать те окружающие человека сферы, которые напрямую влияют на его жизнедеятельность.

В узком смысле социальное благополучие — это совокупность внешних условий, которые позволяют человеку жить полноценной жизнью, быть самостоятельной, самодостаточной личностью, здоровым, социально активным, удовлетворенным своим качеством жизни.

Социальное благополучие в узком смысле слова предполагает экономическое благополучие, духовное благополучие, физическое благополучие, профессиональное благополучие, семейное благополучие и т.п. Именно эти основные

¹ Трубецкой Е. Мирозерцание Вл. С. Соловьева. Т. II. М., 1913. С. 177.

сферы формируют социальное окружение человека, его систему ценностных ориентаций, интересов и потребностей.

Нетрудно заметить, что решающее влияние на уровень социального благополучия оказывает экономическое благополучие человека, характеризующееся совокупностью материальных благ, способных удовлетворять материальные потребности личности и стабильность ее материального положения. Сюда относятся жилье, питание, одежду, финансовые средства, движимое и недвижимое имущество, которые имеют не только свое материальное выражение, но и поддаются измерению.

Именно материальные блага лежат в основе социального благополучия. Здесь будет уместным вспомнить К. Маркса: «Люди в первую очередь должны есть, пить, иметь жилище и одеваться, прежде чем быть в состоянии заниматься политикой, наукой, искусством, религией и т. д.; что, следовательно, производство непосредственных материальных средств к жизни и тем самым каждая данная ступень экономического развития народа или эпохи образуют основу, из которой развиваются государственные учреждения, правовые воззрения, искусство и даже религиозные представления данных людей и из которой они поэтому должны быть объяснены, — а не наоборот, как это делалось до сих пор»¹. Как бы сейчас не относиться к идейному наследию классиков марксизма, следует признать, что в данном случае К. Маркс был прав.

Экономическое благополучие включает в себя не только материальные блага (объективный фактор), но и «субъективную оценку индивидом своего уровня и качества жизни, индивидуального и социального статуса»². Неудовлетворенность личности своим социальным благополучием понуждает ее к активным действиям ради собственного блага, под которым в общепринятом смысле понимается все, что имеет ценность для человека.

Определить субъективное экономическое благополучие достаточно сложно, поскольку все люди разные. Материальные устремления человека зависят от «типа личности, особенностей ее формирования и воспитания, направленности и др.»³.

Субъективные устремления личности к своему экономическому благополучию в разные исторические эпохи различались. «Субъективное социальное благополучие воспринимается сегодня через призму потребительского общества и возросшего уровня притязаний. Растет объект этих притязаний, растет уровень жизни, а удовлетворенность и субъективное благополучие скорее падают»⁴. Следовательно, люди, хотя и стремятся к собственному благу, удовлетворенность их своим экономическим благополучием падает, что, в свою очередь, является стимулом их активных действий к изменению своего благосостояния.

Для измерения экономического благополучия граждан применяются социальные индикаторы, многие из которых концентрируются на изучении матери-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений. Т. 19. С. 350–351.

² Медведева Г. П., Шимановская Я. В. Социальное благополучие, как смысл социальной деятельности // Право и практика. 2018. № 4. С. 295.

³ Гареева З. К., Билалова Л. М., Иванова О. М., Черникова Т. А. Современные теории социального благополучия. М., 2016. С. 54.

⁴ Петровская Ю. А. Факторы социального благополучия как научная проблема // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. Серия «Социальные науки». 2014. № 4 (36). С. 139.

альных потребностей людей и направлены на получение достоверных знаний об их экономическом самочувствии и удовлетворенности. Сюда относятся доходы населения, прожиточный минимум, уровень бедности, уровень безработицы и т.п.¹

Как многоплановое явление социальное благополучие граждан нуждается в своем правовом регулировании. Социальное благополучие не является институтом права. Это понятие является сравнительно новым в науке. Оно нашло свое отражение в основном в философских и социологических исследованиях. В конституционном праве о нем можно вести речь через призму социального государства, социально-экономических прав граждан и вытекающем из них социальном законодательстве России.

Ряд статей Конституции РФ, имеющих отношение к социальному благополучию граждан, содержатся в основах конституционного строя Российской Федерации. Тем самым социальное благополучие отнесено к высшим конституционным ценностям.

Статья 7 Конституции РФ провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека «Социальное государство, как отмечается в научной литературе, призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование»².

Статья 8 Конституции РФ признала многообразие форм собственности — частной, государственной, муниципальной и их равную правовую защиту. Статья 9 Конституции РФ установила частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности на землю. Эти конституционные принципы сформировали экономические основы конституционного строя. Именно они определяют экономическое благополучие человека.

Ряд статей Конституции РФ посвящен социально-экономическим правам граждан. Здесь определяющей для экономического благополучия граждан является статья 35, установившая защиту права частной собственности законом, право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им. Статья 34 Конституции РФ закрепила право граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Статья 36 установила право частной собственности на землю и возможность свободного распоряжения земель. Статья 37 провозгласила труд свободным и установила право каждого на труд.

Как видно, Конституция РФ, не употребляя термины «социальное благополучие», «экономическое благополучие», фактически своими положениями создала правовые основы для этого. При этом принципиально важными для экономического благополучия человека являются конституционные нормы о собственности и праве собственности.

¹ Костина Е. Ю., Орлова Н. А. Социальные индикаторы благополучия человека в современном российском обществе // Социосфера. 2015. № 3. С. 93–95.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 100.

Совокупность материальных благ, которыми владеет личность, выражается в категории «собственность», которая как экономическая категория, возникла гораздо раньше, чем ее правовое регулирование. Она присутствовала всюду, где существовал человек. «Это говорит о том, — писал Р. Пайпс, — что собственность имманентно присуща человеческой личности с момента ее рождения. Материалы, собранные специалистами по детской психологии, свидетельствуют о том, что маленькие дети являются отчаянными собственниками и, подрастая, начинают делиться своим имуществом только потому, что их этому учат»¹. Это можно сказать и о стремлении человека к своему экономическому благополучию, т. е. тому набору материальных благ, которые отдельная личность считает для себя оптимальным. Это стремление присуще каждому в силу биологической сущности человека. Общественная же сущность человека выражается в осмыслении им своего положения в социуме и своих возможностей для оказания помощи другим. Следовательно, право человека на собственность является прирожденным, естественным его правом.

Экономическая категория собственности становится юридической категорией тогда, когда она урегулирована правом собственности. При этом следует различать право собственности в объективном смысле и право собственности в субъективном смысле. В объективном смысле право собственности представляет собой совокупность правовых норм (правовой институт), регулирующий общественное отношение собственности. В субъективном смысле право собственности есть не что иное, как совокупность правомочий собственника по отношению к своему имуществу, его возможность владеть, пользоваться и распоряжаться, принадлежащей ему собственностью. В этих двух ипостасях рассматривал право собственности С. С. Алексеев².

Традиционно юридическая наука институт собственности и право собственности относит к институтам гражданского права. Однако этот институт присутствует и в других отраслях права. Не являясь институтом конституционного права, институт собственности и право собственности проявляется в закреплении его норм в Конституции РФ. В этом и состоит юридическая природа данного института в конституционном праве.

Следует отметить, что право собственности как социальное право примерно с середины XX в. стало неотъемлемой частью современного конституционализма, поскольку произошла конституционализация социальных прав в конституциях многих стран³.

Конституционное право на собственность является основным правом среди всех социально-экономических прав. Именно частная собственность является двигателем экономического прогресса и основой свободы личности. Признание в Конституции РФ приоритета частной собственности есть не что иное, как признание государством приоритета частной жизни и невмешательства государства в нее.

Право собственности в Конституции РФ в силу его естественно-правовой природы закреплено в духе либеральных традиций XVIII–XX вв. Следовательно, пра-

¹ Пайпс Р. Собственность и свобода. М., 2001. С. 106–107.

² Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории. М., 2008. С. 30.

³ Колотова Н. В. Конституционализация социальных прав — тенденция развития современного права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 1. С. 9.

во частной собственности является абсолютным. Поэтому сказать, что «частная собственность охраняется законом, как это сформулировано в Конституции РФ, будет недостаточно. Важно отметить, что она является неприкосновенной»¹.

На неприкосновенность частной собственности обратил внимание О. Е. Кутафин. По его справедливому мнению, «проблема неприкосновенности частной собственности имеет, по крайней мере, два аспекта. Один из них связан с защитой права частной собственности, а другой — с защитой самой частной собственности»². Этот вывод правомерен потому, что в советском законодательстве идея частной собственности не находила своего применения. Даже в годы горбачевской перестройки, когда в СССР создавались основы рыночной экономики, в законодательстве этот термин прятался за формулировками «индивидуальная», «трудовая», «коллективная». Поэтому признание частной собственности и права граждан на нее долго и мучительно пробивалось, как в юридической науке, так и в законодательстве. Отсюда в современной России в защите со стороны государства нуждается не только право на собственность, но и сама частная собственность.

Недостаточное закрепление в Конституции РФ неприкосновенности частной собственности не единственный недостаток. В статье 35 Конституции РФ устанавливается, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. В этой норме недостаточно прописаны права собственника относительно этого равноценного возмещения. Следовательно, в текущем законодательстве следует включить положение о получении согласия собственника на предложенный государством размер возмещения. Если согласия собственника на размер возмещения не получен, то его определяет суд.

Также необходимо обратить внимание и на тот факт, что в Конституции РФ отсутствует положение о социальной роли частной собственности. Даже, если собственность частная, она все равно работает на интересы всего общества и достижения всеми членами общества социального благополучия.

Конституционное право как отрасль права регулирует постоянные правоотношения, касающиеся права собственности. Юридическим фактом для постоянных правоотношений является факт закрепления института права собственности в Конституции РФ. Они вытекают из этого нормативного правового акта. Для временных правоотношений собственности юридическими фактами являются события или действия, взятые из самой жизни, из вне, за пределами нормативного правового акта. Отсюда постоянные правоотношения, связанные с правом собственности, регулируются конституционным правом, а временные — другими отраслями права.

Несмотря на общий характер правового регулирования института собственности в конституционном праве, оно носит нормативный характер. Конституционные принципы права собственности оказывают направляющее воздействие на иные нормативные правовые акты, регулирующие эту сферу, поскольку они должны соответствовать или не противоречить Конституции РФ.

Таким образом, главным в институте собственности, закрепленным в конституционном праве является установленное Конституцией РФ естественное

¹ Гошуляк В. В. Собственность в конституционном измерении. М., 2012. С. 73.

² Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве. М., 2004. С. 250.

право человека — право собственности. Именно оно в силу его направленности на достижение социального благополучия человека, повышения его экономического благосостояния и материального уровня жизни, является главным, центральным правом среди других основных прав и свобод человека, главным образом личных и социально-экономических. Именно это право служит основой личной свободы человека, его комфортной жизни и процветания. Это непосредственно действующее право. Пользование им не должно нарушать права и законные других лиц. Социальное благополучие одного не должно препятствовать получению социального благополучия другими людьми.

Киреев В. В.,

*доктор юридических наук, доцент,
директор Института права, профессор кафедры
конституционного права и муниципального права
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Челябинский государственный университет»*

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ И ПРИОРИТЕТОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Обеспечение социального благополучия человека относится к числу наиболее значимых задач не только Российской Федерации, но и любого другого государства. Выполнение этой задачи неразрывно связано с совершенствованием конституционно-правового воздействия на наиболее фундаментальные общественные отношения. В свою очередь, эффективность такого воздействия обусловлена определением места социального благополучия человека в системе конституционных ценностей и приоритетов современной России.

Обсуждение социального благополучия человека с позиций конституционных ценностей и приоритетов предполагает обращение прежде всего к понятийным основам этого феномена. Следует согласиться с Е. Ю. Костиной, выделяющей в мультикомпонентной структуре человеческого благополучия: 1) материальное благополучие; 2) физическое благополучие; 3) социальное благополучие в узком смысле; 4) эмоциональное благополучие; 5) профессиональное благополучие. Причем указанный автор правомерно обращает внимание и на тот факт, что социальное благополучие — это во многом субъективная оценка самими индивидами и группами степени удовлетворения их социальных, экономических и культурных потребностей¹.

Нетрудно заметить, что немаловажное значение для социального благополучия имеют психологические аспекты. В общее состояние социального благополучия каждая из его составляющих (субъективное физическое, психическое, духовное, социальное благополучие) вносит свой вклад. Оценивание собствен-

¹ Костина Е. Ю. Социальное благополучие и социальная безопасность в условиях глобализации современного общества // *Universum: Общественные науки* : электрон. научн. журн. 2015. № 6 (16) . URL: <http://7universum.com/ru/social/archive/item/2277>, С. 3–4.

ной жизни может происходить в разных системах измерения: (а) в социально признанной для данной культуры на данном временном историческом отрезке, (б) в субъективной системе измерений, опирающейся на субъективную иерархию жизненных ценностей и представление о субъективном благополучии¹. Таким образом, рассматривая социальное благополучие с позиций аксиологии, мы вынуждены исследовать, по меньшей мере двухэлементную структуру, отличающуюся сложными и многообразными взаимосвязями.

На основе указанных теоретических посылок можно сделать вывод о том, что социальное благополучие охватывает два основных взаимосвязанных аспекта — внешний и внутренний. При этом внешним являются различные объективные показатели реального бытия человека, а внутренним — его субъективная оценка собственной жизни, исходя из индивидуального восприятия долженствования, основываясь на существующих в обществе ценностях, их иерархии. В качестве промежуточного можно сделать, возможно небесспорный, вывод о том, что фундаментом социального благополучия человека выступают объективные показатели его бытия, а конечным результатом субъективное психологическое восприятие индивидом этих показателей, исходя из существующих в обществе оценок качества жизни и субъективных жизненных ценностей конкретного человека, что и формирует представления о социальном благополучии. При этом может иметь немаловажное значение принадлежность человека к определенной четко выраженной социальной группе.

Естественно, что в нашем государственно организованном обществе социальное благополучие человека зависит от деятельности Российского государства, различных его институтов, правового закрепления тех ценностей, которые призваны формировать своеобразную модель социального благополучия человека, по крайней мере, в качестве некоего долженствования. Ведущая роль в закреплении таких ценностей принадлежит Конституции РФ. С этих позиций закономерным представляется закрепление в ст. 2 Конституции РФ положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к обязанностям нашего государства. Развитие этих положений происходит в ст. 7 Конституции РФ, определяющей Россию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в котором охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Нетрудно заметить, что социальное благополучие человека в указанных выше ценностных положениях Конституции РФ выступает не только весьма значимым, но и необходимым элементом. Причем думается, что в них выражаются не только внешние объективные показатели бытия человека, формирование которых относится к обязанностям государства, но и субъективная оценка отдельным человеком своего социального благополучия. Так, с позиций рассматриваемой проблематики, понятия «достойная жизнь» и «свободное раз-

¹ Психология общения. Энциклопедический словарь. URL: https://communication_psychology.academic.ru/922/Социальное_благополучие (дата обращения: 30.10.2021).

вите человека» можно отнести к понятиям оценочным. Следует согласиться с выводами И. М. Торгашина о том, что понятие «достойная жизнь» — одно из самых спорных в юридической науке, причем критерии достойности существования человека и критерии достойности существования общества не совпадают¹. При этом оценки объема и содержания таких понятий могут производиться со стороны трех субъектов: 1) общества (исходя из существующих в обществе оценок качества жизни, основанных на историческом опыте, экономических, политических и других ожиданиях, сравнениях с другими государственно организованными обществами в региональном или глобальном масштабе); 2) государства (исходя из оценки целей и планируемых результатов текущей и перспективной государственной политики, ее эффективности); 3) конкретного человека (исходя из его субъективных представлений о своем социальном благополучии основанных, в том числе на представленных в обществе оценках качества жизни и оценке политики государства, призванной обеспечивать это социальное благополучие).

Указанные оценки могут не совпадать. В связи с этим может существовать ценностно-коллизийная среда, которая является предпосылкой для предъявления претензий к государству, формирования протестных настроений, выдвижения политических и иных требований. Немаловажным, а возможно и решающим здесь является субъективно-психологический ценностный фактор, мнение индивида о собственном благополучии. Жизнь человека протекает на определенном историческом отрезке. В указанных временных границах каждый человек стремится максимально реализовать себя, обеспечить как минимум себе, своим родным и близким комфортное и безбедное существование. Однако представления об этом у каждого человека могут быть разными. Такая субъективная оценка базируется и на представлениях человека о нормальном и избыточном неравенстве. Поэтому закономерными представляются усилия государства по укреплению связей между обществом и государством, формированию необходимой для бескризисного существования степени общественного единства, что особенно ярко проявилось в содержании новейших поправок к Конституции РФ². Так, согласно ст. 75.1 Конституции РФ, в Российской Федерации создаются условия для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. При этом можно предположить, что конституционно-правовой науке еще только предстоит определить соотношение указанных положений с содержанием выраженных в главе 2 Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина, иными правами и свободами.

Следует обратить внимание и на то, что в настоящее время призывы потерпеть временные лишения ради светлого будущего новых поколений уже не

¹ Торгашин И. М. Понятие «Достойная жизнь» и право на жилище // Известия ПГПУ имени В. Г. Белинского. 2011. № 24. С. 140.

² Конституция Российской Федерации — принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями от 30.12.2008 № 6 ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7 ФКЗ, 5 февраля 2014 г. № 2 ФКЗ, 21 июля 2014 г. № 11 ФКЗ, 14 марта 2020 г. № 1 ФКЗ. // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

срабатывают. Как раз новое поколение хочет жить здесь и сейчас, а прогнозы будущего имеют высокую степень неопределенности, исходя из стремительно меняющихся условий на международной арене и внутри нашей страны. Поэтому для соответствующих конституционных ценностей весьма важным является их динамичное наполнение, охватывающее выполнение социальных ожиданий. Это определяет необходимость в развитии конституционного механизма, обеспечивающего, с одной стороны, социальное благополучие человека, и с другой — разумный баланс индивидуальных и общественных ценностей. Согласно ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Можно заметить, что здесь также речь идет об определенных ценностях, охватывающих личные, общественные и государственные аспекты.

Если говорить о ценностных приоритетах, то, исходя из содержания ст. 2 Конституции РФ, таким фундаментальным приоритетом является человек, его права и свободы, а социальное благополучие выступает его неотъемлемым элементом. Применительно к определению уровней других приоритетов существует проблема, связанная с тем, что вопрос об иерархии конституционных ценностей и в настоящее время представляется дискуссионным. В рассматриваемом контексте интересным для анализа представляется содержание Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21.04.2021, в котором отмечено, что сбережение народа России — наш высший национальный приоритет. Этим приоритетом определяются все положения обновленной Конституции: о защите семьи, о важнейшей роли родителей в воспитании детей, об укреплении социальных гарантий, развитии экономики, образования и культуры¹. Социальное благополучие человека несомненно является элементом этого приоритета. Однако при научном анализе сбережения народа как высшего приоритета предстоит ответить на вопрос о соотношении его с содержанием ст. 2 Конституции РФ, и, в конечном счете о концепции, динамике соотношения и воплощении в текущей государственной политике конституционных гарантий реализации личных, общественных и государственных ценностей.

Табалин В. В.,

доктор юридических наук, профессор

ЮРИДИКО-УРБАНОЛОГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ГОРОДА: ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ

Всякая модель есть некое упрощенное абстрактное представление о реальном объекте или процессе, с целью его изучения. Город как объект исследования во всем своем комплексе процессов жизнедеятельности практически непостижим

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21.04.2021. (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=602221614&rdk=&firstDoc=1&lastDoc=1> (дата обращения: 27.10.2021.).

в силу целого ряда причин: *во-первых*, сложность и разнообразие параметров и индикаторов состояния его социально-экономической, хозяйственно-коммунальной, общественно-политической и других сфер жизни; *во-вторых*, воздействие антропологических и социально-психологических факторов на городскую среду находятся в постоянной динамике и для их оценки часто можно говорить лишь о тенденциях формирования, развития, действия и взаимодействия; *в-третьих*, сложно предсказуемое действие внешних по отношению к городу факторов регионального, национального и мирового характера, зависящих от места и роли города на этих уровнях жизнедеятельности; *в-четвертых*, разнообразие природно-климатических, геурбанистических и экологических условий жизнедеятельности города образуют индивидуальный ареал существования людей в данном месте; *в-пятых*, индивидуальная историческая «судьба» каждого конкретного города, влияющая на его правовые, социальные, политические и экономические характеристики.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что создать комплексную модель города очень трудно и ее подобие будет весьма приблизительным. Однако стоит согласиться с подходом С. А. Денисова, который считает, что описание действительности производится в сравнении с разработанной моделью, она — как система координат, с помощью которой измеряется реальная жизнь, реальные государства, правовые явления¹. И поэтому мы поставили себе целью построения такой урбаноэкономической модели, которая обеспечивала бы более реалистичное, научно обоснованное и объективированное правовое регулирование основных общественных отношений, возникающих в процессах жизнедеятельности города на основе:

- сбора, обработки и глубокого системно-прогнозного анализа параметров состояния городской среды;
- выявления негативных (нештатных, дестабилизирующих, опасных и т.п.) тенденций в процессах жизнедеятельности населения, системе управления городом и инфраструктуре городского хозяйства;
- предложения и обоснования правовых и других мер по нормализации параметров для предотвращения возможных негативных последствий или их преодоления.

Стратегическая цель моделирования города понимается как поиск эффективных и оптимальных методов и средств управления процессами, происходящими с городами и в городах. Эта стратегическая цель предполагает выработку ясных критериев сравнения частных моделей города как тактических способов совершенствования урбанистических форм организации социума².

В 2008–2009 гг. в соответствии с концепцией, предложенной В. В. Таболинным, профессор С. В. Черемных разработал основные подходы к построению универсальной модели управления городским муниципальным образованием. Основопологающей целью городского муниципального управления являлось максимальное повышение качества жизни населения города путем радикального повышения эффективности городского муниципального управления во

¹ По: Денисов С. А. Имитация конституционного строя: в 4 кн. Кн. 1. Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2018.

² Пирогов С. В. Концептуальные модели управления развитием города // Вестник Томского ГУ. 2012. № 1 (17). С. 114–128.

всех сферах жизнедеятельности на основе внедрения новых информационных технологий. При этом качество жизни населения определяется тем, насколько полно удовлетворены ключевые совокупные потребности жителей: финансовые (зарплаты, пенсии, выплаты, льготы и т.д.), функциональные (жильё, транспорт, медицина, образование и т.д.), эмоциональные (удовольствие/радость от жизни в городе), духовные (соответствие жизни базовым духовным ценностям). В качестве способов удовлетворения совокупных потребностей населения предлагались прямой — предоставление услуг (транспорт, медицина, и т.д.) и косвенный — создание оптимальных условий для удовлетворения потребностей населения коммерческими структурами и/или некоммерческими организациями. Главное условие максимизации качества жизни населения — это оптимальное использование ресурсов (материальных, финансовых, человеческих и т.д.), находящихся в распоряжении города.

Ключевые положения универсальной модели городского муниципального образования заключались в том, что система муниципального управления должна обеспечить удовлетворение совокупных потребностей всех «заинтересованных лиц» (контрагентов) города: отдельных жителей и семей, коммерческих структур, некоммерческих (общественных) организаций, федеральных и региональных государственных структур и прочих контрагентов города.

Но в данном случае нас интересуют правовые аспекты урбаноэкономической модели города, что существенно сложнее и важнее для достижения поставленной цели.

Наиболее емкое определение правовой модели дает Ю. А. Тихомиров — это прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования будущих явлений и процессов, определяющий цели и средства формирования нового правового состояния и позволяющий произвести расчеты связанных с этим реальных результатов. Правовая модель отражает уровень действующего правопорядка и его развития с учетом тенденций, этапов и показателей экономического, социального и политического развития, а также взаимодействия с нормами внешней среды. Он выделяет комплекс элементов модели, связанных между собой.

Во-первых, это идеологическая и концептуальная основа модели, влияющая на ее целевую ориентацию, отражающая основные социальные интересы и определяющая цель будущего правового регулирования и этапы их достижения.

Во-вторых, это установление возможных границ и содержания перспективного правового регулирования в соответствующих сферах. Тем самым можно определить намечаемые предметы правового регулирования.

В-третьих, важное значение имеет определение динамики правовых регуляторов, т.е. правовых принципов и норм разного характера и содержания (стимулирующих, запрещающих и т.п.), которое позволит проводить анализ изменения законодательства в целом, его отраслей и институтов, отдельных законов и правовых актов.

В-четвертых, юридическое моделирование неизбежно охватывает деятельность субъектов права, динамику их статусов и функций, процедур принятия решений и взаимодействия. Речь идет прежде всего о государственных органах, о государственных учреждениях и предприятиях, о бизнес-структурах и иных организациях. И здесь также следует учитывать установленные показатели эффективности их деятельности и индикаторы возможных отклонений.

В-пятых, целесообразно считать важным элементом юридического прогнозирования анализ поведения людей в правовой сфере. Имеется в виду динамика не только правомерного и неправомерного поведения и их соотношения между собой, но и так называемого нейтрального поведения.

В-шестых, элементом юридического прогнозирования являются правовые риски. Их анализ позволяет предвидеть как повторяющиеся, так и возможные и неожиданные отклонения от правовых моделей и правовых регуляторов.

В-седьмых, можно выделить такой элемент, как предвидимые результаты в разных сферах.

Ю. А. Тихомиров подчеркивает, что только комплексное использование всех названных элементов юридического моделирования позволяет выбирать наилучший вариант правовых моделей, правовых решений и юридических действий, которые соизмеряются с уровнем и темпами экономического, социального и политического развития в ближайшей и отдаленной перспективе¹.

При формировании урбаноэкологической модели города предполагается использовать технологию искусственного интеллекта (УМГИИ) для более глубокого анализа разноплановых параметров и выявления определённых тенденций в состоянии городской среды². Назначение программного обеспечения подобной модели строится на основе комплексного анализа юридических, социальных, экономических, политических, социально-психологических, демографических и других критериев состояния городской среды, городских органов власти и управления, населения, путем оснащения программными комплексами обработки и анализа информации всех властных органов города, подразделений администрации, городских социальных, транспортных и инженерно-технических организаций, информационно-коммуникативные системы взаимодействия с населением, общественными организациями и предпринимателями. По согласованию с федеральными и региональными органами государственной власти, в дальнейшем возможно подключение подобных комплексов к информационным системам территориальных органов министерств и ведомств РФ и субъекта РФ.

УМГИИ предназначена для повышения уровня объективности и качества информации о состоянии городской среды и принятия обоснованных и эффективных нормативно-правовых, распорядительных актов и управленческих решений.

В рамках проекта автоматизируется, интенсифицируется и объективируется информационно-аналитическая деятельность в следующих сферах городской жизни:

- анализ финансово-хозяйственной деятельности;
- информационно-аналитическое обеспечение налогово-бюджетных процессов;
- анализ и оценка состояния экономических показателей городского хозяйства и бизнеса;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния строительной деятельности и жилищно-коммунального хозяйства города;

¹ Правовые модели и реальность : монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М. : ИЗСП: Инфра-М, 2014. С. 11–12.

² Митягин С. А., Соболевский С. Л., Дрожжин А. И. [и др.] Цифровая модель города: принципы и подходы к реализации // International Journal of Open Information Technologies. 2019. Vol. 7. № 12. С. 94–103.

- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния учреждений социальной сферы города (образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры, спорта) независимо от их формы собственности;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния сферы потребительского рынка города (предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, досуга и развлечений);
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния общественного порядка и преступности в городе, обеспечения безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций;
- обобщение, систематизация, анализ, оценка и комплексный прогноз состояния городской среды и жизнедеятельности населения в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

*Раздьяконова Е. В.,
кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права Сибирского института
управления — филиала РАНХиГС,
доцент кафедры теории, истории
государства и права, конституционного
права Новосибирского государственного
университета*

УТИЛИТАРИЗМ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ СВОБОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ

Признание в Конституции РФ свободы экономической деятельности и существующий механизм обеспечения этой свободы является возможностью для граждан создавать свое собственное социальное благополучие. По мнению скандинавского исследователя Вильгельма Лундштендта, обладая определенным минимальным уровнем культуры, каждый человек свое социальное благополучие оценивает с позиций таких критериев как: подходящая и вкусная еда; приемлемая и подобающая одежда, в соответствии с личным или общим представлением; жилье, меблированное лучшим и комфортным образом; безопасность жизни, здоровья и «собственности», наиболее возможная свобода действия и перемещения, в том числе ограничение количества работы в определенный период времени, условия и возможности для образования и т.п. — весь представляемый комфорт наряду с защитой духовных интересов»¹.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. говорится об основном праве каждого «на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни».

И в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах содружества, принятой на двадцать восьмом

¹ См.: Lundstedt A. V. Legal Thinking Revised: My Views on Law. Stockholm, 1956. P. 140.

пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, указываются условия благополучной жизни: здоровье человека, обеспеченность его жильем, одеждой, питанием, доходами, возможностями образования, воспитания и развития¹.

Все эти аспекты благополучной жизни во многом зависят от собственного вклада человека. Стремясь обеспечить себе достойную жизнь, граждане создают юридические лица в предусмотренных законом организационно-правовых формах, приобретают статус индивидуального предпринимателя или замозанятого лица, или даже ведут незаконную, и зачастую опасную для общества предпринимательскую деятельность. Что касается последнего, в государстве существует достаточно действенный механизм привлечения к юридической ответственности, в том числе уголовной для пресечения подобных деяний.

В то же время вполне законная предпринимательская деятельность, имеющая отдельные негативные последствия для общества, когда ее последствия становятся заметны спустя определенное время, повлекшие нарушения прав человека, зачастую остается без должного надзора со стороны государства. Например, в 70-е гг. XX в. американская компания Форд обнаружила технологический дефект одной из своих моделей, который может повлечь неисправности в работе автомобиля и привести к смерти водителя и пассажиров, но не стала отзываться модель с рынка. Причина такого решения обусловлена утилитаристскими рассуждениями: по итогам сравнительного анализа предполагаемых убытков от исков, связанных с компенсацией морального вреда родственникам погибших, исходя из сложившейся судебной практики, и убытков, связанных с отзывом модели, руководство компании пришло к выводу о том, что отзыв модели принесёт убыток сопоставимо больший, чем компенсация за несколько смертей.

Подобного рода примеры можно обнаружить и в Российской Федерации, когда субъекты экономической деятельности в целях извлечения прибыли пренебрегают базовыми конституционными правами граждан, такими как право на жизнь. Обеспечивать собственное социальное благополучие за счет нарушения прав других лиц недопустимо.

Однобокое понимание утилитаристских ценностей в современной российском обществе становятся нормой возможного и даже должного поведения.

Как пишет Е. Н. Яркова, классическим утилитаристом, последователем Бентама (равно как и создателем термина «утилитаризм») считается Дж. Ст. Милль. Утилитаризм Милля по ряду параметров отличается от бентамизма. Во-первых, Милль романтизирует утилитаризм, внося в него ряд значимых корректур. Он отличает пользу от выгоды и учитывает не только количественные характеристики удовольствия, но и качественные, утверждая, что интеллектуальные удовольствия выше чувственных. Во-вторых, он связывает принцип полезности со свободой. Индивидуальная свобода в обществе не должна ограничиваться, полагает Милль, поскольку она способствует достижению людьми счастья и процветания. Свободное развитие индивидуальности поэтому есть одно из первенствующих существенных благ. В-третьих, счастье, в представлении Милля, может быть достигнуто только в результате свободы достижения каждым индивидом

¹ О Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества: Постановление межпарламентской ассамблеи государств участников Содружества независимых государств. Текст Концепции официально опубликован не был // URL: <https://base.garant.ru/2568711/> (дата обращения: 27.10.2020).

своих собственных целей, при условии соблюдения правил, которые защищают благо всех. Сформулированная таким образом диалектика частного и общего интересов составляла смысловой фундамент специфически утилитарной концепции социальной справедливости, ключевым принципом которой выступал принцип баланса конкурентного и кооперативного аспектов социального бытия¹.

Создание условий для признания социального благополучия в качестве общественного достояния², должно сопровождаться «специфической верой в правоту конституционного нарратива»³.

По мнению, В. И. Крусса, формы юридически должных действий и отношений не только существенны, но и предметно содержательным образом наполнены, они реальны, поскольку в них говорится реальных (живых) людях, наделённых неотчуждаемыми правами, свободами и обязанностями⁴.

При рассмотрении Конституционным Судом запроса Министерства юстиции Российской Федерации по обнаружившейся неопределённости в вопросе о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31.07.2014 по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России», Суд как раз подчеркивает одностороннее понимание утилитаристских ценностей учредителями, акционерами Юкоса: «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС», как следует из вынесенных в отношении него судебных актов, используя изощренные незаконные схемы, проявило себя в качестве злостного неплательщика налогов и прекратило свое существование, оставив серьезную непогашенную задолженность. Деятельность компании, с учетом занимаемого ею места в экономике страны — даже если оставить вне правового анализа вопрос о справедливости способов формирования активов компании в стратегически важной и одной из наиболее доходных отраслей российской экономики, благодаря которым она вошла в число крупнейших хозяйствующих субъектов (и, соответственно, крупнейших потенциальных налогоплательщиков) в России, — имела праворазрушающий эффект, препятствуя стабилизации конституционно-правового режима и публичного правопорядка. Не отрицал наличия в деятельности компании масштабных схем уклонения от уплаты налогов и Европейский Суд по правам человека, принимая постановление от 20.09.2011 В этом контексте сама по себе выплата присужденной Европейским Судом по правам человека бывшим акционерам компании, выстроившей незаконные схемы уклонения от налогообложения, их наследникам и правопреемникам столь значительной денежной компенсации из той бюджетной системы, которая регулярно не получала от нее в должном объеме огромные суммы налоговых платежей, необходимые в том числе для выполнения публичных обязательств перед всеми гражданами, преодоления финансового и экономического кри-

¹ Яркова Е. Н. Утилитаризм в России, или может ли мораль пользы служить регулятивом для современного российского общества? // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». 2019. Т. 4, № 4. С. 82–93. DOI: 10.25206/2542-0488-2019-4-4-82-93. С. 84.

² См. подробнее: Кравец И. А. Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие // Государство и право. 2020. № 1. С. 43.

³ См. подробнее: Красс В. И. Конституционализация права: основы теории : монография / В. И. Красс. М. : Норма : Инфра-М, 2017. С. 69.

⁴ Красс В. И. Конституционализация права: основы теории : монография / В. И. Красс. М. : Норма : Инфра-М, 2017. С. 70.

зиса, противоречит конституционным принципам равенства и справедливости в налоговых правоотношениях (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, части 2 и 3; статья 57 Конституции Российской Федерации).

Понесенные акционерами потери являются, таким образом, следствием несущественности ими корпоративных прав разумно и добросовестно, в собственных интересах и интересах юридического лица, притом что применительно к участию в акционерном капитале — исходя из правовой природы такого рода хозяйственных обществ как элемента публичного правопорядка, имеющего конституционную основу в принципах неприкосновенности собственности и свободы договора (статьи 8, 34 и 35 Конституции Российской Федерации), — к обычному деловому (предпринимательскому) риску присоединяются также риски неразумного и недобросовестного поведения лиц, осуществляющих функции органов управления юридического лица, действующих от его имени и формирующих его волю»¹.

По мнению П. Л. Лихтера теория «золотой середины» сохраняет инструментальное значение в современной теории конституционного права. Создаваемый основными законами механизм власти — это всегда компромисс, поскольку в общественной жизни участвуют люди с разными потребностями и возможностями. Этот компромисс хотя и вынужденный для многих, но все же выражает общую заинтересованность в решении наиболее значимых вопросов на основе права, а не силы. Реализация принципа «золотой середины» Аристотеля с точки зрения правовой науки предполагает, что основной целью конституционного регулирования является обеспечение мирного взаимодействия всех слоев общества за счет достижения равновесия системы основных ценностей².

Существующий механизм юридической ответственности субъектов экономической деятельности, безусловно, характеризуется определенной эффективностью. При этом равновесие системы возможно обеспечить путем адаптации к общественным отношениям, связанными с пределами реализации свободы экономической деятельности в Российской Федерации предлагаемых в зарубежной юридической науке 4 правил ответственности:

Ex-post internalization (последующая интернализация), правило, подразумевающее привлечение к ответственности за неосторожное причинение вреда для всех видов деятельности, где имеется предсказуемый вред для человека, в том случае, когда он не заплатил за меры предосторожности.

Ex-post disgorgement (правило последующей утилизации) — неосторожный причинитель вреда несет ответственность в размере действенных мер предосторожности, которые он не предпринял. Так, если владелец собственности не смог меры предосторожности в размере 100 долл., чтобы предотвратить пожар

¹ По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31.07.2014 по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701200011> (дата публикации 20.01.2017).

² Лихтер П. Л. Влияние консеквенциализма и этики долга на формирование конституционно-правовых институтов в эпоху потребления // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 9. С. 16. (11–18.) DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.011-018.).

в здании, и там имеется высокая вероятность возгорания, то ответственность в случае пожара должна составить в несколько сотен/тысяч раз больше.

Третье правило — *Ex-ante internalization* (предварительная интернализация) и обязательное страхование, когда субъект экономической деятельности обязан застраховать страхует риски, связанные с возможным причинением вреда жизни и здоровья потребителя.

Ex-ante disgorgement (правило предварительной утилизации). Формирование определенного отношения к существующим правилам получения прибыли, когда цель извлечения большой прибыли должна быть связана с непомерно высокими издержкам¹.

Таким образом, создавая возможности для достижения гражданами собственного социального благополучия путем реализации конституционной свободы экономической деятельности государство должно создавать действенный механизм превентивных мер, позволяющих избежать соблазна достижения целей путем нарушения базовых прав и свобод человека и гражданина, среди которых не только право на жизнь, но и право на достойную жизнь и благополучие других членов общества.

Некрасов С. И.,

*кандидат юридических наук, профессор,
член Межрегиональной ассоциации
конституционалистов*

ВОПРОСЫ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА В СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2021 Г.

Летом 2021 г. принята новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации² (далее — Стратегия национальной безопасности, Стратегия). Несмотря на изначально военные основы и содержание термина «стратегия» (греческое звучание термина связывалось с военным искусством, подготовкой и ведением войны, полководческим талантом и т.п.), в настоящее время принимаются важные документы стратегического планирования с вполне «мирным», социальным содержанием — Стратегия развития Арктической зоны РФ, Стратегия пространственного развития РФ, Стратегия государственной национальной политики РФ и др. И в содержании Стратегии национальной безопасности преобладают отнюдь не собственно оборонные, военные вопросы.

Конституционный аспект в характеристике Стратегии национальной безопасности имеет несколько проявлений. В системе правовых основ Стратегии гла-

¹ Ehud Guttel and Ariel Porat. Tort Liability and the Risk of Discriminatory Government // The University of Chicago Law Review. Vol. 87, No 1 (January 2020), P. 43–52 / https://www.jstor.org/stable/10.2307/26850512?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents (дата обращения: 25.11.2021).

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. www.pravo.gov.ru (02.07.2021).

венствующее место обоснованно отведено Конституции РФ. В тексте документа прямо подчеркивается (п. 1), что Конституцией РФ закреплены фундаментальные ценности и принципы, формирующие основы российского общества¹, дальнейшее развитие России в качестве правового социального государства, в котором высшее значение имеют соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, повышение благосостояния народа; только гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России (категория «справедливость» стала значительно чаще звучать в конституционном лексиконе — очевидно, потому, что в современной России, к сожалению, очень много несправедливости, что отмечается и в Стратегии национальной безопасности — когда речь идет, в частности, о системных проблемах в области здравоохранения, о высоком уровне бедности и расслоении общества по уровню доходов и т.п.). Критериями состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (а именно это состояние и образует суть национальной безопасности) являются, во-первых, обеспечение реализации конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни и во-вторых, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации (п. 6 Стратегии). Все отмеченные критерии составляют не просто социальные, правовые ценности — они лежат в плоскости ценностей конституционных, в плоскости конституционного строя. Несложно заметить, что обеспечение национальной безопасности непосредственно коррелирует с защитой конституционного строя Российской Федерации. Сообразно этим критериям выстроена и содержательная часть Стратегии национальной безопасности. Нельзя не отметить и проникновение в текст Стратегии новой конституционной терминологии, явившейся одним из следствий конституционной реформы 2020 г. — «гражданский мир и согласие в стране», «органы публичной власти», «защита исторической правды», «поддержка институтов гражданского общества, волонтерской деятельности, особенно значимых инициатив» и т.д.

В содержании Стратегии национальной безопасности 2021 г. больше преэссенциальности (в сравнении с предыдущим одноименным документом 2015 г.), чем новаций. В то же время обозначены и некоторые новые акценты. Так, на первое место в системе национальных интересов поставлено сбережение народа России, повышение качества жизни и благосостояния граждан, развитие челове-

¹ В соответствии с преобладающим в теории конституционализма подходом принято считать, что конституции государств отражают (закрепляют, констатируют) сложившуюся в обществе социально-политическую расстановку сил, приоритеты преобладающих классов (социальных слоев), однако в Докладе Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право) о конституционных поправках подчеркивается, что «...общество формируется в соответствии с его писаной конституцией» (Доклад о конституционных поправках. Принят Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11–12 декабря 2009 г.) / Неофициальный перевод. Издательство «Панорама», Страсбург, 2010. С. 3–4. (Подробнее см.: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии : сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т. Я. Хабриева, Р. А. Курбатов, В. И. Лафитский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 24–94)).

ческого потенциала; самостоятельное место в каталоге национальных интересов и приоритетов заняли поддержание гражданского мира и согласия в обществе, сохранение культурного и исторического наследия народов России. В качестве самостоятельной составляющей системы обеспечения национальной безопасности (и, соответственно, одного из основных направлений государственной политики) выделена защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти. Данный стратегический подход представляется обоснованным. Благополучие человека очень часто ассоциируется лишь с материальной стороной вопроса. Но ведь для человека важен и личностный комфорт, ощущение своей свободы, социальной востребованности и пр. А для этого очень важно жить в привычной системе культурных, этических, духовных координат¹.

Перечень традиционных российских духовно-нравственных ценностей в основе своей остался прежним. Многие ценности сохранили полное текстуальное тождество — гуманизм, созидательный труд, милосердие, справедливость, коллективизм и др.; в некоторых при сохранении смысла зазвучали новые акценты («семья» — «крепкая семья», «служение Отечеству» — «служение Отечеству и ответственность за его судьбу», «нормы морали и нравственности» — «высокие нравственные идеалы», «взаимопонимание» — «взаимопомощь и взаимоуважение» и т.п.). Однако в обновленный каталог духовно-нравственных ценностей включены и такие, которые отсутствовали в прежней Стратегии национальной безопасности, — патриотизм, гражданственность, приоритет духовного над материальным и др. В этой связи одно суждение. Вопросы порождает не собственно этот каталог, все перечисленные в Стратегии ценности действительно являются духовно-нравственными, традиционными и российскими. [При универсальности абсолютного большинства из них (российские ценности не противопоставляются исконным, признанным общечеловеческим принципам и ценностям) можно, видимо, отметить, что такая ценность, как приоритет духовного над материальным характерна все-таки именно для российского менталитета — для русского человека действительно зачастую важнее не как жить, а во имя чего жить, нравственное главнее прагматичного, совесть главнее корысти и т.п. На данную специфику «русских мозгов» обращали внимание многие отечественные мыслители различных временных периодов (Ф. М. Достоевский, И. А. Ильин, Д. С. Лихачев и др.), подчеркивая, однако, что русский человек, к сожалению, очень часто «не дотягивает» до осознаваемых высоких нравственных идеалов (по Достоевскому — «безобразничает», но при этом всегда знает, что именно безобразничает, делает то, чего делать нельзя)]. Порождает вопросы во-первых, закрытость списка (разработчики Стратегии национальной безопасности не оставили поля даже для предположения о возможности расширения нормативно установленного каталога), а во-вторых — текстуальные изменения формулировок всего лишь через шесть лет. (Закономерен вопрос: если каждые шесть лет список духовно-нравственных ценностей будет обновляться (а требование о корректировке Стратегии национальной безопасности с такой периодичностью

¹ На проблему иллюзорности таких «символов веры» человека современной цивилизации, как материальный комфорт, потребление, технологии обращается внимание в литературе — см., например: Корнев А. В. Система и структура российского законодательства: прошлое, настоящее и уроки для будущего // Lex russica. Т. 73. № 7 (164). Июль 2020. С. 10–23.

закреплено в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹), то насколько они традиционны? Ведь очевидно, что такие духовно-нравственные ценности призваны быть скрепой российского общества на протяжении жизни многих и многих поколений).

В нынешней Стратегии национальной безопасности почему-то отсутствуют показатели состояния национальной безопасности, тогда как в предыдущей Стратегии (2015 г.) они были сформулированы достаточно ясно и конкретно, при этом основная часть таких критериев лежит именно в плоскости обеспечения благополучия граждан: удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств; ожидаемая продолжительность жизни; валовой внутренний продукт на душу населения; децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного населения и 10 % наименее обеспеченного населения); уровень инфляции; уровень безработицы; доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования; доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру; доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам. (В соответствии с п. 105 Стратегии показатели состояния национальной безопасности должны быть определены Президентом РФ, и можно ожидать, что их перечень в основе своей останется прежним, однако п/п 6 п. 2 ст. 18 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предписывает, что такие показатели определяются именно в Стратегии национальной безопасности).

Еще один конституционный аспект в содержательной части Стратегии национальной безопасности. В рамках задач по реализации целей обеспечения экономической безопасности значится сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни (п/п 22 п. 67). Сколько копий сломано вокруг проблемы асимметричности российского федерализма и необходимости выравнивания социально-экономического развития регионов! Принята Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.², специальные правовые акты о территориях опережающего развития, инновационных научно-технологических центрах и др., но дифференциация российских регионов сохраняется (и проблема эта порождает постановку соответствующих целей и задач в документах стратегического планирования), а из фактического неравенства субъектов РФ происходит, в значительной степени, и фактическое неравенство граждан (неравенство граждан одного государства, отличающихся лишь местом проживания). Яркой иллюстрацией здесь является все возрастающий миграционный приток в Москву — качество жизни юридически равных в своих правах россиян в столице и в регионах почему-то отличается кардинально! Подтверждение — в недавнем анализе экспертами РИА среднедушевых доходов россиян по субъектам РФ за период с 1 апреля 2020 г. по 1 апреля 2021 г. Рейтинг субъектов РФ по этому показателю свидетельствует о сохраняющихся существенных межрегиональных различиях — доходы жителей Ямало-Ненецкого, Ненецкого, Чукотского и Ханты-Мансийского автономных округов, Москвы, Санкт-Петербурга, Москов-

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р // СПС «Гарант».

ской, Магаданской, Мурманской, Сахалинской областей в разы (!) превышают доходы жителей Республики Тыва, Республики Алтай, Республики Ингушетия¹. (Примечательно, что в соседней Белоруссии, например, таких межрегиональных различий нет — по данным Национального статистического комитета Республики Беларусь различия в доходах (в том числе в темпах роста этих доходов) жителей Минска (самого успешного «региона») и Могилевской области (наименее успешной по этим показателям) составляет лишь несколько процентов)².

Таким образом, конституционный ракурс социального благополучия человека просматривается и в таком важном документе стратегического планирования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2021 г., просматривается хотя и рельефно, но все же контурно, в связи с чем требует насыщения, конкретизации в других правовых актах (государственных программах, правительственных, ведомственных, региональных актах). А такой конкретизации призвано служить в том числе доктринальное осмысление и обсуждение обозначенных проблем.

Бекбаев Е. З.,

*профессор кафедры «Конституционного,
международного права и таможенного дела»
Евразийской юридической академии
имени Д. А. Кунаева (Республика Казахстан)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ МОЛОДЕЖИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Конституционные гарантии благополучия молодежи в Республике Казахстан представляют собой совокупность конституционных положений и норм, которые обеспечивают правовую охрану и защиту благополучия граждан Республики Казахстан от четырнадцати до двадцати девяти лет. По данным статистики в 2021 г. численность молодежи в возрасте 14–28 лет в стране составила 19,72 % от общей численности населения или 3 780 235 человек³. В этой связи можно утверждать, что вопросы успешной социализации молодого поколения были и остаются в сфере внимания политики государства с самого начала провозглашения независимости Республики Казахстан 16 декабря 1991 г. Однако в то бурное время не все политические процессы протекали гладко и плавно. Особенность состояла в том, что к моменту провозглашения независимости в Республике Казахстан действовали Конституция Казахской ССР 1978 г. и принятый на ее

¹ Названы регионы с самыми высокими доходами населения // URL: https://ria.ru/20210705/dokhody-1739850918.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 05.11.2021).

² Реальные располагаемые доходы по областям и г. Минску в 2020 г. // URL: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/uroven-zhizni-naseleniya/denezhnye-dokhody-naseleniya/graficheskiy-material-grafiki-diagrammy/realnye-raspolagaemye-denezhnye-dokhody-naseleniya-po-oblastyam-i-g-minsku/v-2020-godu/> (дата обращения: 05.11.2021).

³ Премьер-министр Казахстана Аскар Мамин отчитался президенту страны Касым-Жомарт Токаеву с результатами по переписи населения <https://orda.kz/predstavlen-otchjot-po-perepisi-naselenija/> (дата обращения: 08.11.2021).

основе закон «О государственной молодежной политике в Казахской ССР». В этих документах государственная молодежная политика рассматривалась как самостоятельное направление деятельности государства с целью создания социально-экономических, политико-правовых, организационных условий для социального развития и наиболее полной реализации творческого потенциала молодежи. На основе и в соответствии с статьями 25, 43, 85, 85 Конституции Казахской ССР 1978 г. в принятом на ее основе законе получили свое закрепление, конкретизацию и детализацию следующие конституционные гарантии благополучия молодежи: бесплатное всеобщее обязательное среднее образование молодежи; широкое развитие профессионально-технического, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством; развитие заочного и вечернего образования; предоставление государственных стипендий и льгот учащимся и студентам; бесплатная выдача школьных учебников; возможность обучения в школе на родном языке; создание условий для самообразования; служение коммунистическому воспитанию, духовному и физическому развитию молодежи; подготовка молодежи к труду и общественной деятельности; обеспечение права молодежных организаций по выдвижению кандидатов в депутаты.

Затем в связи с принятием первой Конституции Республики Казахстан 1993 г. указанные выше конституционные гарантии благополучия молодежи утратили свою юридическую силу, но нормы самого закона «О государственной молодежной политике в Казахской ССР», основанные на указанных выше конституционных гарантиях благополучия молодежи, действовали еще более 10 лет, вплоть до 2004 г., пока не была принята новая редакция закона «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан».

Следует отметить, что в тексте действующей Конституции Республики Казахстан, принятой в 1995 г., не используется специальный термин «молодежь» и образованные на его основе словосочетания. Это объясняется недостаточной разработанностью концептуальных вопросов конституционного регулирования общественных отношений в тот период, когда происходил слом социалистической государственности и осуществлялся переход к построению гражданского общества и демократического, правового государства¹. Но несмотря на это, в настоящее время государственная молодежная политика в Республике Казахстан может рассматриваться как отдельный объект правового регулирования в соответствии с теми конституционными гарантиями благополучия молодежи, которые вошли в состав общих конституционных положений и норм, учреждающих Республику Казахстан как демократическое, светское, правовое и социальное государство, где благополучие человека и гражданина, в том числе и молодежи, является неотъемлемой частью забот государства и общества. В этой связи конституционные гарантии благополучия молодежи в Республике Казахстан образуют в основном закрепленные в разделе «Человек и гражданин» действующей Конституции фундаментальные права, свободы и обязанности граждан, в том числе граждан от 14 до 29 лет.

В соответствии с Конституцией поэтапно и по мере необходимости в стране принимались программные документы Главы государства, в которых отражались стратегические вопросы молодежной политики государства и общества.

¹ См. подробнее: Власенко Н. А. Избранное. М. : Норма. 2015. С. 432–507.

Например, через два года после принятия Конституции Президент Республики Казахстан разработал в 1997 г. Стратегию развития Казахстана до 2030 г.¹, где определил вопросы политики государства в области молодежной политики. В Стратегии «Казахстан-2030» было указано, что страна окончательно отошла от старой политической и экономической системы, в условиях которой жила на протяжении семидесяти лет, теперь должна трансформировать массовое сознание, опираясь при этом на молодое поколение, которое лучше адаптировалось к новой системе ценностей, имеет новый взгляд на будущее. Выделено семь долгосрочных приоритетов развития страны, в рамках которых проблемы государственной молодежной политики охвачены приоритетом «Здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана», предусматривается постоянно улучшать условия жизни, здоровье, образование и возможности всех казахстанцев улучшать экологическую среду. Практическая реализация данного приоритета опирается на следующие компоненты: 1. Предотвращение заболеваний и стимулирование здорового образа жизни. Борьба с наркоманией и наркобизнесом. 2. Сокращение потребления алкоголя и табака. 3. Улучшение здоровья женщин и детей. 4. Улучшение питания, чистоты окружающей среды и экологии².

На основе Стратегии «Казахстан — 2030» Главой государства в 1999 г. одобрена Концепция государственной молодежной политики Республики Казахстан, в соответствии которой Правительством реализован ряд программ молодежной политики, нацеленных на обеспечение социальных прав молодежи в области образования, труда и занятости, охраны здоровья, развития творческого потенциала, а также на создание условий для широкой социализации молодежи и формирования ценностей патриотизма. К 2004 г. правовой основой реализации конституционных гарантий благополучия молодежи стал закон «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан», который действовал более 10 лет, вплоть до 2015 г. В данном законе получили закрепление правовые основы формирования и реализации обновленной государственной молодежной политики в Республике Казахстан, были определены ключевые термины государственной молодежной политики, например, молодежь, молодая семья, государственная молодежная политика, уполномоченный орган по вопросам молодежной политики, социальная инфраструктура для молодежи и другие. В законе также указаны цели, задачи и принципы государственной молодежной политики, установлена компетенция государственных органов Республики Казахстан по реализации государственной молодежной политики. В соответствии с законом функции государственной молодежной политики в Республике Казахстан были разделены на 15 основных направлений, которые в совокупности охватили главные вопросы молодежной политики. В законе особо закреплялись социальные и политические права и свободы молодежи, нормы об участии молодежи в формировании и реализации государственной молодежной политики в Республике Казахстан, о финансовом, информационном обеспечении и научном обосновании государственной молодежной политики в Республике Казахстан, гарантии в сфере труда и занятости, государственная поддержка молодых семей,

¹ Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 г. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs (дата обращения: 12.11.2021).

² Там же.

содействие решению жилищных проблем молодежи, поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой молодежью, поддержка талантливой молодежи, нормы о международном сотрудничестве молодежи.

Современный этап реализации конституционных гарантий благополучия молодежи в Республике связан с разработкой и принятием инициированного Президентом 2012 г. главного программного документа государства по настоящее время — Стратегия «Казахстан-2050»¹. В Стратегии «Казахстан-2050» дан комплексный анализ достижений и состояния молодежной политики за двадцать лет, намечены долгосрочные цели и задачи в области обеспечения благополучия молодежи, предусмотрена разработка новой комплексной Концепции молодежной государственной политики. Указывается, что благодаря политике долгосрочных вложений в развитие человеческого потенциала сформировано талантливое поколение молодежи. Обращаясь к молодежи, Глава государства утверждал: «...Вы — воплощение всех наших надежд на будущее. Все что делается нами сегодня, — делается для вас. Большинству из вас столько же лет, сколько и нашему независимому Казахстану. ...Дальнейший путь страны определять вам. Вы воспитаны в условиях независимости — того, чего не было у нас. Ваше новое независимое мышление — это фактор, который поведет страну к новым целям...»².

На основе Стратегии «Казахстан-2050» впоследствии утверждена Концепция государственной молодежной политики Республики Казахстан до 2020 г. «Казахстан 2020: путь в будущее», где определяются основные принципы и общие подходы развития государственной молодежной политики и перечень нормативных правовых актов, посредством которых предполагается реализация Концепции. Далее соответствии с Конституцией и Стратегией «Казахстан-2050», Концепцией государственной молодежной политики до 2020 г. был разработан и принят в 2015 г. действующий закон Республики Казахстан «О государственной молодежной политике»³. В нем законодательно закреплены такие ключевые термины конституционных гарантий благополучия молодежи как, молодежь; государственная молодежная политика; социальная инфраструктура для молодежи; уполномоченный орган по вопросам государственной молодежной политики; защита прав и законных интересов молодежи; профессиональное и физическое развитие молодежи; вовлечение молодежи в социально-экономическую и общественно-политическую жизнь страны; воспитание гражданственности и укрепление чувства казахстанского патриотизма; преемственность поколений и приоритет семейного воспитания; обеспечение доступного и качественного образования; сохранение и укрепление здоровья; формирование здорового образа жизни; волонтерская деятельность молодежи; молодая семья и другие.

В соответствии с законом целью государственной молодежной политики является создание условий для полноценного духовного, культурного, образовательного, профессионального и физического развития молодежи, участия в процессе

¹ Послание Президента Республики Казахстан — Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050». Новый политический курс состоявшегося государства. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs (дата обращения: 12.11.2021).

² Там же.

³ Закон Республики Казахстан от 09.02.2015 № 285-V ЗРК «О государственной молодежной политике». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/>.

принятия решений, успешной социализации и направления ее потенциала на дальнейшее развитие страны. Основными направлениями государственной молодежной политики в соответствии с законом являются:

- 1) обеспечение доступного и качественного образования, развитие научно-технического потенциала; 2) сохранение и укрепление здоровья, формирование здорового образа жизни; 3) создание условий для трудоустройства и занятости; 4) создание условий для развития предпринимательской деятельности среди молодежи; 5) развитие системы доступного жилья для молодых семей и работающей молодежи; 6) повышение уровня правовой культуры, воспитание нетерпимости к проявлениям коррупции; 7) формирование экологической культуры; 8) содействие развитию талантливой молодежи; 9) обеспечение условий для культурного досуга и отдыха.

В законе установлены компетенции Правительства и уполномоченного органа в сфере государственной молодежной политики, закреплены нормы о финансовом обеспечении государственной молодежной политики, нормы о форумах и социальных службах для молодежи, научно-исследовательском центре и консультативно-совещательных органах в сфере государственной молодежной политики. Отличительной особенностью закона является правовое закрепление в сфере реализации государственной молодежной политики компетенции отдельно каждого из уполномоченных органов: в области образования, науки, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры, охраны окружающей среды, средств массовой информации, в сфере религиозной деятельности, органа по труду, органа по предпринимательству, органов внутренних дел, Министерства обороны, местных представительных и исполнительных органов.

Как показывает практика, развитые и обогащенные в программных документах Главы государства и Правительства Республики Казахстан, а также конкретизированные и детализированные в законе Республики Казахстан «О государственной молодежной политике» конституционные гарантии благополучия молодежи соответствуют современным международным стандартам молодежной политики.

В социологическом исследовательском проекте «Молодежь Казахстана: оценка ценностей, ожиданий и стремлений», проведенном в 2021 г. в Алматы при поддержке Фонда имени Фридриха Эберта, сделан, например, вывод о том, что на основании данных опроса невозможно сформировать единый и завершенный образ молодежи в Казахстане, а палитра мнений настолько разнообразна, что любой вывод следует делать с осторожностью. По итогам исследования сделаны как положительные выводы, так и даны рекомендации по совершенствованию молодежной политики.

Как отмечается в исследовании, что касается доверия к политическим институтам, то к Президенту Казахстана оно выше, чем к другим институтам власти. Интересным открытием стало то, что молодежь также очень доверяет волонтерским движениям и организациям, что указывает на их популярность среди молодого поколения. Данный факт свидетельствует о некотором сдвиге ценностей в сторону активной позиции в общественной жизни. Волонтерское движение может стать позитивным каналом для вовлечения молодежи в общественную жизнь.

Показатели исследования говорят о том, что патерналистские настроения молодежи по отношению к государству достаточно высоки. Молодые граждане

ожидают, что государство будет играть большую роль в бизнесе, и желают, чтобы оно заботилось о населении и поддерживало его. Результаты опроса молодых казахстанцев могут отражать ценности их родителей, которые жили при Советском Союзе и получали широкую государственную поддержку¹. В то же время представители молодого поколения не постоянно чувствуют, что правительство пытается решить проблемы молодежи. Это демонстрирует разрыв между заявленной государственной молодежной политикой, государственными программами и ожиданиями казахстанской молодежи.

Данный отчет показывает, что молодежь в Казахстане довольно аполитична. Лишь малый процент молодых людей проявляет интерес к политике. Точно так же незначительное количество молодых казахстанцев принимало участие в политической деятельности, включая подписание петиций, участие в демонстрациях или членство в политических партиях. Одним из видов деятельности, которым больше всего занимается казахстанская молодежь, является волонтерство и работа в НПО. Это отражает общую картину в Казахстане с пассивной субъективной культурой и низким уровнем вовлеченности молодых граждан в политическую жизнь. Молодые люди обычно не обсуждают политику в своих семьях, однако они разделяют политические взгляды своих родителей. Это означает, что семья является важным социализирующим агентом в Казахстане. Помимо членов семьи, Интернет является важным источником политической информации для молодых людей, особенно в городских условиях.

Молодые люди в Казахстане ценят права человека, безопасность, равенство и демократию. Однако они признают, что не все социальные группы в республике в полной мере осознают свои права.

В исследовании также изучалось отношение казахстанской молодежи к другим державам, международным организациям и соседям по региону. Хотя данных относительно немного, можно сказать, что молодые люди серьезно относятся к международной репутации своей страны. Большинство опрошенных, похоже, согласны с тем, что роль Казахстана на международной арене должна быть усилена. Обнаружилось, что эта перспектива имеет особое значение для молодежи из числа этнических казахов. Также среди всех этнических групп Республики, казахская молодежь наиболее позитивно оценивает будущее своей страны. Что касается международных субъектов, выявлено позитивное отношение казахстанцев к западным международным организациям, что обнадеживает, учитывая их роль в международной политике.

Таким образом, по результатам указанного социологического исследования можно также полагать, что практическая реализация конституционных гарантий благополучия молодежи в Республике Казахстан имеет многие положительные результаты и нуждается в дальнейшем совершенствовании в соответствии с требованиями времени.

¹ См. подробнее: Сырых В. М. Неизвестный Ленин: теория социалистического государства. М., 2017. С. 508–513.

Пономарев М. В.,
кандидат исторических наук, доцент,
профессор кафедры новой и новейшей истории
стран Европы и Америки
Московского педагогического
государственного университета

«СОЛИДАРНОСТЬ ПОКОЛЕНИЙ» КАК КАТЕГОРИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АКСИОЛОГИИ

Реформа 2020 г. дала мощный толчок для активизации дискуссий о перспективах развития российской конституционной системы, ее доктринальной специфике, эффективности существующей институциональной модели, принципах совершенствования нормативного комплекса. Особое место в этой полемике занимают вопросы конституционной аксиологии, связанные с корректировкой ценностных ориентиров российского конституционализма в условиях поиска устойчивой стратегии национального развития. Заметно меняется и само отношение юридического сообщества к категории «конституционные ценности». Закрепляется понимание того, что аксиологические характеристики конституционной системы представляют собой не отвлеченное философствование, а фундаментальные правовые принципы, которые, с одной стороны, являются фокусом актуальных и принципиально значимых для общества ценностей, а с другой, «позволяют осуществлять самонастройку, логически и нравственно выверенное совершенствование национальной правовой системы»¹. Этот подход в особой степени подчеркивает значимость и такого сравнительно нового для российской юридической науки концепта как «конституционная идентичность», позволяет соотнести конституционное строительство с процессом ценностного самоопределения нации, ее дискурсивной политико-правовой и историко-культурной консолидацией.

Среди конституционных новелл 2020 г., имеющих особое аксиологическое значение, можно отметить внесение в текст Конституции Российской Федерации категории «солидарность поколений». В части 6 статьи 75 «солидарность поколений» закреплена в качестве принципа формирования и функционирования системы пенсионного обеспечения (наряду с принципами всеобщности и справедливости). Характерно также, что включенная в Конституцию статья 75.1 ориентирует усилия российского общества и государства на обеспечение «экономической, политической и социальной солидарности» как фактора устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, защиты «достоинства граждан и уважения человека труда». Подобные нормы в сочетании с гарантиями минимального размера оплаты труда, регулярной индексации пенсий, обязательного социального страхования, адресной социальной поддержки граждан составили «социальный блок» конституционной реформы, наиболее широко освещавшийся в прессе в процессе подготовки реформы и получивший высокие оценки со стороны представителей политического истеблишмента и научного сообщества. Подчеркивается, что пенсионная система, основанная на принципе «солидарности поколений», является одной

¹ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 405.

из наиболее распространенных в мире систем социального обеспечения¹, а само обращение к проблеме социального благополучия в контексте межпоколенных отношений имеет особое ценностное значение.

Проблематика межпоколенных отношений уже столетие является востребованным предметом социального-гуманитарных исследований. Своеобразной «точкой отсчета» здесь стала публикации в 1924 г. статьи Карла Мангейма «Проблема поколений», автор которой обратил внимание на то, что характер взаимоотношений «младших» и «старших» поколений приобретает особое значение в условиях сложных общественных трансформаций и становится одним из рефренов мировоззренческой рефлексии². Впоследствии «поколенческие» исследования сместились в сторону изучения особых периодов развития, связанных с доминированием в обществе того или иного поколения, то есть людей, не только обладающих общностью мировоззренческих и мотивационных установок, жизненных сценариев, знаково-символической, поведенческой и коммуникативной культуры, но и имеющих возможность в наибольшей степени проявлять свой социальный активизм, оказывать решающее воздействие на развитие общества. В таком контексте проблема взаимоотношений «младших» и «старших» поколений воспринимается уже скорее в плоскости защиты детства и социальной поддержки пожилых людей как уязвимых категорий населения. В целом же вопрос о солидарности поколений становится элементом общей парадигмы социальной солидарности, понятой как социальное партнерство и взаимная ответственность граждан. Сходная логика прослеживается и на конституционном уровне. Так, Конституция Франции провозглашает «солидарность и равенство всех французов в отношении бремени, вытекающего из национальных бедствий», Конституция Испании вводит принцип «коллективной солидарности» как основу «защиты и улучшения качества жизни», а Конституция Португалии ориентирует весь конституционный правопорядок на «построение свободного, справедливого и солидарного общества», причем принцип солидарности поколений трактуется здесь в контексте задач по рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической устойчивости. Подобные примеры демонстрируют универсальную для современного конституционного права установку на восприятие социальной солидарности как основы национального единства. Проблема межпоколенных отношений при таком подходе, как правило, рассматривается в тесной взаимосвязи с развитием системы социальных гарантий и направленностью конституционного регулирования на обеспечение благосостояния граждан.

Значимость конституционных установок на солидарность поколений как фактор обеспечения социальной справедливости и благосостояния отрицать невозможно. Однако сведение межпоколенных отношений к логике партнерской ответственности существенно ограничивает их аксиологический потенциал. Более того, концепт «солидарность поколений» может быть реализован в значительно более широких границах, нежели проблема социального вспомоществования. И опыт российской конституционной реформы 2020 г. является наглядным примером такого подхода. С одной стороны, нормативная реализация

¹ Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В., Оболенский В. Н. К вопросу о справедливости пенсионной системы и солидарности поколений // Образование и право. 2016. № 2. С. 69.

² Мангейм К. Проблема поколений // Новое литературное обозрение. 1998. № 2 (30). С. 7–47.

принципа солидарности поколений действительно тесно связана с решением задач по укреплению социальных гарантий для уязвимых слоев населения. Но целый ряд новелл показывают и иной взгляд на солидарность поколений как основу национального единства. Так, статья 67.1 акцентирует роль Российской Федерации как правопреемника Союза ССР, что при расширительном толковании можно соотносить не только с вопросом членства в международных организациях, но и концептом *исторического союза поколений*. В обновленной Конституции эта идея отражена в трактовке государственного единства Российской Федерации как государства, «объединенного тысячелетней историей» и «сохраняющего память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога», в положениях о памяти защитников Отечества и обеспечении «защиты исторической правды», роли русского языка как языка «государствообразующего народа», конституционной значимости традиционных семейных ценностей, воспитании детей в духе патриотизма, гражданственности и уважения к старшим.

Таким образом, если Преамбула Конституции Российской Федерации закрепляет принцип ответственности россиян «за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями», то конституционные новеллы подчеркивают единство с поколениями, создававшими и защищавшими нашу Родину в ходе тысячелетней истории. И такой подход не только имеет ярко выраженное ценностное звучание. Он позволяет по-особому поставить вопрос о конституционной идентичности российского народа и его правосубъектности. Сложившаяся с начала 1990-х гг. конституционная доктрина исходила из представления об Основном законе как «важнейшем механизме примирения разнородных интересов и их согласования», в рамках которого «государство должно выступать арбитром примирения разнородных интересов, устанавливая баланс интересов и конкретной личности, и отдельных социальных групп, и общества в целом»¹. Но идея исторического союза поколений позволяет трактовать принцип солидарности не только в «горизонтали» гражданского общества с присущими ему плюрализмом, разнообразием групп интересов, состязательным образом жизни, но и в «вертикали» исторического бытия народа, где существует вневременная целостность исторической памяти, языковой культуры, менталитета, геополитической картины мира. Именно об этой «памяти предков» говорит теперь российская конституция.

Концепт исторического союза поколений ярко раскрыт во французской политико-правовой традиции. Создатель Пятой республики Шарль де Голль очень образно передавал его сущность: «Франция возникла из глубины веков. Нация эта существует уже на протяжении многих поколений... Она обрела определенный характер, который заставляет французов в любую эпоху зависеть от своих отцов и нести ответственность за своих потомков. И пока оно не распалось, это единство людей обладает... своим прошлым, своим настоящим, своим будущим, составляющим неразрывное целое»². Сходным образом рассуждал еще родоначальник французского политического консерватизма Жозеф де Местр: «Франция — это не только те миллионы людей, которые населяют сегодня пространство между Пиренеями и Альпами, но и те миллиарды мужчин и женщин,

¹ Дендиберя А. А. Конституционные аспекты правового солидаризма в России // Юристъ-правоведь. 2015. № 5 (72). С. 117.

² Голль Ш. де Мемуары надежд. 1958–1962. М.: Прогресс, 2000. 340 с.

которые жили и умирали здесь на протяжении всего существования французского государства, это органический союз всех умерших, ныне живущих и еще не родившихся»¹. Ту же мысль об органическом «союзе между умершими, живыми и еще не родившимися» проводил и классик английского консерватизма Эдмунд Берк. И показательно, что эта органическая трактовка исторической субъектности народа нашла отражение уже в самых первых программных документах партии Единая Россия, где понятие «российская нация» раскрывалось как «совокупность всех живущих представителей народа», а «российский народ» — как «совокупность людей и этносов, образующих российское государство, относящих себя и относящихся к великой русской цивилизации, [объединяющей] не только нынешнее, но и предшествующее и будущие поколения, что предопределяет ответственную политику и перед ними»².

Таким образом, реализация принципа солидарности поколений в ходе конституционной реформы 2020 г. может быть рассмотрена не только с точки зрения расширения социальных гарантий и укрепления партнерства между различными слоями российского общества. Речь идет о закреплении особой концепции конституционной идентичности, основанной на категориях органического правопонимания и социал-консервативных идеологемах. В современной практике конституционного регулирования такой подход встречается не часто. Скорее доминирует обратный, связанный с представлением о договорном характере национального сообщества, преломлении в конституционном поле широкого спектра социальных интересов и ценностных ориентаций, что и заставляет воспринимать принцип солидарности в категориях партнерства, плюралистической демократии, «коммуникативного консенсуса». Характерно, что эта установка безусловно доминирует и в современном гражданском образовании³. Но постепенно укрепляется и тенденция привнесения в теорию и практику конституционного права принципов органического правопонимания. Наиболее ярким примером является принятый в 2011 г. Основной закон Венгрии, в рамках которого исторический союз поколений рассматривается как основа «Национального кредо» и всей конституционной системы: «Наш Основной Закон — это соглашение между венграми прошлого, настоящего и будущего. Положения Основного Закона следует толковать согласно содержащемуся в нем Национальному кредо и достижениям нашей исторической конституции». Реализацией венгерского «Национального кредо» стали ярко выраженная ценностная ориентация Основного Закона, связанная с позиционированием его как «христианского», продвижение в системе конституционного права традиционных взглядов на семью и воспитание подрастающего поколения, политика языковой идентичности («Венгрия бережет венгерский язык»), ввод конституционной правосубъектности «соотечественников за рубежом», признание

¹ Пономарев М. В. Современная история. М. : МПГУ, 2013. С. 22.

² Структура идеологии партии «Единая Россия, 2003 URL: <https://russian-idea-in.livejournal.com/3959.html> (дата обращения: 25.09.2021).

³ Гаврилова Ю. В. Коммуникативная модель гражданского образования: императивы социальной справедливости в условиях цифровизации общества // Правовое обеспечение социальной справедливости в условиях цифровизации : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. М. : МосГУ, 2020. С. 64–68.

прямой зависимости социальной защищенности граждан от «общественной пользы» их «деятельности».

Венгерский конституционный опыт наглядно показывает, что развитие конституционной доктрины в русле органического правопонимания влечет за собой существенную трансформацию конституционно-правового статуса личности и самих основ национального «общезития». Вслед за этим логично меняется и понимание политической демократии: государство, несущее в рамках «исторической конституции» ответственность перед прошлыми и будущими поколениями, не может в своих действиях полностью зависеть от перипетий электоральной борьбы представителей «ныне живущих» поколений и изменчивой конъюнктуры «режима партий» (как в свое время утверждал и Ш. де Голль). Отсюда установка на консолидацию вертикали публичности власти, отказ от политически независимой позиции Конституционного суда, усиление роли лидерства в политической системе, переход от прямых форм народовластия к элементам плебисцитарной демократии. Все эти тенденции проявились и в ходе российской конституционной реформы 2020 г. Они находят продолжение в трансформации политического режима, корректировке официального политико-правового дискурса в духе идей социального консерватизма, усилении воспитательного и просветительского воздействия на подрастающее поколение, ориентированного на идеалы патриотизма и ценностные императивы «исторической памяти». От эффективности и результативности этой политики и зависит во многом практическое воплощение конституционного принципа солидарности поколений.

*Кажлаев С. А.,
главный консультант аппарата Судьи
Конституционного Суда Российской Федерации,
кандидат юридических наук, член Московского
отделения Общероссийской общественной
организации «Ассоциация юристов России»*

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ¹ ЧЕЛОВЕКА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Право является средством к достижению той или иной социальной цели»².

«Конституционный принцип социального государства предполагает создание равных возможностей для всех членов общества, проведение социальной политики, признающей за каждым членом общества право на такой уровень жизни (включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, когда он работает, а также, в том числе в случаях безработицы, болезни, инвалидности, старости.

Правосудие призвано играть существенную роль в создании равных условий в политической, экономической и социально-культурной областях.

Правовые институты могут отстаивать политические права граждан и ограничивать власть элиты. Они могут обеспечивать равные экономические возможности, защищая имущественные права всех граждан и обеспечивая отсутствие дискриминации в рыночных отношениях»³

Правовые позиции, которые Конституционный Суд сформулировал в решениях последних лет, в большей степени связаны именно с реформированием социального законодательства, поскольку ошибки в законодательстве, слабо просчитанные социальные последствия тех или иных законов, оторванность

¹ Можно предположить, что само понятие благополучие относится к сложным и многоаспектным явлениям. Как считает проф. В. В. Комарова «в разные исторические периоды в зарубежных и в отечественных научных исследованиях благополучие рассматривалось как: воплощение нравственных добродетелей, духовной гармонии, счастья и блаженства; стратегической целью политики государства; материальный достаток, благосостояние богатство; позитивное эмоциональное состояние; физическое, психическое и социальное здоровье, гармоничные отношения человека и окружающей природной среды; идеальное социальное устройство; результат согласованного социального поведения и эффективного межличностного взаимодействия» См.: В. В. Комарова «Социальное благополучие человека: конституционная ценность» // Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей. М., 2019. С. 36.

² См.: проф. Г. Ф. Шершеневич «К вопросу о системе гражданского права» // Юридическая летопись. Т. 2.1892. С. 1.

³ См.: Доклад Председателя КС РФ В. Д. Зорькина <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=18>.

их от реальной социально-экономической ситуации в обществе, их несогласованность с общественным мнением, культурными традициями часто имеют негативный эффект для социальной справедливости в обществе и его развития.

Именно такие несоответствия, как отметил Председатель КС РФ, выявляются в ходе осуществления конституционного правосудия. Конституционно-правовое истолкование положений о социальном государстве, о юридическом равенстве и справедливости в регулировании, обеспечении и защите социальных прав позволило Конституционному Суду выработать правовые позиции, имеющие существенное значение для законодательного регулирования общественных отношений в сфере социальной защиты и проведения единой социальной политики.

Несовершенство законодательства о социальном обеспечении и социальной защите проявляется и в наличии целого ряда нечетких и противоречивых положений, которые неоднозначно толкуются в правоприменительной практике. Нередко это приводит к произвольному применению этих положений и тем самым — к нарушению социальных прав граждан. Такого рода нарушения, как констатировал Председатель КС РФ, устраняются с помощью выявления конституционно-правового смысла правовых норм, определяющих порядок и условия реализации права на социальное обеспечение, и на этой основе — посредством корректировки правоприменительной практики.

Конституция Российской Федерации в редакции 2020 г. претерпела существенные содержательные преобразования, которые были направлены в основном на модернизацию социально-экономического благополучия граждан и политических изменений конфигурации публичной власти Российского государства.

Провозглашенные в Конституции цели политики Российской Федерации как социального государства (ч. 1 ст. 7) предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и, если в силу возраста, состояния здоровья, по другим независящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества. Поэтому Конституция связывает обязанности социального государства не только с охраной труда и здоровья людей, установлением государственного минимального размера оплаты труда, но и с обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Следовательно, развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения является необходимым условием осуществления социального государства (см. Постановление КС РФ от 16.12.1997 № 20-П¹).

Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к «институту минимального размера оплаты труда. Как установил Суд МРОТ по своей конституционно-правовой природе предназначен для установления того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума» (п. 2). Что «основным назначением минимального размера оплаты труда в

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

системе действующего правового регулирования является обеспечение месячного дохода работника, отработавшего норму рабочего времени, на уровне, достаточном для восстановления работоспособности и удовлетворения основных жизненных потребностей» (п. 2.2)¹.

На конституционный уровень впервые было введено положение о том, что минимальный размер оплаты труда должен быть не менее прожиточного минимума трудоспособного населения на всей территории Российской Федерации.

Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его защиты от инфляции, способствует реализации задач социального государства, провозглашенных ст. 7 Конституции РФ. Индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П, определения Конституционного Суда РФ от 04.10.2005 № 364-О, от 02.04.2009 № 476-О-П и др.)².

Конституционный Суд РФ в своём Заключении от 16.03.2020 также отметил, что глава 3 Конституции РФ дополняется рядом положений, которые на конституционном уровне закрепляют, что МРОТ гарантируется государством не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан, индексация социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 5, 6 и 7 ст. 75)³.

¹ Определении от 01.10.2009 № 1160-О-О «по жалобе граждан Миткалева Виталия Александровича, Хисаевой Лилии Исмагиловны и Юмагулова Марса Расульевича на нарушение их конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации» // Архив КС РФ.

² Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2020.

³ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2020.

Обновленная редакция статьи 75, а также введенная статья 75.1 Конституции РФ направлены на расширение социальных гарантий граждан, в том числе в сфере труда, пенсионного обеспечения, социального страхования. Таким образом, продолжается последовательная реализация принципов социального государства, составляющих одну из основ конституционного строя, а также государственной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина¹.

Положения статьи 75.1 Конституции РФ указывают на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Это также конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц (ст. 7; ч. 3 ст. 17 Конституции РФ)².

Как указал Конституционный Суд РФ, что приняв на себя определенные публично-правовые обязательства, государство не может произвольно отказываться от их выполнения. Иное означало бы нарушение принципов справедливости и правового и социального государства. Из этого вытекают обязанности законодателя при изменении правового регулирования сохранять признанный государством объем возмещения вреда, достигнутый уровень защиты прав и свобод граждан, гарантий их социальной защищенности (определения от 07.10.2005 № 385-О, от 01.12.2005 № 462-О, от 27.12.2005 № 502-О, от 04.04.2006 № 89-О и от 01.03.2010 № 296-О-П)³.

Судебная защита социальных прав основана на конституционных принципах социального государства, юридического равенства и справедливости, своей обязанности обеспечивать путем соответствующих компенсационных механизмов.

Задачи Конституционного Суда в социальной сфере как неоднократно подчеркивал В. Д. Зорькин, не сводятся только к защите основных социальных прав

¹ См.: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» («Норма», «Инфра-М», 2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2020.

³ См.: определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2010 № 296-О-П «по жалобе гражданина Бучнева Геннадия Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2010.

граждан, они охватывают также содействие выработке направления развития социального законодательства¹

Решения Конституционного Суда и содержащиеся в них правовые позиции по социальным правам закладывают основы для формирования такой доктрины правового социального государства, в рамках которой правовое качество государства согласуется с его характеристикой как социального государства с учетом его реальных возможностей действовать на основе конституционных принципов равенства и социальной справедливости, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, правовая определенность и разумная стабильность правового регулирования, предсказуемость законодательной политики и др.

Так, Конституционный Суд в деле о защите материнства, отцовства и детства, рассматривая жалобу многодетной матери М. С. Колесниковой, отметил, что региональный законодатель вправе изменять правовое регулирование, принятое в рамках его полномочий. Однако, исключая материнский (семейный) капитал из числа мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным семьям, он должен был предусмотреть компенсаторный механизм, позволяющий смягчить неблагоприятные последствия отмены данной выплаты для тех семей, которые приобрели на него право.

В Ставропольском крае для многодетных семей при рождении третьего ребенка или последующих детей предусматривалось право на региональный материнский (семейный) капитал, который подлежал выплате по достижении ребенком возраста 3 лет. Однако действие соответствующих положений законодательства Ставропольского края было приостановлено, а затем, они были отменены. В результате такого регулирования ни одна многодетная семья данную выплату не получила².

Исполняя предписания Конституционного Суда РФ, законодатель Ставропольского края предоставил указанным многодетным семьям право на дополнительные денежные компенсации, в том числе родительской платы за посещение третьим или последующими детьми детского сад, смягчающие отмену регионального материнского (семейного) капитала. Закон Ставропольского края от 20.07.2018 № 59-КЗ «О внесении изменения в Закон Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей»³.

В деле о защите от необоснованного привлечения к ответственности с заявительницы гражданки Н. Н. Горностаевой, признанной инвалидом, правоприменительными органами без установления признаков недобросовестности или противоправности в ее действиях были взысканы ранее полученные суммы пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты только на том основании, что при проведении повторной медико-социальной экспертизы выявлены допущенные в ходе ранее проведенной медико-социальной экспертизы процедурные нарушения и в связи с этим признаны недействительными выданные гражданину документы

¹ См.: Зорькин В. Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3. С. 2.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 13-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» в связи с жалобой гражданки М. С. Колесниковой // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2018.

³ «Ставропольская правда», № 80, 25.07.2018.

(справки) об установлении инвалидности, необходимые для назначения пенсии и выплат. Полагая, что этот подход противоречит Конституции Российской Федерации, она обратилась за защитой нарушенных прав в Конституционный Суд РФ.

Проверяя конституционность правовых норм, предусматривающих ответственность физических и юридических лиц за достоверность сведений, содержащихся в документах, представляемых ими для установления и выплаты трудовой пенсии, Конституционный Суд РФ затронул проблему обоснованности привлечения к ответственности получателя пенсии по инвалидности в случае представления для её назначения, составленной по итогам медико-социальной экспертизы справки, признанной недействительной вследствие процедурных нарушений, допущенных при проведении такой экспертизы.

До вмешательства Конституционного Суда представление такой справки в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации в ряде случаев рассматривалась как сообщение недостоверных сведений и совершение гражданином недобросовестных действий независимо от основания признания справки недействительной, что являлось основанием для взыскания денежных сумм в связи с перерасходом средств Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату пенсии.

Осуществляя конституционно-правовое толкование оспариваемых норм, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что судебные органы, рассматривая в каждом конкретном деле вопрос о наличии оснований для взыскания соответствующих средств с пенсионера, обязаны, не ограничиваясь установлением одних лишь формальных условий применения взыскания, исследовать по существу фактические обстоятельства дела, свидетельствующие о наличии либо отсутствии признаков недобросовестности (противоправности) в действиях лица, которому была назначена пенсия¹.

Закрепление в Конституции РФ социальных гарантий позволяет обеспечить преемственность правового регулирования и государственную защиту социальных прав. Положения Конституции РФ о социальном государстве и иные нормы, направленные на конкретизацию соответствующего правового принципа, возлагают на государство дополнительные обязанности по обеспечению действия социальных гарантий, пересмотреть которые в сторону ухудшения будет невозможно за пределами конституционного регулирования. Таким образом, поправки объективируют не только формально-юридическую природу, но и социальную сущность Конституции.

Расширение социально-ценностной базы Основного Закона (Конституции) выступает элементом прогрессивного развития отечественного конституционализма, в полной мере отвечающего общемировым тенденциям конституционного регулирования социальных обязательств государства и определения национальных конституциях широкого круга гарантий конституционных прав граждан.

При демократически правовом государстве Основной закон (Конституция) выражает первичность утвердившегося гражданского общества, всеобщей воли

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2018 № 10-П по делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статей 1102 и 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Н. Н. Горностаевой // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 3, 2018.

граждан, направленной на достижение мира, безопасности, благополучия и социально-экономического развития.

В **Федеративной Республике Германия** Федеральный конституционный суд рассматривает принцип социального государства не как исключительно символическое утверждение. Суд предлагал действовать в соответствии с этим принципом не только администрации и судам, но иногда и законодательной власти. Судебное толкование и применение социального принципа необязательно будет наилучшим образом служить реализации целей этого принципа. Как считает Гертруда Люббе-Вольф, ФКС не следует слишком далеко заходить на территорию законодательной власти, придерживаясь конституционного принципа разумности. Практика конституционного правосудия, стремящаяся установить слишком много обязательств для законодательной власти, в конце концов, может вступить в противоречие со своими собственными целями¹.

Социальные и экономические права в **Соединенных Штатах Америки** сформулированы в основном в конституциях штатов США. Так, «Отцы — основатели» не задумывали Конституцию США как хартию социальных и экономических прав. Поэтому в той мере, в какой Конституция США касается экономических прав, она ограничивает власть государства, но не накладывает на неё никаких широких экономических обязательств. В отличие от судебной власти, которой поручено задачи интерпретации Конституции и законов и в развитие общего права². Каждая конституция штата в США затрагивает социальные и экономические вопросы и предоставляет базу для разнообразных исков против государства. Перечень положительных прав варьируются от права ребенка на получение школьного образования до права рабочих, трудящихся на общественных стройках, получать повышенную зарплату. В частности, более десятка конституций штатов открыто предусматривают защиту для бедных³. В то же время Конституция определяет границы, в рамках которых представительный орган власти может вводить гибкое и детализированное социальное, экономическое и регулирующее законодательство. В конституционной системе США парламентарии находятся в наилучшей позиции для того, чтобы использовать государственную власть, включая полицейскую власть, а также возможность взимать налоги и производить расходы, с целью обеспечения социального и экономического благосостояния граждан⁴.

¹ См.: Гертруда Люббе-Вольф — судья ФКС Германии. Принцип социального государства в практике Федерального конституционного суда Германии // Журнал «Сравнительное конституционное обозрение». № 1 (62), 2008 С. 74.

² См.: Стивен Фрайот — федеральный районный судья США. Социальные и экономические права в США: где искать? // Журнал «Сравнительное Конституционное Обозрение». № 1 (62), 2008. С. 100.

³ См.: Стивен Фрайот Указ. соч. С. 104.

⁴ См.: Стивен Фрайот Указ. соч. С 105–106.

*Кулешова Н. Н.,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
ФГБОУ ВО Рязанский государственный
университет имени С. А. Есенина*

ЗАЩИТА ЛИЧНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА ПОСРЕДСТВОМ ЗАКОНА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ВОПРОСА

Личные права и свободы человека образуют основу правового статуса личности, именно поэтому личные права и свободы первыми получают легальные характеристики во главе 2 Конституции РФ, тем самым устанавливая регулятивные преимущества конституционных отношений, с участием человека, именно характеризует его как личность, показывают его зрелость, соотносят реализацию прав с жизненными ситуациями. На практике сложилось мнение о полноценном механизме защиты личных прав, однако это далеко не так.

Сущностными особенностями личных прав: неотчуждаемый характер; отсутствие материальной и денежной оценки носителя — объекта прав; непосредственное существование (деятельность) самой личности.

Необходимо также заметить, что личные права и свободы рассматриваются как в широком, так и узком смысле. Так, С. М. Шахрай утверждает, что личные права и свободы представляют собой неотъемлемое материальное составляющее существования личности, которые выступают в качестве непосредственного продукта интеллектуального труда человека, а также такие элементы, которые сами по себе не являются продуктом, но тесным образом связаны с личностью человека¹.

Согласно позиции сторонников узкого понимания личных прав и свобод последние представляют собой блага, обладающие естественным характером и социальной составляющей, являются неповторимыми и индивидуальными у каждой личности². Именно данное представление позволяет проводить внутреннюю классификацию личных прав и свобод. Исходя из характеристики норм законов: о правовом положении иностранных граждан, о беженцах и переселенцах, о свободе совести и вероисповедания, других конституционных актах, очевидно, что действий личности недостаточно, поэтому реализация права не возможна без участия государства, представляющего природу административных отношений, обеспечивающих личные права, например, свободу передвижения или признание достоинства человека.

Правовое регулирование личных прав и свобод осуществляется также нормами гражданского законодательства. Как провозглашает п. 2 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ³, неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага защищаются

¹ Шахрай С. М. Права человека: содержание понятия. URL: https://zakon.ru/blog/2019/11/1/prava_cheloveka_soderzhanie_ponyatiya (дата обращения: 23.10.2021).

² Арзуманян А. Б. Нематериальные блага как объекты гражданских прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 10.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021) // СПС «КонсультантПлюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_

гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих отношений. Согласно ст. 150 ГК РФ нематериальные блага принадлежат каждому человеку от рождения или в силу закона вне зависимости от его гражданской правоспособности и дееспособности.

По утверждению Л. Ю. Михеевой, поддерживающей высказывание П. В. Крашенинникова, личные неимущественные права относятся непосредственно к категории естественных прав¹, следует, что необходима их модернизация в соответствии с требованиями судебной практики или международного опыта (например, в отношении имени гражданина или места пребывания лица).

Следует также обратить внимание на невозможность осуществления оценки нематериальных благ в денежном эквиваленте. Подобная точка зрения точки подтверждается О. В. Орловым, что нематериальные блага не имеют имущественного содержания, их специфичность в том, что при факте нарушения их практически невозможно восстановить и привести в прежнее положение², наглядным образом подробно аргументирует данное высказыванием положением лиц, утративших свободу в виду исполнения решений суда. Таким образом, личное право в данном контексте исследования может быть восстановлено только через решение суда, то есть акта правоприменения, являющегося мерой государственно-правового характера. На наш взгляд таким восстановлением права таким способом подрывает его правовую природу, свидетельствует о незрелости государства и общества во взаимоотношениях.

Интересным является также вопрос, связанным с соотношением нематериальных благ и личных неимущественных прав, которые, по мнению М. А. Геворгян, способствуют обеспечению гражданину физической и интеллектуальной неприкосновенности, который наделяется правом осуществления, прекращения и защиты неимущественных прав³. Нематериальные блага возможно осуществлять либо на основании закона, либо от рождения, их обладатель в случае нарушения также наделяется правом защиты, что включает судебные вне судебные механизмы.

Так, право на жизнь как благо принадлежит гражданину от рождения, неотчуждаема и непередаваема, защищается уголовным законодательством. Преступлениям против жизни человека размещение в главе 16 УК РФ преступлений против жизни на первом месте, что свидетельствует о повышенном внимании государства к вопросу противодействия преступлениям против жизни. По сведениям МВД в общих статистических сведениях в 2019–2020 г. 45 тыс. человек⁴. Закрепляя в УК РФ соответствующие составы преступлений, посягающих на

LAW_76277/d2f9281fec3c8d9a1e23bde5a2982fb8b20fa88a/#dst100083 (дата обращения: 23.10.2021).

¹ Михеева Л. Ю. Модернизация института нематериальных благ: достижения и перспективы // Кодификация российского частного права 2017 (под ред. П. В. Крашенинникова). М., 2017 г. // СПС «Гарант» <https://base.garant.ru/77772623/> (дата обращения: 23.10.2021).

² Орлов О. В. Нематериальные блага лиц, осужденных к лишению свободы, и их защита в гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. С. 12.

³ Геворгян М. А. Личные неимущественные права, нематериальные блага и интерес ребенка в гражданском и семейном праве РФ // Семейное и жилищное право. 2019. № 5. С. 3–6.

⁴ Состояние преступности за 2018 г. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // URL: <https://мвд.рф/reports/item/22678184/> (обращения 23.10.2021).

жизнь человека, государство обеспечивает охрану жизни своих граждан от преступных посягательств. Преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 105 УК РФ, характеризуется специфичностью объективной и субъективной стороны. Данное преступление совершается в форме активных действий, значительно реже посредством бездействия. Субъективная сторона простого убийства характеризуется исключительно умышленной формы вины. Характерной тенденцией развития уголовного законодательства России на современном этапе является его либерализация, что проявляется не только в декриминализации деяний и смягчении уголовного наказания, что неоднозначно отражается на защите личного права на жизнь.

Право на охрану достоинства личности ст. 21 Конституции РФ, охраняется государством, ничто не может быть основанием для его умаления. Законодатель не раскрывает содержание понятия «достоинство», не выработана его устойчивая характеристика и в судебной практике, доказательством чему являются многочисленные судебные споры, связанные с защитой достоинства. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, поскольку ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности, постольку никто не может быть ограничен в защите законными способами своего достоинства, а также всех связанных с ним прав и свобод¹.

Право на личную неприкосновенность ст. 22 Конституции РФ следует рассматривать с точки зрения права комплексно: как физическую, психическую, духовную неприкосновенность; личную безопасность; возможность свободно располагать собой. Как гарантию от преступных посягательств И. А. Фаст рассматривает ее и как защиту от неправомерных арестов и задержаний со стороны государства². С нашей точки зрения, Конституционным Судом РФ были расширены пределы защиты прав на достоинство личности в постановлении от 26.10.2021 № 45-П, где первоочередность защиты собственного достоинства любым законным способом.

С учетом изложенного полагаем, что право на неприкосновенность личности — это такое гарантированное государством состояние человека, при котором его психофизическая целостность и автономия личности свободны от принуждения и подлежат защите. Страдания при ущемлении достоинства могут различаться в зависимости от вида, условий и сопутствующих обстоятельств совершения самого деяния, а также от состояния физического и психического здоровья потерпевшего, уровня его материальной обеспеченности, качественных характеристик имущества, ставшего предметом преступления, его ценности и значимости для потерпевшего. Установка Конституционного Суда РФ направленно на исключительность защиты достоинства судом с учетом указанных обстоятельств, что свидетельствует о формировании исключительно индивидуального подхода.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2019 № 2308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Семенова Михаила Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 131 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.10.2021).

² Фаст И. А. Право на личную неприкосновенность в гражданском законодательстве // Власть Закона. 2018. № 2. С. 226–234.

Примерно такой же подход используется в оценке практики работы судов по вопросу защиты чести и доброго имени. Понятие «частная жизнь» не поддается исчерпывающему определению, может включать моральную и физическую неприкосновенность личности. Так, по одному из дел суд посчитал, что необоснованные телефонные звонки и СМС-сообщения на телефонный номер гражданина с требованием погасить несуществующую задолженность, включая сообщение о направлении по месту проживания истцов «мобильной группы», безусловно посягают на достоинство истцов являются вмешательством в их частную жизнь¹.

Право свободно передвигаться регулируется статьей 27 Конституции РФ. Лица, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Статья 2 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»² определяет конкретное место пребывания (гостиницу, санаторий, дом отдыха, другое), в которых он проживает временно. Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника или другое основание, в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Таким образом, основное отличие между местом пребывания и местом жительства сводится к тому, что при определении категории места пребывания законодатель оперирует временным характером пребывания гражданина, в то время место жительства характеризуется постоянным или преимущественным проживанием гражданина.

Конституционный Суд РФ в своих решениях подчеркивает, что уведомление гражданином Российской Федерации органов регистрационного учета о месте своего пребывания и жительства в соответствии с установленным законом порядком является не только его правом, но и обязанностью³.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁴ конституционная свобода совести и вероисповедания в Российской Федерации гарантируются в формах: исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой. Последние изменения в законодательстве направлены на уточнение

¹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 16.08.2018 № 33-14897/2018 по делу № 2-301/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.10.2021).

² Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 01.04.2019) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/ (дата обращения: 23.10.2021).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.10.2021).

⁴ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 03.10.2021) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.10.2021).

правового положения участников, недопущение ограничения прав в связи вероисповеданием в государственном, муниципальном или ином управлении, что исключает неопределенность в установлении членства в религиозных группах, что способствует повышению ответственности за деятельность в сфере религиозных мероприятий и легализацию пожертвований.

Большинство личных прав и свобод человека и гражданина нашли свое конституционное закрепление, это с одной стороны свидетельствует о важности данной категории в правовом статусе личности. С другой стороны очевидно, что личные права, обеспечивая способности конкретного человека, в большей степени получают защиту именно в судебном порядке и к таковым относятся: защита жизни, неприкосновенности, достоинства. Судебная практика формируется с учетом международного опыта и обобщающих выводов правоприменителя, стремясь качественно обеспечить установленные законом блага человеку в Российской Федерации.

Забелина Е. П.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Закрепленные в Конституции Российской Федерации социальные права человека предназначены для создания благоприятных условий для жизнедеятельности людей. К таким правам относятся, к примеру, право на жилище, на охрану здоровья, на отдых и образование. Всего в Конституцию Российской Федерации включены более десяти социальных прав. Их реализация предполагает гармоничное развитие и достойную жизнь российских граждан.

Важной правовой гарантией их реализации являются федеральные законы, регулирующие деятельность органов публичной власти, в компетенцию которых входит создание условий для использования гражданами России соответствующих прав. К таким законам относится и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ). В нем закреплен обширный блок вопросов местного значения, решение которых предполагает создание условий для реализации гражданами РФ конституционных прав социальной направленности. На уровне городских округов, к примеру, в него входит более двух десятков вопросов. К таким вопросам, например, организация и содержание муниципального жилищного фонда, организация общедоступного и бесплатного образования, создание условий для оказания медицинской помощи и организации досуга. Такая интерпретация конституционных социальных прав на уровне местного самоуправления соответствует ста-

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 5553.

ть 18 Конституции Российской Федерации. В ней записано, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления¹. Укреплению правовой основы этой деятельности способствуют и многочисленные муниципальные нормативные правовые акты.

Таким образом, органы местного самоуправления не обделены вниманием законодателей. Однако устанавливая перечень вопросов местного значения социальной направленности, в законодательстве отсутствуют процессуальные нормы, определяющие процедуры решения этих вопросов. В муниципальных нормативных правовых актах также преобладают материальные нормы, в основном повторяющие полномочия органов местного самоуправления. В связи с этим правовой проблемой обеспечения реализации гражданами конституционных социальных прав на муниципальном уровне видится отсутствие сбалансированного сочетания материальных и процессуальных норм. Пока же в законодательстве и в муниципальных правовых актах содержатся нормы, указывающие, что нужно делать органам публичной власти. И в то же время очевиден дефицит норм, устанавливающих процедуры работы органов местного самоуправления для эффективной реализации ими своих материальных полномочий. На эту проблему обратил внимание еще в начале 2000-х гг. Ю. А. Тихомиров, указав на то, что «в нашем законодательстве много материальных норм, но очень мало процессуальных норм»². Однако эта проблема не утратила актуальности и в настоящее время. Думается, что в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ целесообразно ввести специальную главу, в которую следует включить уже имеющиеся в этом Законе процессуальные нормы, определяющие более полно порядок обеспечения полномочий органов местного самоуправления.

Такое внимание федерального законодателя к развитию процессуального законодательства актуализировало бы правообеспечительную деятельность органов местного самоуправления. В идеале видится, что в арсенале органов местного самоуправления имеются муниципальные правовые акты, определяющие порядок решения каждого отдельно взятого вопроса местного значения. Пока же муниципальные акты в основном определяют порядок разработки и принятия местных бюджетов, также порядок осуществления контрольной деятельности. Если вспомнить, что, к примеру, органы местного самоуправления городских округов должны решать более сорока вопросов местного значения, то очевиден вакуум в муниципальном правотворчестве в части решения этой проблемы.

Естественно, совершенствование правообеспечительной муниципальной деятельности не является универсальной панацеей для полной реализации гражданами конституционных прав социальной направленности.

Местное самоуправление в нашей стране в рамках постсоветского периода существует порядка тридцати лет. Однако до сих пор не решена главная проблема, сдерживающая его развитие. На протяжении всех этих тридцати лет органы местного самоуправления не имеют достаточных финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения. В большинстве муниципальных

¹ Конституция Российской Федерации с изменениями, принятыми на общероссийском голосовании 1 июля 2020 г. М., Эксмо. 2020. 96 с.

² См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 8.

образований местные бюджеты дефицитны. В связи с этим получилось, что федеральный законодатель, предоставляя права местному самоуправлению и определяя вопросы местного значения, не закладывает в федеральный бюджет оптимальные расходы на их реализацию. Дотационными являются и более полновыгодные субъекты Российской Федерации. Поэтому и они не могут в должной мере помогать органам местного самоуправления формировать финансово обеспеченные местные бюджеты. В итоге муниципалитеты находятся в дотационной «кабале», что сдерживает решение ими вопросов местного значения и когда освободятся от нее неизвестно.

Разрабатываемый проект федерального бюджета на 2022 и последующие 3 года не вселяет надежд на коренное изменение ситуации.

Следующая острая проблема видится в том, что вследствие проведенной в 90-е гг. прошлого века приватизации муниципальной собственности органы местного самоуправления лишились существенного источника пополнения местных бюджетов. Теперь почти вся коммунально-бытовая недвижимость (здания бань, парикмахерских, мастерских), а также клубы, дома культуры находятся в частной собственности. В связи с этим, чтобы органы местного самоуправления городских и сельских поселений решили, к примеру, вопросы создания условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры им нужно арендовать помещения у нынешних собственников. Но в местных бюджетах для этого денег нет. Там, где клубы находятся в муниципальной собственности (здания учреждений культуры были построены, как правило, еще в советский период) у муниципалитетов нет денег на их ремонт. Поэтому создать, к примеру, условия для организации досуга жителей сельской местности органы местного самоуправления не могут. Да и в большинстве городов эти вопросы не решаются надлежащим образом.

Слабое материально-финансовое положение органов местного самоуправления не позволяет создавать резерв для переселения жителей муниципальных образований из ветхого жилья в благоустроенные жилые дома. Нехватка денег отрицательно сказывается на уровне жилищно-коммунального обслуживания населения. Несмотря на принимаемые меры все еще не решена проблема газификации домов жителей сельской местности.

Не лучше обстоит дело и с решением таких вопросов местного значения, как обеспечение надлежащих условий на территории поселений для развития физической культуры, школьного и массового спорта, обустройства мест массового отдыха населения. Если вспомнить, что и с местными дорогами, мягко говоря, то же не все благополучно, то получается весьма мрачная картина жизни российской глубинки.

В прессе нередко пишут и об «убитых» поселочных и лесных дорогах, особенно там, где на основании договоров аренды лесов и разрешена вырубка и вывоз древесины. В «Российской газете» за 11 октября 2021 г. был опубликован материал о том, как иностранная фирма, имея полувековой договор аренды участка костромских лесов, в несколько раз превышающий размеры некоторых зарубежных государств, ведет вырубку и вывоз леса мощными лесовозами, оставляя огромные колдобины на местных дорогах. Из-за этого на легковых машинах невозможно перемещаться по местным дорогам. В то же время районный муниципалитет Костромской области, о котором написала «Российская газета» не вправе ремонтировать грунтовую дорогу, так как она не находится

на его балансе. Если он решится это сделать, то такие действия будут расценены как нецелевое расходование бюджетных средств¹. В таких условиях вряд ли обеспечивается доступ селян к лесам для сбора грибов, ягод, охоты и других природных дел, из которых мог бы складываться их досуг.

Обозначенные материально-финансовые проблемы являются основной причиной умирания сел и деревень. Как известно, счет таких поселений идет на многие тысячи. Люди не хотят жить на неблагоустроенных территориях, где невозможно реализовать свои конституционные права. Поэтому перебираются в города. В связи с этим обезлюдиваются значительные территории нашей страны, что крайне нежелательно по политическим, экономическим и демографическим причинам.

Но и в городах нет радужной жизни. Органы местного самоуправления городских округов так же в большинстве своем страдают от нехватки бюджетных средств. Поэтому, например, не могут решать надлежащим образом такой вопрос местного значения, как организация предоставления дополнительного образования для детей в муниципальных учреждениях. В итоге не развивается система послеурочных занятий, кружков и секций. Наоборот, повсеместно идет их сокращение. В итоге дети школьного возраста остаются предоставленными сами себе. Это, как известно, чревато правонарушениями и аморальными поступками.

При исследовании проблем обеспечения муниципалитетами реализации гражданами конституционных социальных прав нельзя забывать о человеческом факторе. Как показывает практика, не всегда муниципальные служащие проявляют должную добросовестность и порой грубо нарушают социальные права граждан. Так, к примеру, вместо предоставленного восьмерым детям-сиротам благоустроенного жилья администрации Троснянского района Орловской области построили на пустыре барак и предоставила им в нем восемь квартир. При наступлении для первых холодов эти квартиры оказались непригодными к проживанию в них людей. Лишь благодаря прокурору Орловской области удалось переселить этих горе-новоселов в нормальные жилые помещения. За злоупотребление служебным положением и превышение должностных полномочий, выразившееся в необоснованном принятии непригодных для проживания квартир в муниципальную собственность, заместитель главы района, который отвечал за социальную сферу, был осужден к пяти годам лишения свободы. Двух его подчиненных Кромский районный суд приговорил соответственно к 3,5 и 3 годам лишения свободы. Данный случай — не единичное явление. Только за шесть месяцев 2021 г. после прокурорского вмешательства в нашей стране были восстановлены жилищные права более шести тысяч сирот².

Думается для того, чтобы таких случаев не было нужны не только меры прокурорского воздействия. Прежде всего, для этого следовало бы активизировать контрольную деятельность представительных органов муниципальных образований.

Полномочия общественного контроля в сфере обеспечения органами местного самоуправления социальных прав граждан можно было бы предоставить территориальному общественному самоуправлению. Но для повышения эффек-

¹ Аренда лесов больно ударяет по интересам местного населения // Российская газета. 2021. 11 окт.

² Скрипка А. Барак для чиновника // Российская газета. 2021. 12 нояб.

тивности их деятельности нужно не только закрепить предоставленные полномочия, необходимо и процессуальное обеспечение такой деятельности.

Решение проблем финансового обеспечения местного самоуправления давно известно. Для их решения необходимо закладывать в федеральный и региональный бюджеты денег столько, сколько необходимо органам местного самоуправления для реализации своих полномочий. Кроме того, нужно учитывать, что на все виды муниципальных образований в статьях 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ возложены факультативные вопросы, которые хотя и необязательны для реализации и решать их то же нужно. Однако деньги из федерального бюджета на эти цели не выделяются. Своих источников у муниципалитетов нет, а такая форма инвестирования, как муниципально-частное партнерство пока не получила своего развития.

Такое положение дел актуализирует проблему определения оптимальной компетенции органов местного самоуправления. В целях ее решения сделан первый шаг. В 2014 г. несколько сократили перечень вопросов местного значения сельских поселений, усилили влияние на решение оставшихся у них вопросов районных органов местного самоуправления. Но этого явно недостаточно для решения названной проблемы. Как уже отмечалось, у муниципалитетов должно быть столько полномочий, сколько обеспечено финансовыми и материальными ресурсами.

И последнее. Конституционное закрепление в 2020 г. необходимости усиления взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, создает благоприятную обстановку для решения названных проблем, тормозящих развитие местного самоуправления, для усиления его значимости в социальной сфере жизнедеятельности населения. В связи с этим актуализируется значимость научных исследований по проблемам взаимодействия органов публичной власти для решения задач, вытекающих из положений Конституции России.

Казанцева О. Л.,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры конституционного и международного

права юридического института

Алтайского государственного университета

ПРАВOTORЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, КАК ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КОМПЕТЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, НАПРАВЛЕННАЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН

Учитывая особый статус законодательного (представительного) органа субъекта РФ, его сущность и назначение, основным элементом его правового статуса является все-таки правотворческая деятельность, направленная на регулирование общественных отношений и обеспечение прав граждан¹.

¹ См.: Лебедев В. А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 49.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Основным законом государства.

В этой связи на государство возложена обязанность гарантировать реализацию конституционных прав и свобод, с тем чтобы они были эффективными и реально действующими. Соответствующие обязанности возлагаются исходя из конституционных начал разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти как на органы государственной власти РФ, так и на органы государственной власти субъектов РФ, а также на органы местного самоуправления.

Деятельность правового механизма реализации и обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется деятельностью широкого круга субъектов, включая законодательные региональные органы, которые обеспечивают внесудебную форму охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Статья 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет в числе основных полномочий законодательного регионального органа: принятие конституции и устава субъекта РФ, поправок к ним; осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ.

При осуществлении правотворческой деятельности законодательных органов регионов она должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих наиболее полную реализацию прав и свобод человека и гражданина, соответственно путем принятия законов.

Вопросы, связанные с осуществлением правотворчества законодательных органов в субъектах РФ урегулированы в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ, посвященных законодательным органам субъектов, однако подробное регулирование процесса правотворчества осуществляется в регламентах законодательных (представительных) органов и в специальных актах по вопросам правотворчества¹.

В последнее время наблюдается тенденция увеличения нормотворчества субъектов РФ, однако это не должно создавать сложности при правоприменении. Обязательным условием правотворческой деятельности субъектов РФ является соответствие их правовых актов законодательству РФ. В части 2 ст. 4 Конституции РФ установлено, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ, а в конституциях и уставах субъектов РФ закрепляется верховенство Конституции РФ.

Объем и пределы нормотворчества в субъектах РФ зависят от разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Данные нормы содержатся в ч. 3 ст. 5, ст. 71–73, ст. 76 Конституции РФ. Вне пределов ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъ-

¹ См.: Невинский В. В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные научные труды. М., 2012. С. 502.

ектов, последние осуществляют правовое регулирование. Данное положение содержится в ч. 4 ст. 76 Конституции РФ.

Распределение полномочий между РФ и ее субъектами — одна из важнейших задач законодателя. При этом для регионального законодателя важно четко понимать собственный объем полномочий по предметам совместного ведения, чтобы не превышать компетенцию и не дублировать положения федеральных законов. Следует отметить, что как раз в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина предмет и пределы осуществления правового регулирования субъектом РФ четко не определены, что может привести к установлениям ограничений прав граждан либо отсутствию правового регулирования на обоих уровнях. В этой связи Конституционный Суд РФ отмечал, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов РФ по вопросам своего ведения или совместного ведения могут быть «ограничены федеральным законодателем, исходя из интересов обеспечения прав граждан»¹.

Задачей Российской Федерации является обеспечение соблюдения региональным законодателем при правовой регламентации сфер, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, следующего конституционного положения: на уровне субъекта РФ никоим образом не может быть ограничен объем предоставленных гражданину прав и свобод по сравнению с федеральным или международным законодательством, поскольку, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение прав и свобод человека и гражданина может вводиться только федеральным законом.

При осуществлении регулирования на уровне субъекта РФ недопустимо ограничение перечня и объема прав и свобод, а также снижение их гарантированной охраны и защиты по сравнению с федеральным уровнем. Это позволяет сохранить единый стандарт перечня и системы охраны и защиты прав и свобод граждан на всей территории России. Вместе с тем субъект РФ может расширить и дополнить, по сравнению с федеральным уровнем, объем гарантированных государством прав и свобод, например, установить дополнительные социальные льготы пенсионерам, инвалидам, предусмотреть более высокий стандарт бесплатного образования, предоставляемого гражданину, дополнить механизмы охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина².

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ проявляется, в большей части, в принятии ими соответствующих законов. Например, законами субъекта РФ утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ, устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, проведения выборов на территории субъекта РФ и пр. Кроме того, законодательный региональный орган принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней (нему).

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 6 ст. 4, подпункта «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19, п. 2 ст. 58 Федерального закона РФ от 19.09.1997 «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

² Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти : учебник. Барбин В. В. [и др.] М. : Академия управления МВД России, 2020. С. 78.

Так, например, ст. 1 Закона Алтайского края № 122-ЗС определяет правотворческую деятельность как организационно оформленную публичную деятельность правотворческих органов, направленную на создание, изменение или отмену правовых норм путем принятия (издания) нормативных правовых актов, которая включает правовой мониторинг; планирование правотворческой деятельности; разработка проектов нормативных правовых актов Алтайского края; их экспертиза; принятие (издание) нормативных правовых актов Алтайского края; их обнародование и толкование.

В 2020 г. в Алтайском крае было запланировано принятие 78 законов. Из них принят 51 закон, что составило 65,4 % от запланированного числа и 48,1 % от общего числа принятых законов. Вне плана было принято 50 законов, что составило 51,9 % от общего количества принятых законов¹. Ряд включенных в План проектов законов не внесен депутатскими объединениями — фракциями на рассмотрение сессии АКЗС. Принятие нескольких законопроектов было перенесено на первое полугодие 2021 г. или на неопределенный срок, в том числе до урегулирования вопроса на федеральном уровне.

Ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 184-ФЗ регулирует круг субъектов по внесению законодательной инициативы. Сравнительно-правовой анализ соответствующих норм конституций (уставов) субъектов РФ свидетельствует о том, что в данных субъектах установлены обширные как по количеству, так и по составу перечню субъектов права законодательной инициативы².

Помимо «обязательных» и «факультативных субъектов права законодательной инициативы, предусмотренных федеральным законом, некоторые региональные законодатели наделяют таким правом: Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации (Алтайский край, Кемеровская область); коллегиальные совещательные органы: комиссию по почетным наградам и званиям (Красноярский край), молодежный парламент (Томская область); коллективных субъектов: постоянные комитеты (Республики Алтай, Алтайский край, Новосибирская и Омская области), постоянные комиссии, депутатские объединения (Алтайский край), группу депутатов (Красноярский край, Новосибирская область)³.

Основными субъектами права законодательной инициативы в 2020 г. в Алтайском крае, как и в предыдущие годы, являлись Губернатор Алтайского края (51,9 % от общего количества принятых законов) и комитеты АКЗС (25,5 % от общего количества принятых законов). Ряд проектов законов внесен совместно несколькими субъектами права законодательной инициативы, но с участием Губернатора Алтайского края или постоянного комитета АКЗС, — 22 законопроекта (20,8 % от общего количества внесенных). И только в 3 случаях (2,8 % от принятых) ни Губернатор Алтайского края, ни постоянный комитет не выступили субъектами права законодательной инициативы⁴.

В 2020 г. в Алтайском крае следующие субъекты не реализовали свое право законодательной инициативы (самостоятельно или совместно): сенаторы, Упол-

¹ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания URL: <http://www.akzs.ru>.

² См.: Лебедев В. А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 50.

³ Леоненко Н. Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 90.

⁴ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания URL: <http://www.akzs.ru>.

номоченный по защите прав предпринимателей в Алтайском крае, Уполномоченный по правам ребенка в Алтайском крае, Алтайское краевое объединение организаций профсоюзов. Не поступали обращения избирателей Алтайского края в порядке народной законодательной инициативы.

Закон субъекта РФ может быть отклонен высшим должностным лицом соответствующего субъекта РФ. Указанное право есть проявление системы «сдержек и противовесов». В возможности реализации данного права проявляются контрольные полномочия, которыми обладает высшее должностное лицо субъекта Федерации. Данное право рассматривается как контрольная функция губернатора, который гарантирует соблюдение законности в соответствующем регионе.

Согласно отчету АКЗС, в 2020 г. было принято 106 законов Алтайского края, из них 12 новых законов, 88 законов о внесении изменений в действующие законы, 6 законов о признании утратившими силу законов¹. Сохранилась высокая доля принятых законов Алтайского края, касающихся внесения изменений в действующие законы, что характерно для всех субъектов РФ в связи со сформированным в целом законодательством как на федеральном, так и региональном уровне. Внесение изменений в действующие законы во многом связано с изменением федерального законодательства.

В рамках закона субъект РФ может принять опережающее правовое регулирование, но после принятия федерального законодательства по данному вопросу должен привести свое законодательство в соответствие с ним. Как отметил Конституционный Суд РФ в своем решении, «если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере»².

Таким образом, региональная правотворческая деятельность реализуется посредством законотворческого процесса, направленного на регулирование, обеспечение и охрану прав и свобод человека и гражданина. Согласно Конституции РФ (п. «в» ч. 1 ст. 71), регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации, но субъекты Федерации также несут конституционную обязанность по защите прав и свобод любого человека и гражданина на своей территории, а также вправе расширять федеральные гарантии их защиты.

¹ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания URL: <http://www.akzs.ru>.

² По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона РФ от 26.11.1996 «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в связи с запросом Тульского областного суда»: постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

Масловская Т. С.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
юридического факультета
Белорусского государственного университета

БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ

Цели устойчивого развития, принятые Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. в рамках Резолюции 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» охватывают широкий спектр проблем, с которыми сталкиваются различные государства независимо от степени экономического развития. Одной из важнейших целей ЦУР выступает благополучие человека. Наблюдаемое во многих государствах продолжающееся расширение экономического разрыва между бедными и богатыми, приводящее к исчезновению среднего класса, увеличение количества бедного населения в мире, проблемы экологии, безопасности предопределяет необходимость реагирования на данные вызовы, в том числе посредством осуществления конституционных преобразований.

Термин «благополучие» в Словаре русского языка С. И. Ожегова определяется как «спокойная, счастливая жизнь и довольствие, полная обеспеченность»¹. Таким образом, в данное понятие включаются счастье, обеспеченность, достаток.

Благополучие представляет собой сложное понятие, охватывающее различные аспекты. Глобальный индекс благополучия (Gallup-Healthways Global Well-being Index) содержит пять основных аспектов: 1) успех (связь между каждодневными делами и мотивацией для достижения целей), 2) социальное (наличие поддержки и любви), 3) финансовое (управление экономической ситуацией с целью снижения стресса и повышения безопасности), 4) физическое (хорошее здоровье и достаточный запас энергии для осуществления ежедневной работы) и 5) общественное (ощущение безопасности и гордость за принадлежность к обществу) благополучия. В основе каждого аспекта лежат два показателя (вопроса). В соответствии с ответами Гэллуп распределяет участников обследования по трем категориям для каждого аспекта благополучия: «процветает» (хорошее качество жизни), «борется» (среднее качество жизни), «страдает» (плохое качество жизни). В каждой стране высчитывается доля тех, кто «процветает», «борется» и «страдает»². Отметим, что на сегодняшний день остро стоит проблема обеспечения, прежде всего физического и экономического (финансового) благополучия человека.

Термин благополучие человека прямо не отражен в действующей редакции Конституции Республики Беларусь, однако используется в некоторых нормативных правовых актах. Так, в Законе Республики Беларусь «О здравоохранении» от 18.06.1993 № 2435-ХІІ здоровье определяется как состояние полного физического, духовного и социального благополучия человека, а не только отсутствие

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Русск. яз., 1985 г. С. 45.

² Кислицына О. А. Новое глобальное движение: измерение прогресса и качества жизни (благополучия) // URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5856>.

заболеваний (ст. 1)¹; в Законе Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 07.01.2012 № 340-З закрепляется термин «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения», под которым понимается «состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие на организм человека факторов среды его обитания и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности»².

Таким образом, указанные примеры свидетельствуют об отражении в текущем белорусском законодательстве отдельных видов благополучия, а также разных субъектов благополучия — граждан и население.

По мнению профессора В. В. Комаровой, в Российской Федерации законодательно закреплены такие виды благополучия как санитарно-эпидемиологическое; экологическое; психологическое; материальное; эмоциональное³.

На наш взгляд, благополучие человека выступает важнейшей конституционной ценностью. Не затрагивая теоретических рассуждений в отношении понятия конституционных ценностей, отметим, что конституционные ценности представляют собой фундаментальные, обобщенные, стратегические приоритеты (цели, принципы) развития общества и государства⁴. Данные ориентиры приоритетного развития иногда рассматриваются как некие идеалы, к которым стремится общество и государство на определенной ступени своего исторического развития.

Конституция является «визитной карточкой» любого государства, она «отражает господствующие в данном обществе в конкретных исторических условиях ценности и представляет собой юридический фундамент для существования этих ценностей»⁵. Таким образом, Конституция закрепляет ценностную систему координат.

Благополучие как конституционная ценность находит отражение в некоторых зарубежных конституциях, принятых в последние годы, особенно в странах Азии и Африки. Например, в Преамбуле Конституции Королевства Бутан 2008 г. провозглашается в качестве одной из целей «...укреплять счастье и благополучие народа», в Преамбуле Конституции Фиджи 2013 г. среди ценностей упоминается социальное и экономическое благополучие, в Преамбуле Конституции Королевства Свазиленд 2005 г. — благополучие народа.

¹ Закон Республики Беларусь «О здравоохранении» от 18.06.1993 № 2435-XII // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19302435>.

² Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 07.01.2012 № 340-З // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=49054.

³ Комарова В. В. Конституционная экономика и социальное благополучие в современном государстве // Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект : материалы III Всеросс. науч.-практ. конф. с междунар. участием проф.-преподават. состава, аспирантов и студентов. Симферополь, 2018. С. 25.

⁴ Масловская Т. С. Конституционные ценности и их отражение в международном и национальном законодательстве // Ценностная парадигма Основного закона Республики Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф., 14 марта 2013 г., Минск / редкол.: Г. А. Василевич [и др.] Минск : Изд. центр БГУ, 2013. С. 37.

⁵ Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М. : Норма: Инфра-М, 2011. С. 28.

Как показывает анализ Преамбулы Конституции Королевства Бутан 2008 г., счастье выделяется в качестве отдельной конституционной ценности, а не выступает частью благополучия. Более того, Конституция Бутана содержит нормы, определяющие роль государства в достижении счастья и благополучия народа. Так, в п. 2 ст. 9 Конституции Бутана 2008 г. закрепляется, что «государство стремится создать те условия, которые обеспечивают достижение всеобщего счастья народа»¹. Одним из принципов государственной политики Бутана, направленной на укрепление благополучия народа, выступает п. 11 ст. 9, отражающий обязанность государства стремиться создавать такие условия, которые позволят подданным обеспечивать достойное существование. Аналогичный подход используется в Конституции Свазиленда 2005 г., ч. 1 ст. 59 которой предусматривает, что государство делает все необходимое для достижения максимальных темпов развития национальной экономики и обеспечения максимального уровня благосостояния, свободы и счастья каждого человека в Свазиленде. Таким образом, представленные примеры иллюстрируют стремление государства укреплять благополучие человека.

Признавая благополучие граждан важнейшей конституционной ценностью, полагаем, что в современных условиях целью современного государства выступает не только обеспечение, но и повышение благополучия граждан. Речь идет как о принятии конкретных мер по повышению уровня благополучия граждан, так и о создании благоприятных условий для такого повышения.

Экономический кризис стал вызовом, конституционный ответ на который некоторые страны попытались сформулировать, в первую очередь посредством конституционализации минимальных социально-экономических гарантий, направленных на обеспечение благополучия человека.

Социально-экономический вектор выступает одним из важнейших направлений конституционных реформ на постсоветском пространстве. Так, конституционные преобразования в Российской Федерации 2020 г., относящиеся к правовому статусу личности, имели выраженную социальную направленность, был расширен ценностный каталог, предусмотрены дополнительные гарантии обеспечения и защиты отдельных прав и свобод².

В Республике Беларусь в настоящее время идет конституционная реформа. Предлагаемые конституционные преобразования, с одной стороны, направлены на усиление социального характера государства (в том числе путем закрепления дополнительных гарантий пожилым людям, инвалидам, молодежи, семьям с детьми), что во многом созвучно с социальным вектором конституционных преобразований в Российской Федерации, а с другой — на повышение социальной ответственности граждан.

Особый интерес вызывает предлагаемое для включения в Преамбулу Конституции Республики Беларусь положение об обеспечении благополучия граждан («...желая обеспечить...благополучие граждан...»), что выступает стратегической целью государства. Таким образом, расширяется каталог конституционных

¹ Конституция Королевства Бутан от 18.07.2008 // Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 2 Средняя Азия и Индостан. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 133–168.

² Масловская Т. С., Плюгина И. В. Модернизация конституционного статуса личности в свете конституционных реформ // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2021. № 2. С. 95.

ценностей: благополучие граждан предлагается признать конституционной ценностью, что заслуживает определенной поддержки. В то же время речь идет о статике, а не о динамике: предлагается обеспечить благополучие граждан, а не его повышение, рост. По нашему мнению, целесообразным выступает включение положений в Преамбулу, способствующих прогрессивному развитию законодательства, служащих ориентиром развития государства, имеющих «точки роста».

Благополучие граждан тесным образом связано с достойным уровнем жизни. Право на достойный уровень жизни находит отражение в ч. 2 ст. 21 Конституции Республики Беларусь: «Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий»¹. Акцент в данной норме, на наш взгляд, сделан на гарантирование прав и свобод со стороны государства: ч. 2 ст. 21 можно трактовать как право-гарантию, право-принцип, т.е. объективное право, адресованное главным образом законодателю. Содержание данной нормы, используемые конституционные индикаторы («достаточное питание, одежду, жилье») определяют достаточный, а не достойный уровень жизни, что, полагаем, не создает необходимых условий для обеспечения благополучия граждан.

В контексте ожидаемых конституционных преобразований в Республике Беларусь в рамках модернизирующейся концепции социального государства, в том числе с учетом введения новой конституционной ценности — благополучия граждан, представляется целесообразным изменение конституционной формулировки ч. 2 ст. 21 посредством закрепления в Конституции краткой формулы, предусматривающей право каждого на достойный уровень жизни. В этом случае будет демонстрироваться переход от минимальных стандартов к новому уровню конституционного гарантирования.

В целом полагаем, что благополучие гражданина как конституционная ценность станет обязательным конституционным индикатором современного государства, будет все шире отражаться в конституционных текстах.

Гаврилова Ю. В.,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Института права и управления ГАОУ ВО МГПУ

ТОЛКОВАНИЕ КОНЦЕПТА «БЛАГОПОЛУЧИЕ» В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Терминологическая определенность является одной из ключевых характеристик «языка закона». Наряду с другими правилами законодательной техники она призвана обеспечить ясность и недвусмысленность нормативных правовых актов. На данные требования обращают внимание как исследователи², так и

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г.) // URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

² Пряхина Т. М. Правовая неопределенность закона // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 2 (14). С. 39.

юристы-практики, признающие конституционную значимость принципа правовой определенности. О том же свидетельствует и конституционно-судебная практика. Однако в силу специфики Конституции как акта, закрепляющего не только конкретные модели правомерного поведения, но и ценностные ориентиры консолидации общества¹, приходится констатировать, что смысловая наполненность содержащихся в ее статьях понятий не всегда носит однозначный характер и зачастую требует интерпретации. Данную функцию в течение уже тридцати лет выполняет Конституционный Суд РФ, раскрывая смысл тех или иных положений «буквы и духа Конституции». В связи с этим Конституционный Суд РФ нередко оперирует понятиями, которые непосредственно в тексте Основного закона не закреплены (например, «социальная справедливость», «свобода договора»). Расширительную трактовку получают и те понятия, которые в Конституции присутствуют (например, «правовое государство», «равенство»). Причем речь идет не только о собственном юридическом толковании норм Конституции. Позиция Конституционного Суда становится важнейшим источником права доктринального характера, что особенно значимо в условиях динамичной трансформации правового пространства Российской Федерации. Более того, такое доктринальное толкование конституционных понятий становится частью общественно-политического дискурса в российском обществе, оказывает огромное воздействие на научную сферу и гражданское образование². Это придает ключевым конституционным понятиям ярко выраженный характер концептов: «Правовой концепт объединяет в себе правовое понятие и правовую категорию, встраивая в них субъективный фактор, несущий в себе весь запас сведений о правовом явлении»³.

К числу правовых концептов, имеющих важнейшее значение для развития российской конституционной системы, относится «благополучие». Это понятие упоминается в преамбуле Конституции РФ в контексте одной из целей ее принятия (наряду с «процветанием России»), а также в части 2 статьи 41, которая, в частности, ориентирует на «поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию с точки зрения необходимости создания условий для охраны и укрепления здоровья населения».

Понятие «благополучие» использует и Конституционный Суд РФ в своих решениях, которые также демонстрирует его многоаспектность и неоднозначную смысловую направленность.

Во-первых, обращает на себя внимание, что в отличие от преамбулы Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ о «благополучии» говорится не только применительно к стране, но и к нынешним и будущим поколениям, к гражданам (народу), а также их отдельным группам (детям, женщинам-матерям).

¹ Пономарев М. В. Аксиология конституционализма: современные вызовы и перспективы развития // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2012. № 2 (10). С. 76–77.

² Пономарев М. В. Доктринальное развитие конституционного права в условиях «социал-консервативной волны» начала XXI века // Право и права человека в современном мире: тенденции, риски, перспективы развития : материалы Всероссийской научной конференции памяти профессора Ф. М. Рудинского. Саратов : Саратовский источник, 2020. С. 211.

³ Зинков Е. Г. Правовая реальность и правовая действительность: понятие, категория, концепт в правовом пространстве // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 2. С. 22–27. С. 25.

Во-вторых, речь может идти об уточнении и сужении смыслового содержания «благополучия» за счет использования различных прилагательных, отражающих, например, качество жизни индивидов или уровень развития страны в той или иной области. С данной точки зрения приемлемо вести речь, в частности, о материальном, санитарно-эпидемиологическом, экологическом и наиболее широким социальном благополучии.

В-третьих, Конституционный Суд РФ зачастую ставит благополучие в один ряд с экономическим развитием, социальной защищенностью, гарантированием материальной обеспеченности, сохранением условий нормального существования, что вызывает вопрос о наличии или отсутствии собственного содержания «благополучия», не сводимого к сумме тех или иных благ и потребностей.

Очевидно, что при таком подходе понятие «благополучие» требует более четкой юридической интерпретации. Однако такая задача вступает в противоречие с использованием понятия «благополучие» в качестве дискурсивного концепта, а также необходимостью учитывать его актуальные интерпретации в категориях других общественных наук (экономики, психологии, социологии и т.д.). К тому же следует учитывать невозможность дать универсальное юридическое определение «благополучия» в отношении разных субъектов: личности, социальных и иных общностей, государства. И даже применительно к одной и той же категории правосубъектности смысловая трактовки «благополучие» может иметь существенные различия. Так, например, по мнению Т. Н. Москальской, под благополучием личности следует понимать результат переживания своих успехов или достижений в профессиональной деятельности и в личной жизни¹. Такой подход априори подразумевает субъективную оценку определенных качеств и условий жизни, самоощущение индивида, которое носит субъективный характер, в сочетании когнитивного компонента с личностными особенностями, возрастом и т.д. Но В. Д. Зорькин обращает внимание на не менее важный аспект благополучия личности — социальную защищенность, а это ставит вопрос о соотношении благополучия со «стандартом справедливости», то есть необходимости создания равных возможностей для всех членов общества, проведение соответствующей социальной политики².

Сочетание двух этих подходов и должно стать ориентиром для государства, крайне заинтересованного в убежденности граждан в их собственном благополучии. И это требует объективации благополучия через определенные параметры. Неслучайно в ряде стран, а также на международном уровне выработаны показатели для оценки благополучия. Показательным примером является формулировка критериев благополучия детей, включающего объективные и субъективные компоненты.

Согласно позиции Детского фонда ООН следует учитывать: материальное благополучие, состояние здоровья и защищенности, образование, отношения в семье и со сверстниками, поведение и риски, восприятие благополучия самими

¹ XI Московская юридическая неделя. Совместная конференция «Роль права в обеспечении благополучия человека» URL: http://www.law.msu.ru/news/sovmejnaya_nauchno-prakticheskaya_konferenciya_rol_prava_v_obespechenii_blagopoluchiya_cheloveka__2021-07-09-5689 (дата обращения: 24.11.2021).

² Зорькин В. Д. Стандарт справедливости URL: <https://rg.ru/2007/06/08/zorkin.html> (дата обращения: 15.11.2021).

детьми. Кроме того, в данном случае материальное благополучие может выступать и в качестве условия доступа к иным благам в виде, например, качественного и разностороннего образования, медицинской помощи, не включенной в программы обязательного медицинского страхования, влиять на вариативность и способы проведения досуга, на отношения со сверстниками. Обращает внимание и на значимость создания условий для благополучия детей Конституционный Суд РФ, оценивая, например, положения Трудового кодекса РФ, устанавливающие ограничения прав работодателя расторгнуть трудовой договор с работником, нуждающимся в особой защите с точки зрения своего семейного положения. Хотя в большинстве решений Конституционного Суда РФ понятие благополучие непосредственно не фигурирует, можно констатировать, что, защищая те или иные права, в том числе несовершеннолетних, например, право на охрану здоровья и нравственного развития, орган конституционного контроля стремится не просто исключить противоречия Основному закону норму из правовой системы, а создать условия для благополучия той категории лиц, на которых указанная норма распространялась.

Понятно, что ограничение содержания детского благополучия отдельными критериями имеет практическую цель и позволяет сравнивать значение указанных показателей в различных странах, обращать внимание на те или иные проблемы с точки зрения низкого показателя для принятия соответствующих мер. Такой подход вряд ли приемлем для конституционной юстиции и законодателя, которые не стремятся очертить жесткими рамками содержание таких понятий как, например, правовое государство, социальное государство, благополучие, что позволяет выявлять новые аспекты их содержания с учетом ежедневной повестки дня.

Еще один важный вопрос, который связан с субъективной оценкой благополучия, предполагает необходимость определения соотношения благополучия индивида и социальной группы, к которой он принадлежит. Можно ли испытывать ощущение благополучия во внешне неблагополучной среде? Могут ли правовыми средствами создаваться ситуации, когда благополучие человека оказывается под угрозой для обеспечения благополучия нации? Конституционный Суд РФ последовательно исходит из необходимости поиска баланса частных и публичных интересов, требующего учета конституционных ценностей и целей и обеспечивающего поддержание необходимого равновесия в национальном правовом пространстве. Априорное решение в пользу частных или публичных интересов невозможно, ограничение права или свободы допустимо с учетом требований соразмерности, необходимости и правовой определенности и подлежит «восполнению через обретение эквивалентного блага, включая дополнительные законодательные гарантии, а также максимизацию определенного публичного блага, являющегося полезным в том числе и для ограничиваемого в праве лица»¹.

Практически невозможно оценить благополучие с субъективной точки зрения и тогда, когда речь идет о будущих поколениях. Следует признать, что происходящее в мире в глобальном масштабе изменения и события не могут не отразиться

¹ Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399426/ (дата обращения: 15.11.2021).

в дальнейшем на том, как будет восприниматься благополучие через несколько десятков лет, насколько, например, необходимо будет оценивать качество цифровой среды с точки зрения ее благополучия, как мы оцениваем в настоящее время окружающую нас природную среду. В своих решениях Конституционный Суд РФ подчеркивает обязанность государства обеспечить экологическое благополучие, которое требует охраны окружающей среды, защиты лесов, предупреждения и ликвидации последствий аварий и катастроф, предотвращения экологически опасной деятельности. Хотя следует признать, что ответственность за благополучие, в том числе экологическое, не может быть возложена исключительно на государство. Надеяться на обеспечение здоровой окружающей среды для будущих поколений можно только рассчитывая на совместные усилия каждого отдельно взятого индивида, государства и мирового сообщества в целом. Об ответственности граждан в решениях Конституционного Суда РФ в контексте их благополучия речь идет, например, применительно к осуществлению права каждого на жилище. Признавая важность заботы государства о социальной защищенности своих граждан, об их благополучии, сохранении для них условий нормального существования в качестве одной из целей социальной политики, Конституционный Суд РФ исходит из необходимости взаимных усилий каждого индивида в условиях рыночной экономики и органов публичной власти, обязанных создавать для граждан соответствующие условия.

Еще сложнее говорить о субъективном характере благополучия в отношении государства. Но именно применительно к государственной политике остро встает вопрос о соотношении потребностей личности и интересов общества, что в правовой сфере выражается, в частности, в балансе между частным и публичным правом. С этой точки зрения невозможно утверждать, что благополучие индивида носит субъективный, а общества — абстрактный характер. Скорее речь идет о различных гранях благополучия личности, реализуемых как в приватной сфере, так и в рамках социального взаимодействия, раскрывающих роль человека как индивида и члена общества. Благополучие государства в этом смысле зависит не только от объективных показателей экономического роста, демографической динамики и тому подобных «маркеров». Провозглашая человека «высшей ценностью», государство призвано обеспечить баланс индивидуальных и социальных аспектов благополучия и, более того, превратить этот баланс в основу своей законодательной деятельности. На это ориентирует в своих решениях и Конституционный Суд РФ, когда отмечает роль законодателя в обеспечении благополучия человека, общества и государства.

В этой связи нельзя не отметить и такую категорию, используемую Конституционным Судом РФ, как «благополучие национальной правовой системы». Качество нормативного регулирования с точки зрения многих факторов (его справедливости, предсказуемости, эффективности, соответствия правовой культуре и ожиданиям общества, материальным ресурсам, правилам юридической техники: ясность, системность, непротиворечивость и недвусмысленность и т.д.) во многом предопределяет качество правоприменительной практики, ее единство, уровень доверия к государству, необходимый для его благополучия. И в качестве исключительной меры именно деятельность Конституционного Суда РФ должна позволить преодолеть возможный дисбаланс ценностей и минимизировать угрозу гражданскому миру и согласию, благополучию личности, общества и государства.

*Ганина О. Ю.,
кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного
права Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ КАК НОСИТЕЛИ ЭЛЕМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Правовой статус органов местного самоуправления в настоящее время подвергается всестороннему исследованию. Принципиально выявить правовой статус органов местного самоуправления, тенденции развития правовых институтов. В связи с этим особую актуальность приобретает обращение к истории становления органов местного самоуправления и выявление их места в системе государства и права.

Исследователи относительно давно начали проявлять интерес к органам местного самоуправления. Эта тенденция характерна как для работ российских, так и зарубежных ученых. Если остановиться на трудах зарубежных авторов, то следует отметить, что определение правового статуса органов местной власти, их взаимодействия с центральной властью началось после буржуазных революций конца XVIII — начала XIX вв. Исследователей интересовали вопросы компетенции местных органов власти и границ их полномочий. Например, Р. Гнейст осуществил сравнительный анализ систем управления и самоуправления на Западе и пришел к выводу о необходимости детального изучения государственного управления округов и общин, которое реализовывали почетные должностные лица при помощи общинных поземельных налогов.

В отечественной историографии дореволюционного периода проблемы правового статуса органов местного самоуправления находились в центре внимания историков и юристов С. Ю. Витте, А. Д. Градовского, Б. Н. Чичерина и других. В рамках построения сталинской модели социализма каноническими стали работы В. И. Ленина, И. В. Сталина, Л. М. Кагановича. Последовавшие за ними работы советских авторов были подготовлены в общем теоретическом русле, не избежав идеологизации. В своих работах авторы останавливались на анализе организации и деятельности низовых органов власти, изучали компетенцию, функции, структуру местных органов власти, формы и методы их работы, компетенцию и т. д.

Новый виток публикационной активности пришелся на период конца 1970-х гг. и был обусловлен принятием Конституции СССР 1977 г. В этот период вышли работы таких авторов, как О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет, П. Н. Лебедев, Г. В. Дыльнов, Г. В. Агамчук. В центре внимания — местные Советы народных депутатов и их место в системе государства в 1970–1980-е гг., взаимодействие местных органов власти с партийными структурами. Выводы в работах этого периода сводились к обоснованию преимуществ советской системы и ее прогрессивной роли.

После принятия 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного управления и местного хозяйства в СССР» появились работы, посвященные

современным проблемам местного самоуправления и перспективам реформирования.

В последние десятилетия были подготовлены монографии Г. Г. Ефремова, К. И. Амирбекова, С. Г. Соловьева, Р. В. Бабуна. Вышли научные статьи Т. М. Бялкиной, Н. Беляковой, М. С. Трофимовой, Н. В. Кочетковой, Е. С. Шугриной. Наряду с научными трудами готовятся учебные издания, в которых раскрывается правовой статус органов местного самоуправления. В диссертациях А. А. Кочерги, К. И. Амирбекова, А. В. Кузько, К. Б. Тимофеева, В. А. Баранова, С. А. Солдатова проанализирована ответственность главы муниципального образования.

Проведенный историографический анализ научной литературы, посвященной правовому статусу органов местного самоуправления, позволяет заключить о необходимости продолжения исследований в этой области, с учетом реалий современного местного самоуправления.

Анализ нормативной базы разных исторических периодов позволяет сделать вывод о том, что построение взаимоотношений между центральной и местной властью в каждом государстве имеет свои особенности. Однако условно варианты развития местного самоуправления можно сгруппировать по моделям. Согласно Л. А. Велихову, для местного самоуправления Российского государства характерно сочетание романо-германской и французской моделей¹. После распада СССР местное самоуправление развивалось в русле сочетания англосаксонской и континентальной моделей, при этом сохранялись черты национально-традиционного самоуправления.

В отличие от Л. А. Велихова В. Г. Шустов считает, что местное самоуправление в России пошло по пути развития континентальной модели, с доминированием центральной власти над местной и подчиненностью местных органов вышестоящим государственным органам². В доказательство данного тезиса стоит привести нормы Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые базируются на континентальной модели. Тем не менее в настоящее время в системе российского местного самоуправления наблюдается юридическое закрепление черт англосаксонской модели. В связи с этим В. Г. Шустов считает, что для России характерна комбинированная модель местного самоуправления с преобладанием континентальной европейской модели³.

Анализ эволюции местного самоуправления и его органов в Российском государстве с момента возникновения государства на Руси позволяет заключить об отсутствии серьезных изменений в управлении на местах. На начальном этапе становления и развития государства приоритетное значение имело вече, полномочия же выборных лиц возникали исходя из наделения выборных лиц полномочиями на вече. Выборные старосты выполняли решения вече. С дальнейшим развитием государства вече как форма народовластия приобрело новые черты, и уже к концу XV в. превратилось из органа прямой демократии в орган представительной власти.

¹ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М. : Наука, 1996. С. 63.

² Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1, Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. Вып. 2. С. 261.

³ Там же.

Первые шаги нормативного закрепления местного самоуправления и его органов были предприняты только в середине XVI в. Это было уже земское самоуправление и сословное представительство. Именно эти формы позволяли приходить к решению вопросов местного значения не только привилегированные слои, но и податные в лице «лучших людей»¹.

Новым этапом в законодательном закреплении органов местного самоуправления стал XVIII в. Указами Петра Великого 1699 г. организовывались Бурмистерская Палата и городские земские избы. В основе формирования — принцип выборности. В 1702 г. воеводы и выборные дворянские советы получили полномочия губных старост. Однако к концу XVIII в. лидирующее место занял принцип сословности. Местное самоуправление оказалось под контролем генерал-губернаторов. Уездами управляли выборные исправники и «нижние земские суды». Эта тенденция сохранилась и в XIX в., когда органы местного самоуправления оказались под контролем министров. В 1845 г. началось создание губернских правлений, выборы находились под контролем губернатору. Фактически порядок выборов и назначения должностных лиц ничем не отличался.

С ликвидацией крепостного права в России начала складываться двухступенчатая система на местах. Мелкие хозяйственные вопросы, возникавшие в крестьянской жизни, решало сельское общество, а вот управление и суд осуществляли волости. Земское собрание и городская дума, а также управы как исполнительные органы занимались хозяйственными делами на местах. В итоге во второй половине XIX в. земским учреждениям были переданы обязанности по созданию руководящих органов и решению вопросов местного значения. Большинство вопросов оставалось под контролем государственных органов.

Октябрьский переворот 1917 г. внес серьезные коррективы в работу органов местного самоуправления. В советский период легальным стало понятие не местного самоуправления, а местного управления. Центральная власть четко закрепила принцип единства системы Советов как органов государственной власти на местном уровне. Несмотря на декларирование самостоятельности местных органов власти, вертикаль власти была жесткой. Подтверждением этому стало принятие Конституции СССР 1936 г.² Местные Советы депутатов трудящихся формировались как органы государственной власти в пределах административно-территориальных единиц³. Исполнительно-распорядительные органы на местах были представлены исполнительными комитетами. Исполком формировал соответствующий Совет на срок своих полномочий из числа депутатов, отчитывался перед Советом, его избравшем, и исполкомом вышестоящего Совета. Последний имел право отменить решение и распоряжение нижестоящего исполкома, приостановить решение или распоряжение нижестоящего Совета⁴.

¹ Малько А. В., Корсакова С. В. Муниципальное право России : учебник. М. : Юрайт; Высшее образование, 2010. С. 62.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М. : НКЮ Союза ССР, Юрид. изд-во, 1937. С. 18, 24.

³ Там же. С. 37 ; Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М. : Юрид. изд-во НКЮ Союза ССР, 1937. С. 32.

⁴ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М. : Юрид. изд-во НКЮ Союза ССР, 1937. С. 33.

Таким образом, в советский период доминировала единая система подчиненности нижестоящих Советов вышестоящим. Местные органы власти входили в единую систему управления. Само понятие «местное самоуправление» не применялось, а местные органы власти понимались как часть общей системы государственной власти¹. Тем не менее сами Советы как органы местного самоуправления имели собственную компетенцию, были самостоятельны в принятии решений местного значения, напрямую не зависели от партийных структур.

После принятия 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» наряду с местными Советами формировались органы территориального общественного самоуправления и иные формы непосредственной демократии. Утверждалась судебная защита прав местного самоуправления.

В Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991 местное самоуправление понималось как система «организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР». Новеллой стало введение ответственности населения как признака самоуправления.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что местное самоуправление и его органы формировались на протяжении длительного периода времени, испытывая на себе особенности государственного развития каждого исторического периода. В зависимости от особенностей организации центральной власти, приоритетных направлений развития органы местного самоуправления эволюционировали от четко подконтрольных единиц к самостоятельным управляющимся органам.

Дородонова Н. В.,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры истории государства и права

Саратовской государственной

юридической академии

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В НАПРАВЛЕНИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ МОЛОДЕЖИ

Для создания благоприятного климата развития потенциала молодежи каждое государство разрабатывает ряд мер организационно-правового характера, обеспечивая их эффективность постоянным пересмотром в условиях непрерывных изменений. Национальное законодательство обязано установить минимальные требования к совокупности необходимых жизненных условий граждан, а также гарантировать их обеспечение со стороны государства².

¹ Устинова О. Ю. Полномочия главы муниципального образования в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2015. № 25. С. 73.

² Рыбакова О. С. Европейские стандарты правового обеспечения прав ребенка на жизнь и охрану здоровья // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 3. С. 148.

Сфера молодежной политики пересекается с иными областями политики (спортом, культурой, социальной политикой, образованием, территориальным планированием, здравоохранением, жилищным строительством и т.д.). В современных европейских государствах вопросы социальной политики, в том числе политики в направлении обеспечения благополучия детей и молодежи находятся в центре внимания¹. Очевидно, что социальное благополучие как идеальная модель взаимодействия индивида, государства, общества вне права сложно реализуемо и поэтому зависит от организации правовой системы общества, ее гуманистических оснований². Финансирование молодежных программ характеризуются структурностью, распределением расходов на персонал, обслуживания инфраструктуры, оборудования, обучения сотрудников и добровольных молодежных лидеров.

Молодежная политика является основным направлением деятельности во Франции, ключевыми направлениями которой являются социальная, профессиональная и гражданская интеграция молодых людей, а также защита и развитие образования молодежи. Местные органы власти реализуют свои полномочия в соответствии с поставленными задачами, в том числе на межведомственном и межсекторальном уровнях, включая многопартнерскую работу.

Несмотря на то что во Франции отсутствует специальная закон о молодежи, вопросы молодежной политики, связанные с защитой, социальной и профессиональной интеграцией, обучением, содержатся в нормах законов, регулирующих деятельность профильных министерств. В настоящее время государственная политика Франции в отношении молодежи в основном направлена на образование, обучение, поддержку самостоятельности: участие в личном развитии молодежи, поощрение целеустремленности и самостоятельности.

Во Франции введена «национальная гражданская служба» в качестве социального и образовательного проекта по расширению прав и возможностей для молодежи в рамках дополнительного образования, которые хотят заниматься культурой, национальной обороной, окружающей средой, волонтерством. В 2019 г. данная служба была запущена в 13 пилотных департаментах. В 2021 г. — в 122 специальных социальных центрах подростки от 15 до 17 лет в обязательном порядке в течение двух недель проходили обучение по таким темам, как патриотизм, оборона, национальная безопасность, культура, физическая и спортивная подготовка, знание государственных услуг и доступ к правам; гражданство и национальные и европейские институты, устойчивое развитие и экологический и инклюзивный аспект политики.

Особое внимание уделяется развитию некоммерческого сектора посредством поддержки фондов развития общественной жизни, предназначенных для обучения волонтеров и развития социальной активности; финансирования информационных ресурсных добровольческих центров, национальной поддержки аккредитованных обществ (например, «Молодежь и дополнительное образование»).

¹ Дородонова Н. В., Чилькина К. В. Социальная доктрина римско-католической церкви как основание защиты трудовых и социальных прав граждан // Проблемы защиты прав: история и современность. XV Международная научно-практическая конференция. СПб., 2021. С. 20.

² Рыбаков О. Ю. Право и социальное благополучие // Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики : материалы III Всероссийской научно-практической конференции. под ред. А. Б. Мезяева, Р. Ф. Степаненко, С. Н. Тагаевой. 2019. С. 9.

Особую группу составляет обучающаяся молодежь для поддержки которой выделяются денежные средства. Во Франции для молодых людей до 28 лет предоставляется возможность получить студенческий государственный образовательный или жилищный кредит под небольшой процент с отсрочкой погашения и без залога, который может быть погашен после окончания учебы.

В университетах также есть социальные службы, которые могут выделить материальную помощь нуждающимся студентам, но только на не постоянной основе и только для покрытия расходов на питание или медицинское обслуживание. На местном уровне окружные и региональные советы также предлагают помощь в виде грантов и займов. Основным студенческим грантом является образовательный грант на получение дневного высшего образования, который предоставляется с учетом социальных критериев студенту в возрасте до 28 лет, испытывающему материальные трудности. При определении точного размера гранта принимаются во внимание доходы и расходы семьи, количество детей в семье и удаленность от места учебы.

В Европейском Союзе волонтерские организации и движения получают поддержку в реализации национальных программ и ведомств, оказывающих непосредственное содействие молодежи в их инициативности, удовлетворяющей потребностям местных жителей.

Например, в Бельгии около 35 % молодых людей в возрасте от 14 до 25 лет участвуют в волонтерской деятельности, несмотря на отсутствие национальных программ молодежного волонтерства. Молодым людям, которые участвуют и успешно проходят базовую подготовку как добровольческие лидеры в немецкоязычном сообществе, выдается сертификат, подтверждающий навыки, приобретенные в ходе их обучения, который действителен при приеме на работу.

В Бельгии вопросы трудоустройства и занятости молодежи регулируются на федеральном и региональном уровнях. Полномочия в отношении реализации политики в области занятости и трудоустройства выполняют государственные центры занятости. Данные службы помогают молодым людям развивать свою карьеру в соответствии с рыночным спросом (консультации по вакансиям, обучение, производственная практика, стажировки), предоставляя консультации по поиску работы. На федеральном уровне в рамках специального регулирования предусматриваются программы сокращения безработицы и специальной подготовки молодежи, их переквалификации.

Для реализации самостоятельных молодежных проектов в сфере общественных услуг создаются цифровые платформы, интегрированную с новым государственным молодежным цифровым порталом, облегчающую доступ молодежи к федеральной поддержке.

В Бельгии стажировки могут быть организованы начиная с 15 лет и не должны превышать 50 календарных дней. Их можно организовывать в течение года в свободное от школы время по желанию. Так, во Фландрии агентство по предпринимательскому обучению предлагает программы стажировок для молодых людей в возрасте от 15 до 25 лет. Стажеры получают практический опыт в рабочей среде под руководством наставника-супервайзера и посещают занятия в одном из учебных центров, которые дополняют практический опыт работы.

Вопрос организации рынка труда в Бельгии рассматривается на федеральном уровне. Федеральное правительство создало систему финансовых вознаграждений для поощрения компаний к трудоустройству молодежи (выплаты

за стажировки). Также на федеральном уровне поддерживаются студенческие молодежные инициативы по развитию предпринимательского образования, инвестирования в будущих предпринимателей и увеличение количества молодых людей, реализующих свои стартапы.

В 2020 г. был введен статус «самозанятого студента», совершенно новый статус, призванный стимулировать предпринимательский дух среди молодежи. Студенты, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, приравниваются к самозанятым лицам. Благодаря этому студенты могут высвободить время, чтобы совмещать самостоятельную занятость с учебой; пользоваться рядом льгот, в частности социальной защитой и более низкими социальными и налоговыми порогами. Также необходимо отличать данный статус от специфического статуса «студента-предпринимателя» в высшем учебном заведении, которое предлагает студентам возможность реализовать этот статус при наличии определенных условий (например, возможность перенести экзамены или стажировку и т.д.). Эти студенты либо уже являются предпринимателями, либо развивают свою идею и могут стать предпринимателями. Этот специфический для образовательного учреждения статус не имеет юридических последствий.

Финансовая поддержка для начинающих молодых предпринимателей предоставляется в виде кредита сроком от трех до десяти лет с процентной ставкой 3 % для целевых нужд, например, ремонта, снабжения, материалов и т.д.

Во Франции политика занятости основана на межведомственной и межотраслевой работе, которая мобилизует государственные структуры, местные органы власти, компании и предприятия как на разработку политики в сфере занятости молодежи, так и на ее реализацию. Для сокращения безработицы среди молодежи реализуется ряд государственных программ по трудоустройству и профессиональной интеграции.

Предпринимательство и инициатива рассматриваются как одно из решений кризиса занятости, с которым сталкиваются молодые люди. В этой связи организовано межведомственное взаимодействие, в котором Министерство высшего образования и науки отвечает за продвижение стартапов.

Таким образом, ряд европейских государств имеют положительный опыт правового регулирования и реализации мер государственной поддержки молодежи, которые с учетом демографической ситуации, менталитета и экономических потребностей общества могут быть восприняты и реципированы в национальном аспекте.

Корнукова Е. В.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академии

Старшова У. А.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академии

ДОСТОЙНАЯ ЖИЗНЬ И СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Социальное благополучие в современной российской концепции социального государства становится одной из основополагающих категорий. В статье 7 Конституции России напрямую не закреплён данный принцип, однако достойная жизнь человека, как цель социального государства, невозможна без социального благополучия человека и общества в целом.

В словаре С. И. Ожегова благополучие определяется как спокойное и счастливое состояние, жизнь в довольстве и полной обеспеченности¹.

Социальное благополучие — понятие многогранное и многокомпонентное. Данная категория рассматривается с различных точек зрения и подходов, например, экономического. Здесь основой благополучия является материальный достаток, что нашло свое отражение в «государстве всеобщего благосостояния». Классический пример такого государства — Великобритания середины XX в., характеризуется дифференциацией пенсий, развитием сферы образования и науки².

Возможно ли говорить о конституциализации данной категории? На наш взгляд, следует разделять социальное благополучие человека и социальное благополучие общества. В современной концепции социального государства достойная жизнь каждого определяет социальное благополучие всего общества.

Под достойной жизнью обычно понимают «достойную человека материальную обеспеченность на уровне стандартов развитого общества, возможность обладать и пользоваться материальными и социальными благами современной цивилизации, включая жилище и медицинское обслуживание, личную безопасность и социальное обеспечение, доступ к ценностям культуры и т.п.»³. Гарантии достойной жизни закреплены в части 2 статьи 7 Конституции РФ, где названы:

- охрана труда и здоровья людей;
- гарантированный минимальный размер оплаты труда;

¹ Академик / Словари и энциклопедии. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/13583/.

² Калашников С. В. Очерки теории социального государства. М.: Экономика, 2006. С. 23–26.

³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации /отв. ред. В. В. Лазарев, М., 2001. С. 56.

- государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб;
- установление государственных пенсий.

Говоря о социальном благополучии конкретного человека, некоторые ученые определяют его как субъективное право. И. А. Кравец утверждает, что право на социальное благополучие следует относить к основным (конституционным) правам. Данное право охватывает различные интересы личности в социальной сфере и связано с экономическим, духовным, физическим и семейным видами благополучия. Далее ученый говорит о том, что данное право включает в себя правомочия лица, которые составляют содержание права на социальное благополучие. Это:

- экономическое благосостояние;
- наличие требований к достойной жизни;
- возможность содержать семью;
- удовлетворение духовных потребностей;
- психическое и физическое здоровье;
- должное состояние окружающей среды¹.

Однако, на наш взгляд, закрепленная в Конституции РФ достойная жизнь как цель социального государства включает в себя достижение вышеперечисленных условий. В связи с этим говорить о праве на социальное благополучие как конституционном праве несколько преждевременно. Но возможно стоит говорить об обязанности органов публичной власти, институтов гражданского общества и самого человека обеспечить себе необходимый для него уровень социального благополучия.

Категория «социальное благополучие» может быть рассмотрена в качестве конституционной ценности. Так, по мнению В. В. Комаровой, в основе социальной политики любого развитого государства лежит обеспечение прав человека на стандарт благополучия. Согласно Конституции РФ (ст. 7), Российская Федерация — социальная государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. При исследовании механизма реализации упомянутой конституционной нормы первичным видится прямое закрепление конституционной ценности в России: прав и свобод человека. С учетом прямого закрепления и опосредованного толкования Конституционным Судом РФ, работ конституционалистов в сфере прав человека можно сделать вывод о социальном благополучии человека как новой, формирующейся конституционной ценности². Действительно, социальное благополучие не нашло своего четкого оформления на конституционном уровне, но является общественным достоянием и является определенной ценностью российского социального государства.

¹ Кравец И. А. Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие // Государство и право. 2020. № 1. С. 49.

² Комарова В. В. Социальное благополучие человека: конституционная ценность // Будущее российского права: концепты и социальные практики. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конф. : в 4 ч. М., 2018. Ч. 1. 248 с. С. 28.

Достойная жизнь и необходимый уровень социального благополучия достигается с помощью действенной социальной политики государства. Социальная политика имеет дело с руководством и управлением всеми социальными процессами: и теми, что связаны с обеспечением благосостояния народа, и теми, которые направлены на совершенствование социальной структуры общества, т.е. это целенаправленная деятельность по развитию всей социальной сферы общества¹.

Социальная политика — часть внутренней государственной политики демократического правового социального государства. Основная ее цель — достойная жизнь, создание условий для развития человека, социальная защита уязвимых слоев населения. В настоящее время Президентом РФ определены перспективные направления социальной политики России. Еще в Послании Федеральному собранию от 20.02.2019 были озвучены данные задачи. Это всемерная поддержка семьи, детства, повышение уровня здравоохранения и доступность медицинской помощи, решение проблемы бедности². В дальнейшем они трансформировались в конституционные нормы после всенародного одобрения 1 июля 2020 г. Данные направления способствуют формированию социального благополучия общества и каждого в отдельности. В реализацию данных задач были приняты различные нормативные акты. В июле 2020 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся». Также запущен Национальный проект «Образование», который направлен на обеспечение возможности самореализации и развития талантов. В Российской Федерации также действует государственная Программа «Содействие занятости населения», которая предполагает обеспечение и реализацию права граждан от безработицы, повышение производительности труда и т. п. В области семейной государственной поддержки действует Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей». Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 г.» определяет основные цели развития здравоохранения в Российской Федерации: увеличение численности населения, продолжительности жизни, продолжительности здоровой жизни, снижение уровня смертности и инвалидности населения, соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий.

¹ См.: Козлов А. Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы. М., 1990. С. 9–10.

² Послание Президента Федеральному Собранию от 20.02.2019 // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032>.

*Шулицкая О. Н.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент, Гродненский государственный
университет имени Янки Купалы, юридический
факультет, кафедра международного права*

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ: КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Развитие общественных отношений — многоаспектное явление, одной из сторон которого является развитие человека как члена общества, его положения в нем. Важный индикатор современного государства и общества в современном мире, включая страны постсоветского пространства, — степень удовлетворенности потребностей индивида, его социальное благополучие.

Благополучие в Толковом словаре С. И. Ожегова определяется как спокойное и счастливое состояние, жизнь в довольстве¹. Это своего рода баланс между потребностями индивида и возможностями для их удовлетворения. Благополучие индивида в настоящее время определяется множеством различных показателей (индексов), среди которых — показатель личной экономической ситуации и здоровья, процветания и затруднений, позитивных и негативных событий, пессимизма и оптимизма и др. С точки зрения конституционного права большой интерес представляют индексы гражданской вовлеченности, доверия к государственным институтам (армии, силовым структурам, правосудию и др.), а также индекс насилия.

Социальное благополучие человека в современном обществе связано с экономическим развитием государства, создающего возможности для самореализации личности в экономической сфере, а также перераспределяющего материальные блага с учетом потребностей различных категорий населения: инвалидов, женщин, воспитывающих детей, пенсионеров и др.; имеющего эффективно функционирующие институты гражданского общества.

Социальное благополучие — цель, которая может быть достигнута вследствие реализации принципа социального государства. Она прослеживается, например, в белорусской Конституции, принятой 15 марта 1994 г., действующей в редакции двух республиканских референдумов 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и Закона Республики Беларусь от 12.10.2021², уже начиная с преамбулы, в которой закрепляется стремление к утверждению прав и свобод человека и достижению гражданского согласия. Данная цель определяется и статьей 2 Основного закона Республики Беларусь³, провозглашающей человека в качестве высшей цели и ценности государства и общества и устанавливающей ответственность

¹ Ожегов С. И., Шведова, Н. Ю, Толковый словарь русского языка // . URL: <http://ozhegov.info/slovar/?q=благополучие>. Дата доступа: 29.11.2021.

² Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 окт. 2004 г. : @Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2003–2021. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-res. publki-belarus/>— Дата доступа: 29.11.2021.

³ Там же.

государства за создание условий для достойного развития личности (статья 21), др. положениями Конституции Республики Беларусь¹.

Конституционные принципы и нормы действует во взаимосвязи и взаимодействии. Соответственно, реализация одних предполагает и прогрессивное развертывание других. Конституционный принцип социального государства взаимосвязан, в частности, с конституционными принципами правового государства и демократического государства. Об их взаимосвязи свидетельствует и такой аспект их взаимоотношений как взаимопроникновение. Гарантированность прав и свобод индивида — один из основных критериев правовой государственности. Участие населения в управление делами государства и общества — признак демократичности государства.

Правовые критерии социального благополучия, как представляется, определяются конституционными принципами и конституционными нормами, воплощающимися в реальные общественные связи.

Благополучие индивидов в государстве определяется эффективным функционированием национальной правовой системы. Законодательство, организация и деятельность государственных органов, включая правоприменительные, принимаемые ими правовые решения формируют основу для реализации принципа социального государства. Формирование социального благополучия для населения связано со всеми правовыми актами. Ведь их цель — урегулировать общественные отношения, что делается, в том числе и в интересах индивида. Вместе с тем есть сферы общественных отношений, законодательная регламентация которых тесно связана с функционированием социального государства. Социальное законодательство — это нормативные правовые акты, регламентирующие экономическую сферу, а значит, это и акты гражданского законодательства, и таможенного, и налогового и др. Названные правовые акты должны обеспечивать равное отношение к различным формам собственности, т.е. равные условия как для их функционирования, так и для защиты; стимулировать развитие предпринимательской инициативы, различных сфер хозяйственной деятельности.

Поступательное развитие экономики неразрывно связано с прогрессом в социальной сфере. Обеспеченное государство способно гарантировать своим гражданам достойный уровень жизни, связанный с удовлетворением их потребностей в жилье, заработной платой или социальными выплатами (в отношении тех категорий населения, которые не способны себя обеспечить сами), реализацией духовных потребностей.

Потребности индивида в современном мире в значительной степени удовлетворяются и посредством развитых институтов гражданского общества. О необходимости развития различных форм собственности и предпринимательства указывалось выше. Составляющей гражданского общества являются также различные общественные организации, включая политические партии. Указанные формирования способствуют развитию таких сфер, как воспитание, просвещение, культура, наука, спорт и т.д. Создание условий для их нормального функционирования — также задача государства.

Социальное благополучие индивида в обществе связано с вопросом доверия к государственным институтам. Доверие к государственным институтам — это вопрос доверия к государству в целом. На доверие к государственным структурам влияет как личный опыт людей во взаимодействии их с чиновниками, так и

¹ Там же.

общая оценка действующих норм права, правила деятельности государственных служащих в государственных органах¹. Большое значение для формирования доверия к госструктурам имеет функционирование их на основе закона, в соответствии с установленными процедурами, с соблюдением конституционных принципов свободы, равенства, справедливости, контролируемости.

Доверие населения к государственным органам может быть повышено улучшением всех названных выше составляющих. Большое значение имеет также и результативность работы должностных лиц, т.е. способность их удовлетворять потребности и интересы индивида, в том числе и чувство справедливости. Результативность обжалования неправомερных действий в административном порядке, удовлетворенность выносимыми судебными постановлениями, признание актов недействительными, раскрываемость преступлений, наказуемость виновных, признание и восстановление нарушенных прав и свобод — показатели, определяющие степень удовлетворенности человека.

Социальное благополучие индивида в условиях современного общества — это не только обеспечение его экономических и социальных интересов, но и формирование такой национальной правовой системы, которая предусматривала бы равенство и справедливость, верховенство права и уважение прав и свобод личности, отсутствие дискриминации и реальную возможность защитить свои нарушенные права и свободы. Социальное благополучие — это жизнь человека в условиях развитых институтов гражданского общества и подконтрольности индивиду (и его группам) государственных органов.

*Шукула И. Р.,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Школы права Института права и управления
ГАОУ ВО «Московский городской
педагогический университет»*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ

Активное использование информации и информационных технологий во всех областях жизнедеятельности человека привело к возникновению информационных угроз, которые выражаются в нарушении целостности, адекватности, конфиденциальности, полноты и доступности информации. В настоящее время повышаются требования к обеспечению информационной безопасности, особенно это касается подрастающего поколения, которое наиболее уязвимо в условиях интенсивного развития информационных технологий, доступности СМИ, распространения информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, интенсивного оборота рекламной продукции, электронных и компьютерных игр, аудиовизуальных сообщений и материалов и др.

¹ Мерсиянова И. В., Пахомова, Е.И., Якимец, В. Н. Роль доверия к госслужащим во взаимодействии гражданского общества и государства // URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Mersyanova_Pakhomova.pdf. Дата доступа: 29.11.2021.

Интернет-пространство представляет собой угрозу для современного общества, поскольку содержит вредоносную информацию, наносящую вред психическому здоровью и развитию детей, поскольку именно эта возрастная категория является особенно уязвимой.

В настоящее время наблюдается отсутствие четкого законодательного запрета (ограничения) на доступ детей и подростков к информационным порталам и ресурсам в сети Интернет, эффективных механизмов обеспечения информационной безопасности детей и подростков в сети Интернет. Несмотря на действующие в РФ нормативные правовые акты¹, регулирующие вопросы защиты психофизиологического здоровья детей от вредоносной информации, наблюдается повсеместное распространение в интернет-пространстве материалов, содержащих насилие, агрессию, эротику и порнографию, пропаганду суицида, азартных игр и наркотических веществ, кибербуллинг (интернет-травля)², груминг, троллинг, оказывающих негативно влияние на нравственно-психическое состояние детей и подростков, что вызывает необходимость в разработке организационно-правовых мер по защите несовершеннолетних от вредоносного контента в сети Интернет³ посредством блокировки сайтов, пропагандирующих суициды, введения уголовной ответственности за травлю в интернет-сети (преследование, stalking, буллинг и т.д.), вследствие этого, дети в силу возраста, отсутствия жизненного опыта и знаний в области информационной безопасности не обладают способностью фильтровать качество информации и наиболее подвержены влиянию запрещенной информации. Развитие и использование информационных технологий нередко оказывает на детей негативное влияние, побуждает их к противоправному, деструктивному поведению.

Если информационную безопасность детей обеспечивают в общеобразовательных организациях за счет специальных мер, то вне их информационную безопасность детей должны обеспечивать их родители. В настоящее время дети заходят в Интернет с общего домашнего компьютера или со смартфона. Родители, обремененные делами из-за отсутствия времени и работы, не могут в полной мере следить за тем, чем занимается их ребенок в Интернете. Кроме того, проблема детских суицидов приобретает новые формы — с появлением пользователей сайтов в сети «Интернет», оказывающих манипулятивное негативное воздействие на детей, изменяются средства пропаганды суицида.

Известны случаи доведения до самоубийства несовершеннолетних, вызванных путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства членами семьи, близким окружением.

¹ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // РГ. 2010. № 297 ; распоряжение Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 7055 ; приказ Минкомсвязи России «Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции информационной безопасности детей на 2018–2020 годы» // СПС «Консультант-Плюс»; Госдума приняла в I чтении законопроект Яровой, защищающий детей от вовлечения в преступное сообщество и опасные группы. URL: <http://xn80ad9ah8ee.xn-plai/news/16453.html>.

² 49 % российских подростков от 8 до 17 лет становились жертвой этих деяний, при этом виртуальное преследование часто дополняет реальное насилие.

³ Из доклада Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации в 2018 г. // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news-1366820/>.

Всегда хочется думать и верить, что в своей семье мы, как в надежном убежище, сможем укрыться от стрессов и перегрузок нашего беспокойного мира, чтобы ни угрожало нам вне дома, мы надеемся найти защиту и поддержку в любви тех, с кем мы поддерживаем самые близкие отношения. Однако для многих людей желание обретения семейного покоя оказывается невыполнимым, так как их близкие являются скорее источником угрозы, чем надежности и безопасности. Вымещение агрессии и злости на ближних в период пандемии, в особенности, на более слабых — женщинах, детях, престарелых и инвалидах — не знает политических и географических границ. На учете в полиции стоит около 200 тыс. семейных дебоширов, однако истинные масштабы семейного насилия этими цифрами не исчерпываются. Росту такого насилия в большей степени способствует и то, что как само общество не готово открыто обсуждать эту проблему, так и сами жертвы насилия не готовы придать огласке произошедшее событие. Более того, при обращении жертв за помощью, действует синдром «молчания ягнят», когда о зверских преступлениях не заявляют в полицию ни сами пострадавшие, ни их родственники, ни соседи¹.

К примеру, Правительством Великобритании создана программа по уничтожению сайтов, содержащих изображения удушения, пыток, изнасилования и некрофилии. В США в 1998 принят закон «О защите неприкосновенности частной жизни детей», который начал действовать с 21 апреля 2000 г. Он регулирует отношения, связанные со сбором в сети физическими или юридическими лицами персональной информации у детей моложе возраста 13 лет (для получения информации от детей необходимо разрешение родителей или опекунов). В 2000 г. Конгресс США принял закон «О защите детей в Интернете», который обязал школы и публичные библиотеки установить блокирующие программы и специальные фильтры в сети Интернет. В Европейском Союзе создана программа «Безопасный Интернет», задачи которой поддержка и защита детей и молодых людей в режиме горячей линии путем реализации инициатив повышения осведомленности и борьбы с незаконным и деструктивным контентом и поведением в Сети. В 2004 г. создано Европейское агентство сетевой и информационной безопасности ENISA. Множество программ, направленных на безопасное использование Интернета, действуют и в РФ.

В России с конца 2007 г. применяется система блокирования сайтов «Чистая линия», в 2008 г. создан Центр безопасного Интернета в России, в январе 2011 г. учреждена Лига безопасного Интернета, представляющего собой некоммерческое партнерство, главная цель которого — искоренение опасного контента в сети Интернет. Проблемы обеспечения безопасности несовершеннолетних в сети Интернет стали ключевыми в разработке целого ряда комплексных социальных проектов.

Таким образом, лишь комплексное и активное участие государства в лице правоохранительных органов, общеобразовательных организаций и родителей с использованием инновационных подходов и методов по повышению информационной безопасности детей сможет минимизировать последствия от информационных угроз, предвидеть возможные проблемы информационной безопасности детей, а также в будущем противостоять им.

¹ Шикуня И. Р. Пандемия коронавируса-катализатор преступности в российском обществе // Актуальные проблемы уголовного и уголовно-процессуального права: современное состояние и перспективы развития : сб. научных трудов кафедры уголовно-правовых дисциплин Института права и управления МГПУ. М. : Саратовский источник, 2020. 83 с.

Рыбакова О. С.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Закрепив статус социального государства Конституция Российской Федерации (далее — Конституция) обозначила вектор государственной политики в направлении создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. «Конституционное закрепление социального государства и механизма реализации его принципов», как справедливо утверждает В. В. Комарова, является «основой для рассмотрения социального благополучия как правовой категории и конституционной ценности»¹. Безусловно благополучие человека представляет собой конституционную ценность. Уровень благополучия граждан не только выступает «важным индикатором взаимодействия личности и власти, человека и государства»², но прежде всего демонстрирует качественное состояние государства и эффективность реализации его социальной функции.

В Конституции получил отражение общепризнанный подход о том, что ребёнок ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе. Дети относятся именно к той социально-демографической группе населения, которая не может в полной мере самостоятельно реализовать свои права и интересы, без участия кого-либо защитить себя, более того, дети не обладают достаточными знаниями о своих правах, что также минимизирует возможность их реализации.

Конституционные положения о том, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17, ч. 2) позволяет утверждать, что перечисленные во второй главе права и свободы человека гражданина имеют распространение в том числе и на детей: право на жизнь (ст. 20, ч. 1), право на защиту личного достоинства (ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22, ч. 1), право на защиту частной жизни (ст. 23, 24), право на информацию (ст. 29), право на свободное использование своих способностей (ст. 34, ч. 1), право на труд и отдых (ст. 37), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), право на образование (ст. 43), право на судебную защиту (ст. 46, ч. 1), право на получение квалифи-

¹ Комарова В. В. Социальное благополучие человека: конституционная ценность // Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей Международной научно-практической конференции в рамках V Московского юридического форума «Будущее российского права: концепты и социальные практики». отв. ред. В. В. Комарова. М. Норма: Инфра-М, 2019. С. 32–50. С. 32.

² Рыбаков О. Ю., Рыбакова О. С. Социальная безопасность в контексте национальной безопасности Российской Федерации / Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики / под ред. Р. Ф. Степаненко, С. Н. Тагаевой. 2020. С. 20–24.

цированной юридической помощи (ст. 48, ч. 1) и др. Конституция содержит ряд положений, которые напрямую закрепляют гарантии поддержки детства, семьи с детьми, материнства, отцовства. Так, на конституционном уровне гарантированы *государственная поддержка* семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7, ч. 2) и *защита* материнства, детства, семьи (ст. 38, ч. 1).

Наличие конституционных гарантий благополучия детства, каждого ребёнка — это, прежде всего ежедневное свидетельство их жизненности. В науке конституционного права под гарантиями принято понимать создание благоприятных условий, предполагающих наличие средств и способов, обеспечивающих реальное осуществление прав и свобод человека, а также их всестороннюю охрану¹. Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства, направленная в том числе на повышение уровня рождаемости как важного условия сохранения и развития многонационального народа России, в настоящее время приобретает особую социальную значимость и является приоритетной задачей социальной, демографической, семейной политики нашего государства, а следовательно, предполагает наличие правовых механизмов, направленных на создание благоприятных условий для рождения, воспитания и полноценного развития каждого ребёнка.

Вопросы реализации конституционных гарантий в сфере поддержки семьи, семей с детьми, отдельных категорий детей, в том числе детей-инвалидов, детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, детей, потерявших кормильца, неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Как указал Конституционный Суд РФ, конституционные гарантии поддержки материнства, семьи, детства «корреспондируют предписаниям Конвенции о правах ребенка 1989 г., которая, опираясь на принцип приоритета интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни, обязывает государства-участников, исходя из признания права каждого ребенка на уровень жизни, который требуется для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития, — принимать все законодательные и административные меры к тому, чтобы *обеспечить детям необходимые для их благополучия* (курсив — О.Р.) *защиту и заботу*»². Раскрывая содержание права на *благополучие детства*, Конституционный Суд РФ указал на необходимость реализации принципа признания права каждого ребёнка на тот уровень жизни, который предполагает возможность реализации всего комплекса прав и свобод³. При это, раскрывая назначение государственных гарантий, предоставляемых женщинам в связи с материнством и воспитанием ребёнка, Конституционный Суд РФ указал, что они «имеют целью не только обеспечение им возможности сочетать семейные обязанности с профессиональной деятельностью, но и преж-

¹ См.: Лебедев В. А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты. М., 2016. С. 92 ; Нарутто С. В., Колмаков С. Ю. Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина: уч. пособие / под ред. С. В. Нарутто. М. : Норма: Инфра-М, 2022. 360 с. С. 80–81 ; Стратегии правового развития России : монография / под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 135–136 и др.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 13-П // Российская газета, № 70, 04.04.2018.

³ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 31.01.2014 № 1-П, от 12.03.2015 № 4-П, от 16.07.2015 № 15-П; от 29.00.2021 № 30-П и др.

де всего — защиту интересов ребенка, создание условий, необходимых для его полноценного развития¹.

Благополучие детей — комплексная по своему содержанию философская, правовая, социальная, экономическая, психологическая категория. В 2020 г. Минпросвещения России было высказано предложение о разработке «индекса детского благополучия», который поможет формировать рейтинг регионов по качеству жизни детей². Данное предложение, очевидно, назрело в ходе реализации Плана основных мероприятий «Десятилетия детства» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 23.01.2021 № 122-р), который предполагает комплексное обеспечение благополучия детей по нескольким направлениям: здоровьесбережение с детства; благополучие семей с детьми; всестороннее развитие, обучение, воспитание детей; инфраструктура детства; защита детей, оставшихся без попечения родителей; качество жизни детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов; безопасность детей. Обозначенные направления выступают, своего рода, отдельными элементами в «формуле благополучия детства», реализация которых направлена на повышение качества жизни детей. Вместе с тем План не содержит алгоритма и критериев оценки эффективности реализации обозначенных направлений, в том числе путем достижения (не достижения) ожидаемых результатов, что полагаем является существенным упущением.

Практика оценки детского благополучия имеется за рубежом. В частности, Фондом детского развития (США) предложен Индекс детского благополучия (*Child Well-being Index*), включающий семь основных показателей (экономическое/финансовое благополучие семьи; состояние взаимоотношений ребенка с семьей и сверстниками; состояние здоровья ребенка; поведение ребенка, в том числе ведущее к снижению уровня безопасности его жизни (употребление наркотиков, алкоголя и т.п.); образовательные достижения ребенка; включенность ребенка в жизнь группы, сообщества (участие в образовательных, экономических и политических институтах); эмоциональное благополучие ребенка)³. Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) предлагается шесть основных параметров для оценки благополучия детей: материальное благополучие; состояние здоровья и защищенность; образование; отношения в семье и со сверстниками; поведение и риски; субъективное восприятие благополучия самими подростками, детьми⁴. Важным, на наш взгляд, является то, что приведенные выше показатели включают не только объективные индикаторы, отражающие состояние внешней среды жизнедеятельности ребёнка, состояние его физического и психического здоровья, но и субъективное восприятие уровня собственного благополучия

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П URL: <http://doc.krsrf.ru/decision/KSRFDecision79689.pdf> (дата обращения: 09.10.2021).

² Индекс детского благополучия в России: увидеть за цифрами ребенка URL: <https://roscongress.org/news/indeks-detskogo-blagopoluchija-v-Rossii-uidet-za-tsiframi-rebenka/> (дата обращения: 12.11.2021).

³ См. подробнее: Отчет по Индексу благосостояния детей (CWI) за 2004 г. URL: <https://www.fcd-us.org/child-well-being-index-cwi-2004-report/> (дата обращения: 09.08.2020).

⁴ Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview. Innocenti Report Card 11, UNICEF Office of Research, Florence, 2013. URL: <https://www.unicef-irc.org/publications/683-child-well-being-in-rich-countries-a-comparative-overview.html> (дата обращения: 01.09.2020).

самим носителем права — субъектом благополучия (ребёнком), что полагаем является правильным. При оценке уровня «благополучия ребёнка» важно учитывать его субъективную оценку собственного благополучия, так называемое «состояние благополучности».

Полагаем, что важными индикаторами российской «формулы благополучия детства» следует назвать: состояние физического и психологического здоровья ребёнка; благополучие социальной среды жизнедеятельности ребенка¹; социально-экономический (материальный) уровень жизнеобеспечения; субъективное благополучие, предполагающее восприятие и оценка собственного благополучия носителем права — ребёнком.

2020 г. ознаменовался обновлением российской Конституции, в том числе закреплением дополнительных социальных, экономических, духовно-нравственных гарантий обеспечения детства, определяющих дальнейший вектор развития нашего государства. Здесь важно подчеркнуть, что возведение на конституционный уровень таких обеспечительных мер как построение «единой социально ориентированной государственной политики в области социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей» (п. «в» ч. 1 ст. 114), говорит о важности вопросов, которые предстоит решить в данном направлении. Важной конституционной гарантией выступает конкретизация вопросов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в части защиты семьи, к которым дополнительно отнесены: защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях («ж1» ч. 1 ст. 72). Помимо этого, в тексте Конституции получили закрепление новые социальные гарантии определения минимального размера оплаты труда — не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения, обязательного социального страхования, адресной социальной поддержки граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 5 и 7 ст. 75). По существу, произошло укрепление социального каркаса государства, что непосредственно направлено на обеспечение благополучия человека.

Среди конституционных новелл 2020, внесенных Законом о поправке² следует назвать дополнение Конституции новой статьёй — 67.1, часть 4 которой определяет детей «важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения».

¹ Примечание: Данный индикатор включает несколько элементов, характеризующих «среду обитания» ребёнка, в том числе психологический климат в семье (в замещающей среде), взаимоотношение ребёнка со сверстниками, взаимоотношения с учителями, преподавателями, воспитателями в образовательной и (или) иной социальной организации, информационную безопасность, безопасность инфраструктуры детства (безопасность объектов образовательной инфраструктуры, детский отдых, детские площадки, улицы, дворы и т.п.) и др.

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

Из содержания приведенной нормы можно выделить несколько групп конституционных гарантий:

1-я группа — государство берет на себя обязанности по созданию условий для всестороннего развития детей. Иными словами, на конституционном уровне получает закрепление еще одна важная гарантия по созданию благоприятных условий не только для жизни и здоровья детей, но и для их всестороннего развития, которая предполагает: развитие инфраструктуры детства; создание условий для образования и самореализации ребенка.

2-я группа — государство, обеспечивает приоритет семейного воспитания. Следует сказать, что данный приоритет *впервые* получил закрепление на конституционном уровне, исходя из понимания особой роли семьи, значимости и ценности семейного воспитания детей, на что неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ.

3-я группа гарантий выражена в установлении ответственности государства за тех детей, которые в силу различных причин остались без родительского попечения. Это, так называемые «государственные дети». Здесь речь идет о создании благоприятных условий для их жизни, развития, обеспечения всем необходимым.

По существу, сегодня можно констатировать укрепление конституционных гарантий обеспечения благополучия детей, соединение которых с реальными процессами, происходящими в обществе будет, вероятно, показывать, да и сейчас демонстрирует необходимость дальнейших мер по их реализации. Главная задача не обесценить конституционные гарантии. Обязанность государства, всего общества прежде всего состоит в неуклонной и интенсивной реализации конституционных гарантий, гарантий-принципов, гарантий-целей, конкретизирующих принцип социального государства. И это не только задача законодателя (такая работа ведется и должна быть продолжена), это также системная скоординированная деятельность всех уполномоченных субъектов по обеспечению благополучия детства. Это наша задача, как ученых, поднять проблемы детства, обсудить и предложить научно обоснованные решения. Вопросы обеспечения благополучия детства требуют безусловно междисциплинарного и межотраслевого подхода, ядром которого выступают нормы Конституции. Благополучие детей сегодня — это залог благополучия России завтра.

Пибаев И. А.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин*

*Волго-Вятского института (филиала) Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ДУХОВНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЛИЧНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЮ РЕЛИГИОЗНО-ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ИДЕОЛОГИИ СВЯЩЕННОСЛУЖИТЕЛЯМИ

Рост числа зарегистрированных религиозных организаций, увеличение религиозных групп в России неизбежно влечет и увеличение числа лиц, выполняющих в них религиозные функции. В условиях глобализации образования, открытости границ, развития дистанционных образовательных технологий расширились возможности для лиц, проходивших обучение в теологических центрах за рубе-

жом, проповедовать в России исключительность радикальных религиозных течений и насильственные методы их распространения. Усиление религиозного фактора используются многими экстремистские организации для привлечения в свои ряды новых членов, разжигания и обострения межэтнических (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов, которые создают угрозу территориальной целостности Российской Федерации¹.

Все чаще в российском публичном пространстве, средствах массовой информации обсуждаются вопросы изменения в регулировании свободы вероисповедания путем создания механизмов, не допускающих распространение священнослужителями религиозно-экстремистской идеологии или совершения иной противоправной деятельности². Хотя речь идет не только об исламском духовенстве³, но нельзя отрицать, что особую опасность представляют именно приверженцы радикальных течений ислама, в частности не относящиеся к представителям народов, традиционно исповедующих ислам⁴.

21 июля 2020 г. в Государственную Думу РФ внесен проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», получивший известность как закон «Об аттестации духовенства». В первой редакции закон предусматривал обязанность для всех священнослужителей, получившие духовное образование в зарубежных образовательных организациях (центрах), пройти аттестацию и дополнительное профессиональное образование в российских духовных образовательных организациях. Проект вызвал отрицательную реакцию со стороны многих религиозных организации России (централизованной буддийской организации «Объединение буддистов Калмыкии», Духовного собрания мусульман России, Федерации еврейских общин России), а также Института востоковедения РАН⁵. Основная причина — противоречие ст. 28 Конституции РФ, т.к. многие духовные учебные заведения находятся за рубежом и не имеют аналогов в России, что, в свою очередь, лишит многих духовных лиц, учившихся либо в советское время, либо в постсовет-

¹ Указ Президента РФ от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005290036>.

² Ветошкина Е. Д. Ответственность за доведение до самоубийства как уголовно-правовой способ защиты от семейного насилия // Семья вправе : сборник материалов Международной научно-практической конференции, Киров, 30 сентября 2020 г. / Волго-Вятский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Киров: ООО «Аверс», 2020. С. 383–387.

³ О положительных аспектах влияния ислама и его представителей, например, в сохранении семейных ценностей см. Боташева, С. К. Влияние религиозных ценностей на семейные отношения / С. К. Боташева, З. А. Хубиева // Евразийский юридический журнал. 2019. № 4 (131). С. 458–461.

⁴ Пункт 22. Указ Президента РФ от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005290036>.

⁵ Буддисты и ученые призвали изменить проект федерального закона об аттестации духовенства. URL: <https://ria.ru/20200917/attestatsiya-1577374668.html> (дата обращения: 25.08.2021).

ский период, возможности осуществлять свою деятельность¹. «Требование о получении дополнительного образования ляжет финансовым грузом на самих священнослужителей, получивших образование за рубежом, — подчеркивал епископ Российского объединенного союза христиан веры евангельской (пятидесятников) С. В. Ряховский, — или духовные образовательные учреждения будут вынуждены самостоятельно (без должной поддержки государства) изыскивать финансовые возможности вводить данный курс в своих образовательных организациях»².

Позиция представителей науки и религиозных организаций законодателем была частично услышана и законопроект ко второму чтению был скорректирован³. Несомненный положительный момент в том, что отказалась от массовой и всеобщей аттестации, но также значительно сузили возможности ее прохождения — из-за появившейся привязки к государственной аккредитации образовательных учреждений. Теперь священнослужители и иные представители религиозного персонала, получившие образование за рубежом:

- 1) Освобождены от переаттестации, если они уже осуществляют религиозную деятельность на территории России;
- 2) Впервые приступающие к совершению богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, осуществлению миссионерской или преподавательской деятельности на территории Российской Федерации должны получить дополнительное профессиональное образование в сфере основ государственно-конфессиональных отношений (далее — ДПО).

Причем законодатель предусмотрел два варианта получения ДПО: либо в духовных образовательных организациях, реализующих основные образовательные программы высшего образования, имеющих государственную аккредитацию; либо в светских российских вузах, перечень которых определяет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор). По завершении получения ДПО священнослужитель обязан пройти аттестацию в руководящем органе централизованной религиозной организации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Изменения вступили в силу по истечении 180 дней со дня опубликования⁴.

Введение правила аттестации священнослужителей, на наш взгляд, имеет несколько проблемных точек:

— *переподготовка священнослужителей привязана к духовным образовательным организациям, имеющим государственную аккредитацию и реализующих программы исключительно высшего образования;*

Вместе с тем многие духовные образовательные организации имеют только лицензию на оказание образовательных услуг по получению высшего образования и ДПО. Значит они не смогут проводить аттестацию. Также за послед-

¹ Священнослужители отказались заново переучиваться. URL: <https://vz.ru/society/2020/9/18/458782.html> (дата обращения: 25.08.2021).

² Епископ С. В. Ряховский «Проект «Об аттестации духовенства» нужно уточнить». URL: <https://www.cef.ru/infoblock/news/read/article/1586232> (дата обращения: 25.08.2021).

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в части совершенствования правового регулирования деятельности религиозных объединений). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/992354-7> (дата обращения: 25.08.2021).

⁴ Опубликован 05.04.2021, вступил в силу 06.10.2021.

ние несколько лет (2019–2021 гг.) ряд духовных образовательных учреждений лишился лицензии: РД ОО ВО «Теологический институт Евангелическо-лютеранской Церкви Ингрии» (06.04.2021)¹, Исламское религиозное ОУ ВПРО «Исламский университет имени Имама Ашъари» (11.12.2019)².

— *при переаттестации не учитывается профессиональная принадлежность;*

Если в образовательном учреждении определенной конфессии нет государственной аккредитации, то их священнослужители должны будут обращаться к другим организациям, причем возможно совершенно иной духовной традиции, если на территории субъекта нет альтернативы в виде вуза, попавшего в перечень Рособнадзора. Но даже при наличии такого учебного заведения важным является фактор авторитета светских теологов, которые должны переаттестовать священнослужителей.

— *очевидна правовая неопределенность в определении священнослужителя «впервые приступающего» к совершению религиозной деятельности.* Если священнослужитель, например, Русской Православной Церкви, получив высшее образование в России (направление подготовки «бакалавр» и «магистр») и совершая некоторое время религиозные обряды и церемонии, уехал заниматься академическими исследованиями, написанием диссертации в Греции, Италии и др., а затем вернется к служению в России, то будет ли его правоприменитель рассматриваться как такового или нет? Ответа законодатель не предусмотрел.

По-нашему мнению, в России введение обязанности получить ДПО и пройти переаттестацию для священнослужителей, является достаточно адекватным средством, позволяющим контролировать проникновение религиозно-экстремистской идеологии в страну, но несоразмерным ввиду искусственно возведенных препятствий в части определения мест получения ДПО в виде привязки к духовным образовательным организациям, имеющим государственную аккредитацию и реализующих программы исключительно высшего образования. Реализация введенных норм осложняется политикой Рособнадзора, направленной на фактическое закрытие ряда духовных образовательных организаций. Полагаем, что указанное положение нуждается в корректировке и замене государственной аккредитации на наличие лицензии, а также исключения связи реализации программ ДПО с наличием программ высшего образования в образовательной организации. Возможно, что это придаст импульс для развития российского теологического образования, хотя в полной мере это вряд ли возможно, например, для буддистов, у которых исторические центры получения (Дрепунг, Ганден, Сера) образования находятся за пределами России.

¹ В России закрыта вторая лютеранская семинария. URL: <https://baznica.info/2021/04/v-Rossii-zakryta-vtoraya-lyuteranskaya-seminariya/> (дата обращения: 25.08.2021).

² Рособнадзор сообщает о запрете приема, о прекращении действия лицензий. URL: <http://obrnadzor.gov.ru/news/rosobrnadzor-soobshhaet-o-zaprete-priema-o-prekrashhenii-dejstviya-licenzij/> (дата обращения: 25.08.2021).

*Ларионова М. А.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
правовых дисциплин и методики преподавания права
ФГБОУ ВО «Пермский государственный
гуманитарно-педагогический университет»*

ПРАВОВЫЕ ПРЕДЕЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ БЛАГОУСТРОЙСТВА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Федеральный закон от 29.12.2017 № 463-ФЗ¹ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ввел в оборот понятие «благоустройство территории», под которым понимается деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

Согласно абзацу двадцать второму части 1 статьи 2, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее Закон № 131-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования — это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных актов Российской Федерации, а также нормативных актов ее субъектов требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

В соответствии с п. 25 части 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ, предусматривающего, что к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа.

¹ Федеральный закон от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (обращение к сайту — 06.11.2021).

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В статье 45.1 Закона № 131-ФЗ установлен перечень вопросов, которые могут быть урегулированы муниципальным образованием.

Таким образом, местное самоуправление как наиболее приближенный уровень публичной власти к населению, наделено федеральным законодателем полномочиями по регулированию вопросов обеспечения и создания комфортных условий проживания граждан, поддержания и улучшения санитарно-эпидемиологического, экологического и эстетического состояния территории муниципального образования, создания условий для индивидуализации и узнаваемости соответствующего населенного пункта, путем сохранения и установления требований к внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений и расположенных на таких территориях объектов¹.

Исполнительные органы местного самоуправления также наделены полномочиями в области правового регулирования правил благоустройства по остаточному принципу, в части вопросов, не отнесенных к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления, например, могут устанавливать требования к внешнему виду фасадов и зданий², но, при условии строгого соответствия федеральному законодательству, иных нормативных актов Российской Федерации и нормативных актов ее субъектов избегая произвольности и правовой неопределенности³.

Вместе с тем органы местного самоуправления, в качестве первичного нормотворчества, не могут вводить несоразмерные ограничения нестационарной торговли на придомовой территории, порождая тем самым произвольные препятствия для законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (участников долевой собственности) распоряжаться своим имуществом. К таким выводам пришел Конституционный Суд Российской Федерации, что органы местного самоуправления не наделены полномочием устанавливать в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, если собственниками этих участков выражено согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации⁴. Такой вывод основывается на том, что торговая деятельность, будучи дополнительным (факультативным) видом использования указанного участка, допустима лишь как дополнение к основным видам благоустройства придомовой территории, непосредственно направленным на удовлетворение потребностей граждан в жилье и в комфортной среде обитания (озеленение, организация мест для

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.10.2019 № 14-АПА19-13 // URL: <http://pravo.gov.ru> (обращение к сайту — 06.11.2021).

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.10.2019 № 14-АПА19-13 // URL: <http://pravo.gov.ru> (обращение к сайту — 06.11.2021).

³ Определения Конституционного Суда РФ от 05.12.2019 № 3273-О и № 3274-О // URL: <http://pravo.gov.ru> (обращение к сайту — 06.11.2021).

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2021 № 14-П // URL: <http://pravo.gov.ru> (обращение к сайту — 06.11.2021).

отдыха и т.д.), и не может подменять данные виды или препятствовать их осуществлению.

Наделение органов местного самоуправления полномочием по принятию нормативных актов, устанавливающих требования к размещению таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, само по себе согласуется с п. 15 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ и ч. 2 ст. 6 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», по смыслу которых к вопросам местного значения муниципальных и городских округов относится, в частности, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Это полномочие не противоречит конституционной природе местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, предназначенного для решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных локальных традиций.

Тем не менее в пределах предоставленных полномочий органы местного самоуправления при установлении требований к нестационарным торговым объектам, должны преследовать законную цель установленную в демократическом обществе, отвечающей правовой определенности и соразмерности, в частности необходимостью исключения хаотичного расположения нестационарных торговых объектов, негативно влияющего на улучшение санитарного, эстетического состояния, внешнего облика муниципального образования, и не предполагает ограничение свободы предпринимательской деятельности в сфере торговли.

Проводимые меры по благоустройству решают одновременно задачи выравнивания обеспеченности населения торговыми площадями на всей территории муниципального образования в целом, направлены на создание условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства без ущерба для стабильного ведения предпринимательства; с тем чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся, предприниматели не были лишены возможности репрепрофилировать свою торговую деятельность в стационарную¹.

При этом данное регулирование не должно препятствовать добросовестной конкуренции на рынке розничной торговли и услуг, поскольку иное означало бы нарушение требований статьи 8 (часть 1) и 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации о запрете деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, и вступало бы в противоречие с установленным статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запретом на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления².

Таким образом, правила благоустройства имеют целью создания условий для комфортной городской среды, участия граждан в мероприятиях по благоустройству территорий муниципальных образований. Законом № 131-ФЗ установлены соответствующие пределы правового регулирования вопросов, связанных с благоустройством исключительно территории муниципального образования.

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.01.2020 № 41-АПА19-9.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2021 № 14-П // URL: <http://pravo.gov.ru>.

Благоустройство территорий осуществляется в рамках градостроительной деятельности и включает комплекс мероприятий, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на них объектов (при этом элементами благоустройства являются не только декоративные, технические, планировочные устройства, но и нестационарные торговые объекты), следовательно, вопросы порядка и способов размещения нестационарных торговых объектов могут быть урегулированы правилами благоустройства территории муниципальных образований.

Учитывая, что благоустройство направлено на обеспечение и улучшение условий проживания, в том числе с точки зрения внешнего облика населенного пункта, а также имея в виду факультативный характер использования придомовой территории для размещения нестационарных торговых объектов, не затрагивающий ее основного предназначения, допустимо установление требований, например, к удаленности таких объектов от зданий и сооружений, к их сочетанию с иными элементами благоустройства, к их внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям, как это имеет место сегодня во многих муниципальных образованиях.

Иксанов И. С.,
*кандидат юридических наук,
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина»
доцент кафедры конституционного
и муниципального права*

РОЛЬ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОЦИАЛЬНОМ БЛАГОПОЛУЧИИ ЧЕЛОВЕКА

Последние 30 лет для всего российского законодательства — это время стремительного развития. Однако миграционное законодательство развивается значительно быстрее, чем другие отрасли. Для последнего десятилетия XX в. было характерно зарождение современного законодательства в сфере миграции в России. Различные формы государственной миграционной политики, сменяющие друг друга в последние 30 лет, неоднократно влияли не его содержание. На темпы развития миграционного законодательства всегда влияло множество факторов, из которых стоит выделить внешнюю политику государства и внутреннюю социальную и экономическую политику.

Российская экономика стабильно развивалась с 2010 по 2014 г., пока иностранные государства и межгосударственные союзы не ввели санкции, которые привели к необходимости формирования отдельных подходов, определяющих направления трудовой миграции. На сегодняшний день наибольший миграционный поток в Россию составляет трудовая миграция, которая является составной частью международной миграции¹. Для краткого описания экономики мира в

¹ Иксанов И. С. Понятие и классификация мигрантов // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 4. С. 15–19.

настоящее время достаточно обозначить два термина — диверсификация процессов в сфере миграции и их интенсификация. В России экономическое развитие потребовало постепенной дифференциации правовых статусов трудовых мигрантов, а также формирования принципиально новых категорий мигрантов, приехавших в страну для осуществления трудовой деятельности. Это изменило порядок въезда и пребывания мигрантов на территорию России¹².

Объединение России с другими странами путем создания союзов и организаций, заключения договоров и соглашений также спровоцировало формирование новых категорий мигрантов, отличающихся правовыми режимами в отношении въезда и пребывания.

Россией и ранее принимались меры, направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией, но эти меры потребовали пересмотра. Основная цель борьбы с нелегальной миграцией — помешать мигрантам нарушать установленные режимы миграции и повышать ответственность мигрантов за эти нарушения³. Также необходима и разработка новых оснований для высылки мигрантов, создание новой регламентации вопросов реадмиссии.

Главными задачами большей части мер стали предотвращение въезда в страну лиц, совершивших нарушения права, а также профилактика совершения нарушений права мигрантами на территории России.

Последнее десятилетие двадцатого столетия в России вплоть до 2014 г. характеризовалось стабильностью законодательства, регламентирующего вынужденную миграцию. После 2014 г. в Россию направился поток беженцев из Украины, что повлияло на законодательство. В первую очередь изменения коснулись упрощения порядка получения временного убежища. Было изменено правовое регулирование добровольного переселения на территорию России. Изменения коснулись и Государственной программы содействия добровольному переселению в Россию иностранцев. Если иностранцы выбирали Россию постоянным местом жительства, у них появлялась возможность стать участниками Программы и получить возмещение за понесенные расходы.

Регулирование образовательной миграции также потерпело изменения. У студентов-иностранцев появилась возможность реализовать трудовую деятельность, проходя обучение в России. Также в упрощенном режиме получить российское гражданство смогли аккредитованные лица с профессиональным образованием по основным образовательным программам, осуществляющие трудовую деятельность в России более трех лет. Индивидуальные предприниматели с годовым оборотом более десяти миллионов рублей также получили возможность получить гражданство России.

В связи с учащением участия мигрантов в конфликтах на межнациональной основе потребовалось акцентировать внимание на задачах по интеграции и адаптации мигрантов, организации их социальной жизни в среде другой нации. Цель этих задач: предотвращение психологических трудностей, усвое-

¹ Покришук Д. В. Реализация миграционного законодательства Российской Федерации на современном этапе // Современная наука. 2016. № 4.

² Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Агафонов С. И., Адмиралова И. А. К вопросу о борьбе с незаконной миграцией в России // Вестник Московского университета МВД России, 2018.

ние ценностей и социальных норм общества России. Органы власти на разных территориальных уровнях получили разные полномочия в отношении решения этих вопросов.

Достижение XXI в. в сфере государственных услуг, предоставляемых Федеральными миграционными службами — электронный документооборот, возможность электронной подачи заявлений и получение ответов на запросы. Миграционные отношения сегодня регулируются достаточно большим количеством нормативных и правовых актов. Если сравнивать с западными странами, российская законодательная база кажется очень молодой, но несмотря на это сегодня в России достаточно нормативного материала и административных процедур в области миграции.

Миграционное законодательство развивается очень быстрыми темпами, но есть и серьезные проблемы, препятствующие применению системного подхода к разработке миграционного законодательства. Нередко миграционное законодательство в России изменяется в рамках правовых актов, не всегда отвечающих целям ее регулируемых субъектов, что нельзя считать эффективным развитием¹.

Начиная с 2002 г. основой миграционного законодательства является Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»². Он осуществляет формирование системного характера законодательства в сфере миграции и интегрирует все нормативные и правовые акты, создавая единую систему. Закон менялся множество раз, дополнялся другими федеральными законами, в которые также вносились изменения³. Изъяв данный Закон, можно разрушить все миграционное законодательство.

Можно говорить о том, что в настоящее время законодательство не может обеспечить системный подход к регламентации данного вида отношений в миграционной сфере.

Проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» существует уже несколько лет, но его не принимают⁴.

Стратегия по передаче ответственности за интеграцию и адаптацию мигрантов регионального уровню — это удачное решение, но его недостаточно. Необходимо детализация полномочий органов власти на региональном и муниципальном уровне в части адаптации и интеграции мигрантов, иначе на каждом уровне к этой проблеме будут относиться по-разному — в рамках собственного понимания. Слабость регламентации механизмов адаптации и интеграции мигрантов требует разрешения.

Необходимо также решить вопросы реализации государственно-частного партнерства в области привлечения трудящихся иностранцев. Несмотря на

¹ Зраева И. М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2.

² Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

³ Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁴ Проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 25.05.2021).

существование законодательных предложений, неурегулированной остается деятельность частных агентств занятости.

Регламентация визовой политики также проработана недостаточно. Представляется необходимым создать что-то похожее на Визовый кодекс в Евросоюзе. В настоящее время этот вопрос недостаточно, но все же регулирует Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». При этом регламентация выдачи некоторых виз не осуществляется совсем. Нет сомнений в необходимости регламентации транзитной визы, но ее нет ни в одном федеральном законе.

Толкования понятий в миграционном законодательстве остается слабо проработанным и нуждается в качественной проработке. Некоторые понятия можно найти лишь в Концепции государственной миграционной политики, в то время как данный документ не может законодательно регулировать отношения в миграционной сфере¹².

Следовательно, еще одно «слабое место» законодательства в области миграции, которое нарушает его системное развитие, — это отсутствие работы, направленной на устранение пробелов в правовом регулировании. Сочетание нормотворчества подзаконных актов и законодательного регулирования также нарушает системный подход.

Решение множества проблем возможно с помощью ликвидации пробелов и коллизий в правовом регулировании. Однако это не сможет решить основную проблему — отсутствие общего подхода. Это нарушает системный характер развития миграционного законодательства и для решения этой проблемы необходимо качественно проработать миграционное законодательство, сформулировать и начать использовать новые подходы.

Фёдоров Р. В.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственного и административного права
Института технологий управления РТУ МИРЭА
(МИРЭА — Российский технологический университет)*

БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВОК 2020 г.

Пятая по счету поправка к российской Конституции была принята в 2020 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, который получил следующее наименование: «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Эта реформа была проведена относительно недавно, поэтому актуальность ее обсуждения в обществе по-прежнему остается. А обсуждать есть что: это и процедура разработки поправок, и формат их принятия, и само содержание предлагаемых изменений. Возникает масса проблем и вопросов по этим поводам.

¹ Иксанов И. С. Понятие и сущность миграции // Российская юстиция, 2020. № 10.-С. 6-9.

² Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

Сразу видно, что формулировка названия этой поправки чересчур обобщенная, нежели названия первых четырех поправок, в которых четко указывалось, на что направлена данная поправка, как это предусмотрено в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», предусматривающем, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации получает наименование, отражающее суть данной поправки.

Такая расплывчатость в названии объясняется тем, что этой поправкой было внесено более 100 текстовых изменений в статьи, части и пункты Конституции, то есть масштаб такой реформы был беспрецедентен. Что же послужило толчком к таким большим изменениям?

Ответ на это можно попытаться найти в послании Президента Федеральному Собранию 2020 г., на котором были озвучены эти предложения. Из этого выходит, что поправки вновь, как и в 2008, и в 2014 гг., были инициированы Президентом.

Если кратко, то В. Путин объясняет необходимость изменений тем, что для достижения «сильной державы и благополучия людей» нужно дальше развивать ветви и уровни власти. Также глава государства напомнил, «что Конституция была принята уже более четверти века назад в условиях тяжелого внутривнутриполитического кризиса»¹.

Да, действительно Конституция 1993 г. принималась в абсолютно других экономических, политических и социальных условиях. Страна переживала в то время серьезный кризис и пыталась предотвратить раскол общества, поэтому в Основной закон страны при его разработке устанавливались несколько другие приоритеты. Сейчас же ситуация совершенно иная, можно сказать, страна находится на сегодняшний день в достаточно стабильном состоянии. Однако председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин в 2018 г. в одной из своих статей высказал несколько иное мнение на этот счет: «Все мы видим, что Россия сегодня стоит перед лицом нарастающих внешних вызовов. Нам приходится встречать эти вызовы в условиях далеко не благополучной социально-экономической ситуации в стране».

И все же глава государства решился на изменения, призванные усовершенствовать механизм публичной власти в стране, не меняя при этом основ конституционного строя, которые, опять же по словами Президента, не исчерпали еще пока свой потенциал. Доводы и аргументы, приведенные Президентом, в принципе логичны и объективны. Страна сильно поменялась с 1993 г. Поменялось общество, поменялся и весь мир.

С. А. Авакьян, положительно оценивая предложенные Президентом поправки, тоже отмечал непростые условия, в которых принималась Конституция РФ 1993 г.: «Саму реформу поддерживаю. Более того, я уже давно заявлял о необходимости такой реформы и даже о необходимости новой Конституции, поскольку первоначальный текст принимался в непростое время, в условиях острого конфликта между Президентом и законодательной властью...».

Для более детального изучения проблемы следует рассмотреть, как разрабатывались и принимались эти поправки. Президент своим распоряжением создал

¹ Официальный сайт Президента РФ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 08.04.2021).

Рабочую группу, уполномоченную в подготовке предложений о внесении изменений в Конституцию. Она состояла из 75 человек, в числе которых было много известных представителей различных сфер деятельности: спорта, образования, науки, здравоохранения и др. Эта группа работала над включением в законопроект о поправке множества дополнений, помимо тех, что были предложены Президентом. Но, как указывает С. А. Авакьян, она «была скорее консультативно-совещательным органом и прямого влияния на текст поправок не оказывала»

Поправки изменили систему разделения властей. Поменялись некоторые способы взаимодействия ветвей власти. Так, Председатель Правительства утверждается Государственной Думой, а не согласовывается, как это было раньше. Это же правило распространяется на заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. При этом Президент будет обязан назначить утвержденных Государственной Думой кандидатов на соответствующие должности. Но глава государства по-прежнему определяет основные направления деятельности Правительства. С. А. Авакьян высказал настороженность по поводу выстраивания взаимоотношений между ветвями власти: «если Государственная Дума утверждает председателя и членов правительства, а президент их назначает, то возникает правовая коллизия. Потому что утверждение — это императивное решение и назначение — императивное решение. Тут нужно очень серьезно продумать, как нормативно нивелировать эту коллизию, чтобы снять заложенный в эту поправку кризисный потенциал». Вот другие его слова на это счет: «Чем отличается утверждение от согласования, если последнее слово все равно за Президентом, — неясно». Да и вообще, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ имени М. В. Ломоносова не считает, что положение законодательной власти значительно усилилось: «Что касается новых полномочий Госдумы и Совета Федерации, то здесь я никакого усиления законодательной власти не вижу».

Статья 71 Конституции РФ пополнилась несколькими пунктами, где указаны наиболее значимые для государства сферы, которые должны входить в ведение федеральных властей. Это здравоохранение, безопасность личности, информационные технологии и др.

В экономическом плане гарантировался минимальный размер оплаты труда и индексации пенсий. Помимо этого, утверждается, что будут созданы условия для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан (ст. 75.1)

Подкорректированы требования к кандидатам, которые претендуют на должность судей, министров, главы Правительства, сенаторов СФ, глав субъектов РФ и др. должностных лиц. Им запрещено иметь гражданство другого государства, вид на жительство и зарубежные счета.

Закреплена роль Государственного Совета как органа, способствующего лучшему функционированию и взаимодействию органов публичной власти, а также определяющего основные направления внутренней и внешней политик. С. А. Авакьян не оставил без комментария и этот вопрос: «...те полномочия, которыми будет наделен Госсовет, фактически дублируют полномочия Президента. И такого по Конституции быть не должно...».

Наряду с этим, предпринимаются шаги к ликвидации такой проблемы, как искажение исторических фактов. Защита исторической правды обеспечивается государством. Появилось упоминание о Боге (ч. 2, ст. 67.1), что вызвало много

общественных дискуссий, хотя КС РФ в своем постановлении от 16.03.2020 № 1-3 указал, что это изменение не означает отказ от светского характера Российского государства, поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным в России и не ставит россиян в неравное положение в зависимости от наличия такой веры.

Внимание заостряется на таком направлении как защита и поддержка детей и семейных ценностей. В общем, одной из целей поправок было утверждение общественных ценностей на долгие годы вперед. Также установлен приоритет национального законодательства, в частности Конституции, на что, в свою очередь, обращал Президент в своем послании Федеральному Собранию (ст. 79). Если решения международных органов, принятые на основе международных договоров РФ, будут противоречить Конституции, то они не будут исполнены.

Не обошлось и без противоречий и неточностей в Конституционных поправках 2020 г. Содержание статьи 67.1 практически не соответствует 3 главе Конституции РФ, где она находится. Вопросы, касающиеся Бога, Отечества и детей, никак не соприкасаются с федеративным устройством.

Некоторые юристы считают, что далеко не все вносимые поправки в своей совокупности взаимосвязаны по содержанию, чего требуют положения Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ». Есть еще и другие огрехи, замеченные учеными и другими людьми из правовой среды.

Как видно, конституционная реформа 2020 г. была самой масштабной за всю историю существования Конституции 1993 г. Можно даже сказать, что произошел мини-пересмотр Конституции РФ, потому что для проработки поправок была создана специальная группа, а для принятия проведено всероссийское голосование, что не предусмотрено законодательно в процедуре внесения поправок, но зато очень сходно с процедурой принятия новой Конституции. С другой стороны, законом это и не запрещено. Так же считает и С. А. Авакьян: «Статья 136 Конституции, предписывающая процедуру принятия поправок, не предусматривает такой необходимости. Но сказать, что она и запрещает это, мы тоже не можем».

Темы пересмотра Конституции, кстати, немного коснулся Президент в своем послании парламенту в 2020 г. По его словам, необходимости в этом нет, поскольку «потенциал Конституции 1993 г. далеко не исчерпан, а фундаментальные основы...еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества». Действительно, главные принципы, изложенные в 1 и 2 гл. Конституции, не теряют своей актуальности, и пока есть возможность делать необходимые изменения положений гл. 3–8, не вступая при этом в противоречия с нормами из 1, 2 и 9 гл., то принимать новую Конституцию нецелесообразно.

Надо отметить, что четыре из пяти поправок были инициированы Президентом. Это говорит в пользу такого мнения, что Россия является суперпрезидентской республикой. Слова С. А. Авакьяна подтверждают этот тезис: «Я вполне резонно считаю, что наше государство уже является суперпрезидентской республикой...и считаю эту форму правления оправданной, потому что без сильной президентской власти в нашем государстве очень плохо обходиться». Не совсем понятно, как известный конституционалист понял, что отсутствие сильной

президентской власти отрицательно скажется на стране, ведь на протяжении истории Российской Федерации не было периода, когда роль Президента в стране была не такой лидирующей. Возможно, конечно, что сосредоточение такого массива властных полномочий в своих руках помогает главе государства реализовывать свои функции в качестве гаранта Конституции: не только следить за осуществлением прав и свобод человека и гражданина, но еще и думать, как усовершенствовать конституционные нормы для последовательного развития страны.

Таким образом, обобщая все вышесказанное, вряд ли можно сказать, что внесение пятой поправки в Конституцию прошло очень гладко. Весь процесс — начиная с названия закона и заканчивая способом принятия — выдался крайне нетипичным в сравнении с предыдущими поправками. Нельзя однозначно говорить и о необходимости уже принятых поправок, поскольку сильные аргументы есть как у согласных, так и у несогласных. Но можно заверить, что это событие стало знаковым для российского конституционализма и дало много пищи для размышления в научных кругах.

*Габиева С. М.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и международного права
юридического института
Дагестанского государственного университета*

ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная молодежная политика в Российской Федерации нацелена на последовательное повышение уровня жизни молодежи, на ослабление социальной несправедливости и укрепление стабильности общества. Что же следует понимать под государственной молодежной политикой? По мнению К. В. Подъячева, «государственная молодежная политика — это система планируемой государством деятельности, направленной на то, чтобы молодежь смогла стать полноценным и полноправным членом общества, участвующим во всех сферах его жизнедеятельности и в первую очередь в тех, которые наиболее актуальны»¹. Другие ученые полагают, что государственную молодежную политику следует понимать как слияние в одно единое целое множества различных проектов и государственных программ, направленных на поддержание молодежи под усиленным контролем государства². Она действует на основе определенных

¹ Подъячев К. В., Халий И. А. Государственная молодежная политика в современной России: концепт и реалии // Вестник Российского университета дружбы народов. 2020. Т. 20. № 2. С. 265.

² Ахмедова К. Р. Правовое регулирование государственной молодежной политики в России: проблемы и пути их разрешения // Студенческие научные исследования : сборник статей II междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2020. С. 143.

принципов: учета интересов молодежи; участия молодежи в разработке и реализации направлений государственной молодежной политики и т.д.

Государственную молодежную политику реализуют органы государственной власти и местного самоуправления, а также молодежные общественные объединения и другие юридические лица. В июле 2020 г. Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному собранию предложил предусмотреть специальные разделы в национальных проектах, направленные на поддержку молодежи. Оценки особой важности проблемы реализации государственной молодежной политики нашли отражение в президентских указах, государственных программах и концептуальных документах общенационального значения. В Российской Федерации в настоящее время действуют такие проекты, как Национальный проект «Образование», направленный на обеспечение возможности самореализации и развития талантов молодых людей; Национальный проект «Демография», включающий поддержку семей при рождении детей; Национальный проект «Культура», направленный на создание условий для культурного развития и самореализации молодежи, и др.

Что касается специализированных государственных структур, занимающихся молодежной политикой на федеральном уровне, то единственным органом, осуществляющим деятельность в данной сфере, является Федеральное агентство по делам молодежи «Росмолодежь», которое приняло участие в реализации перечисленных национальных проектов, посвященных молодежи.

В 2014 г. вступили в силу «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 г.», где содержится полный перечень проблем российской молодежи. В документе определяются такие положения государственной молодежной политики, как поддержка молодых семей; снижение безработицы среди молодежи; содействие в сфере охраны здоровья молодежи и т.д.

В 2020 г. были приняты поправки к Конституции РФ (в ред. от 01.07.2020), в которых воплощены нормы, затрагивающие интересы детей и молодежи (ст. 67.1, 71 и 72 Конституции РФ). Внесение в Конституцию РФ положений этих статей направлено на стабилизацию отношений государства, общества и молодежи. Впервые на конституционном уровне был введен термин «молодежная политика», предоставляя федеральным, региональным и муниципальным властям право на ее реализацию. Поправки, внесенные в Основной закон, направлены на создание условий по воспитанию молодежи в духе патриотизма, обеспечение национальной безопасности, безопасности личности, общества и государства¹.

Таким образом, в Конституции РФ реализуются принципы, касающиеся непосредственно молодежи, что можно считать прорывом в молодежной политике России.

Однако при реализации государственной молодежной политики в России возникают определенные проблемы, в том числе на региональном уровне. А. Д. Катунина выделяет следующие проблемы: «отсутствие комплексного решения в нормативно-правовой сфере и программном обеспечении; отсутствие единой системы органов, которые отвечали бы за молодежную политику; неправо-

¹ Власова М. А., Качалов А. Г. Роль Президента России в формировании и осуществлении молодежной политики // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 4. С. 98.

мерное распределение финансовых средств посредством поддержки грантами; кадровое, инфраструктурное обеспечение сферы; нет необходимого взаимодействия с молодым поколением; отсутствие воспитательной деятельности»¹. Среди проблем также следует назвать: низкое качество здоровья молодежи, вызванное несбалансированным питанием; безработицу, снижение качественного образования и трудоустройства и др. Меры, проводимые федеральными и региональными органами государственной власти, как правило, зависят от наличия бюджетных средств в регионах, что отражается на реализации государственной молодежной политики.

В связи с пандемией COVID-19 вопросы эффективности функционирования государственной молодежной политики приобрели наибольшую значимость. Возникло множество проблем, обусловленных необходимостью поддержки молодых людей и их семей в связи с тяжелым финансовым положением из-за ограничения передвижения граждан, потери ими работы и пр. В результате в декабре 2020 г. был принят Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации», дискуссии о котором велись не один год. В разработке данного закона приняли участие представители всех субъектов Российской Федерации, молодежи, общественных организаций. До его принятия в нормативной правовой системе России отсутствовал законодательный акт, закрепляющий основные понятия, цели, принципы и направления молодежной политики в стране. В законе раскрывается понятие «молодежь» — как социально-демографическая группа лиц в возрасте от 14 до 35 лет, и понятие «молодежная политика» — как «комплекс мер нормативно-правового характера, направленных на создание условий для развития молодежи, ее самореализации в различных сферах жизнедеятельности»², устанавливаются основные направления молодежной политики — патриотизм, межнациональное и межэтническое согласие, поддержка молодых граждан, их инициатив и др.

Региональным правительствам, согласно Федеральному закону «О молодежной политике в Российской Федерации», также дается широкий круг полномочий в реализации собственных стратегий по поддержке молодежных объединений и инициативных молодых людей. Так, в Республике Дагестан действует Государственная программа «Реализация молодежной политики в Республике Дагестан» (в ред. от 25.08.2021), направленная на развитие и поддержку молодежи и ее самореализацию. На региональном уровне также были приняты законы, регулирующие жизнедеятельность молодежи. В качестве примера приведем закон Республики Дагестан от 30.04.2021 № 30 «О молодежной политике в Республике Дагестан», в котором регулируются отношения, возникающие при реализации молодежной политики на территории республики, определяются полномочия органов государственной власти Республики Дагестан в сфере молодежной политики.

Значимой проблемой государственной молодежной политики следует считать ориентированность на конкретные группы молодежи, к примеру, на молодые

¹ Катунина А. И. Особенности и проблемы государственной молодежной политики как фактора социализации молодого поколения в современной России // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3. С. 527.

² О молодежной политике в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2020 г. № 489-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

семьи, безработных, выпускников детских домов и т.д. Тогда как другие группы молодежи зачастую не получают государственной поддержки. Так, В. В. Вагнер отмечает, что «серьезной проблемой в современной российской молодежной политике можно отметить ее нормативно-правовую ориентированность лишь на определенные молодежные группы»¹. Как нам кажется, такие решения, безусловно, следует считать важными. Однако как представляется, их следует включить в комплексную программу по развитию и реализации государственной молодежной политики.

Рассматривая вопросы эффективности функционирования государственной молодежной политики, недостаточно учитывать только опыт Российской Федерации, важно также изучать зарубежную практику развитых стран, перерабатывать и внедрять передовые направления совершенствования.

Для большинства зарубежных стран вопросы государственной молодежной политики имеют особое значение. Под молодежью в зарубежных странах понимаются лица разных возрастных категорий. Так, в Германии это лица в возрасте 27 лет, во Франции — до 26 лет и в Швеции — до 25 лет, в США — с 14 до 24 лет, в России — с 14 до 35 лет.

В данном контексте представляется интересным опыт Соединенных Штатов Америки. В отличие от России, молодежная политика США нацелена на государственную поддержку только наименее защищенной молодежи. К тому же в стране регламентируются жесткий порядок расходования средств и категории лиц для получения помощи. Однако опыт реализации данной политики свидетельствует об ее эффективности. Формирование национальной молодежной политики в США обусловлено необходимостью поддержки таких «подверженных риску» групп, как: приемные дети, бездомная молодежь и т.д. Американская федеральная молодежная политика базируется на основе многочисленных программ, предоставляющих молодежи возможность развивать навыки, которые помогут ей во взрослой жизни².

Американский подход в реализации молодежной политики отличается от российского тем, что опирается на доказательную разработку, внедрение и развитие комплекса мер, направленного на поддержку молодых людей. Более того, внимание правительственных служб обращено к молодежи, ущемленной в своих гражданских правах. Упор делается на вовлечение федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, а также поддержку со стороны специализированных форумов и таких организаций, как «Детские кабинеты» для координации ведомственной работы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В правовом регулировании государственной молодежной политики достигла значительных успехов Германия, законодательная база которой включает узко-

¹ Вагнер В. В. Проблемы государственной молодежной политики в современной России и возможные пути их решения // Социальная активность молодежи как необходимое условие развития общества : сборник статеймеждунар. науч.-практ.конф / под ред. Г. В. Ковалевой. СПб., 2019. С. 62.

² Буторов А. С., Адлов Р. А. Особенности государственной молодежной политики в России и США на современном этапе: сравнительный анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Государственное и муниципальное управление». 2021. Т. 8. № 2. С. 189.

направленные нормативные правовые акты, закрепляющие отношения в сфере защиты прав детей и молодежи. В стране действуют две важнейшие программы действий: первая — по улучшению ситуации социально обделенных детей и молодежи и вторая — против вытеснения и дискриминации на рынке труда и в обществе. Во Франции также реализуются обширные молодежные программы со стороны государства и общественных организаций, в рамках которых разрабатываются меры по поддержке молодежных инициатив. В стране функционируют национальные советы молодежи, рассматривающие проблемы молодежи, связанные с молодежной политикой, профессиональным становлением молодежи. Во Франции и Германии решение проблем молодежи возложено на государство¹.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Конституционная поправка, впервые закрепляющая наличие молодежной политики в Основном законе страны, способна не только придать новый импульс дальнейшему развитию нормативных правовых механизмов регулирования молодежной политики, но и стать конституционной основой ее практической реализации.

Проблемы государственной молодежной политики в России можно решить, как представляется, путем комплексного подхода, а именно совершенствования нормативной правовой базы, использования опыта зарубежных стран с учетом специфики России, построения взаимодействия между инициативными представителями молодежи для поддержания ее социально-экономических, политических и духовно-нравственных возможностей.

Таким образом, для повышения эффективности функционирования государственной молодежной политики в России необходимо учитывать опыт развитых зарубежных стран, перерабатывать и внедрять передовые направления совершенствования.

*Галицкая Н. В.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного и муниципального права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия»*

О ПРОБЛЕМАХ РАВЕНСТВА ДОСТУПА К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ В РОССИИ

В настоящее время только человеческий капитал (включающий в себя, знания и навыки, приносящие доходы человеку и его стране) может повлиять на социальное и экономическое благополучие Российского государства. Особое значение в свете новых тенденций приобретает высшее образование, поэтому перед образовательной сферой стоят новые вызовы по развитию и совершенствованию человеческого капитала. Усиленное внимание государства должно быть направлено к таким проблемам как: неравенство доступа к получению высшего образованию, низкая социальная мобильность населения, слабое государственное финансирование вузов и науки, конкуренция с образовательными организациями ино-

¹ Оголь А. А. Государственная молодежная политика в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительное исследование // Молодой ученый. 2021. № 8 (350). С. 164–168. URL: <https://moluch.ru/archive/350/78752/> (дата обращения: 04.11.2021).

странных государств за студентов. Перед современным высшим образованием ставится задача не только быть одним из социальных обязательств страны, а социальным лифтом и двигателем научного и экономического прогресса.

Направления развития образования обозначены в нормативных правовых актах Российской Федерации, основными из которых является Федеральный закон «Об образовании»¹, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Федеральный закон «О молодежной политике»², и Указ Президента России «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.», который ставит перед органами власти следующие цели:

- вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству образования;
- обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования;
- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности³.

Не менее важными векторами политики в сфере образования стали ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию. Так, в апреле 2021 г. Президент в своем послании сказал, что 60 % школьников в 2021 г. смогут претендовать на бюджетные места в государственных вузах, и в ближайшее время планируется добавить еще 45 тыс. таких мест. 70 % бюджетных мест, по распоряжению Президента будут отданы в субъекты Российской Федерации, также, начиная с 2021 г. 100 вузов в регионах смогут получить гранты на суммы более 100 млн руб.⁴ Как видим, Президент России всерьез нацелен на поддержание вузовского сектора. Особое значение имеют такие государственные программы, как национальный проект «Образование»⁵. Национальный проект «Образование» предусматривает финансирование в размере 784,5 млрд руб. Проект включает в себя федеральные проекты «Социальная школа» — 295,1 млрд руб., «Успех каждого ребенка» — 80,5 млрд, «Поддержка семей, имеющих детей» 8,6 млрд, «Цифровая образовательная среда» — 79,8 млрд, «Учитель будущего» — 15,4 млрд, «Молодые профессионалы» — 156,2 млрд, «Новые возможности для каждого» — 9,2 млрд, «Социальная активность» 27,3 млрд, «Экспорт образования» — 107,5 млрд, «Социальные лифты для каждого» 4,7 млрд руб.

Касательно мер государственной поддержки высшего образования, можно выделить две группы таких мер. Это экономические меры государственной под-

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 13.07.2021) «Об образовании в Российской Федерации» // *Соб. законодательства РФ*. 2012. № 53 (ч. 1) ст. 7598.

² Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // *Соб. законодательства РФ*. 2021. № 1 (ч. 1) ст. 28.

³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» (в ред. от 21.07.2020) // *Соб. законодательства РФ*. от 27.07.2020 № 30 ст. 4884.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/ (дата обращения: 26.09.2021).

⁵ Национальный проект «Образование» // URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWTjfoFCsqdLsLxC8oPFdkmBB.pdf> (дата обращения: 29.09.2021).

держки высшего образования, например гранты, предоставляемые вузам и студентам, стипендии Президента России и Правительства России, премии Президента России и Правительства России, академические стипендии. Вторая группа мер государственной поддержки высшего образования — административные меры. К такому можно отнести — перевод на заочную учебу с коммерции на бюджетные места, стажировки в заграничных вузах, выделение бюджетных мест.

Несмотря на достаточно активную и эффективную государственную политику, направленную на поддержку высшего образования в России, и на закрепленный в Указе Президента «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» принцип справедливости, в стране продолжают формироваться и усугубляться две основные проблемы — это образовательное неравенство и миграция преподавателей и студентов вузов с регионов в столицу.

Особо остро стоит проблема неравенства доступа к высшему образованию в России. Такой вывод можно сделать, приняв во внимание большое количество появившихся в последние годы частных школ, и уменьшающееся количество муниципальных сельских школ. Например, в столице, а также в большинстве субъектов России, появились частные школы, стоимость обучения в некоторых из них составляет от 800 тыс. руб., до 2 млн руб. за учебный год¹. В подобных учебных заведениях задействованы высококвалифицированные педагогические работники, даются углубленные знания. Таким образом учащийся частной школы из обеспеченной городской семьи находится в заведомо не равном положении с ребенком, проживающим в сельской местности. Для решения проблемы образовательного неравенства была реализована государственная программа «Земский учитель»². Однако приезжать работать в сельские школы по программе «Земский учитель» заинтересованы в основном неопытные выпускники педагогических вузов, в то время как частные школы, предлагая высокую заработную плату, привлекают в свои трудовые коллективы опытных учителей.

Задолго до программы «Земский учитель», но с той же целью создания равных условий доступа к высшему образованию, в России был введен в образовательную систему Единый государственный экзамен. По-нашему мнению, ЕГЭ улучшил ситуацию, но не решил проблему, поскольку сдать ЕГЭ на высокие баллы могут подростки, занимавшиеся с репетиторами. Получается социальное и экономическое неравенство приводят к неравенству возможностей в получении доступа к высшему образованию.

Для уменьшения разрыва в образовательном неравенстве предлагаем обязать все школьные образовательные учреждения, независимо от формы собственности, выкладывать на свой сайт учебные занятия в видео-формате. При таком подходе дети, не имеющие возможности обучаться в ведущих школьных учреждениях, смогут получить дополнительный доступ к углубленным урокам в Интернете. Видео-уроки будут полезны и для контроля над качеством школьного образования. В закон «Об образовании»³ следует добавить статью подобного содержания: «Все школьные заведения не зависимо от форм собственности

¹ Частные школы // URL: <https://www.ucheba.ru/article/725> (дата обращения: 09.09.2021).

² Официальный сайт программы «Земский учитель» // URL: <https://zemteacher.apkpro.ru> (дата обращения: 03.09.2021).

³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 13.07.2021) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1) ст. 7598.

должны на своем сайте выкладывать видеозаписи с уроками по всем предметам, предусмотренным школьной программой. Школьные учреждения обязаны раз в неделю оказывать бесплатные образовательные консультации в очно-дистанционном формате для всех желающих от 7 до 18 лет продолжительностью не менее часа». Оплачивать подобные консультации можно за счет бюджетов субъектов.

Особого внимания требует вопрос оттока студентов и преподавателей в столицу, так как его следствием является уменьшение научного и экономического потенциала в регионах. Весьма полезным для решения обозначенной проблемы станет выравнивание зарплат преподавателей в государственных вузах. Предложенная мера поспособствует уменьшению утечки профессорско-преподавательских кадров высших учебных заведений регионов, так как основной мотивацией подобной миграции становится заработная плата. Например, заработная плата преподавателей разнится даже в региональных филиалах московских вузов, по сравнению с головным вузом.

Так как проблему миграции талантливых абитуриентов и преподавателей вузов из регионов столицу надо решать комплексно, полагаем, что необходимо переносить ведущие вузы, концентрирующие вокруг себя молодежь, в слабо населённые регионы, такие как Сибирь и Дальний Восток. Например, в закон «Об образовании» можно внести поправку «Ведущие государственные вузы Москвы и Санкт Петербурга, должны перенести свои основные административные и базовые учебные корпуса в сибирский и дальневосточный федеральные округа». Наши предложения помогут остановить образовательную миграцию и неравенство доступа к высшему образованию.

*Сисакьян А. К.,
кандидат юридических наук,
доцент Департамента образования
Троицкого филиала
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный
университет»*

СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ КАК ФАКТОР, СПОСОБСТВУЮЩИЙ ФОРМИРОВАНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

Традиционно одной из конституционных характеристик современных государств является сигнатура его в качестве социального. В теории права, между провозглашением социальных прав в учредительном документе государства и принятием на себя обязанности по их обеспечению и защите государством, стоит знак тождества¹. Удовлетворенность населения реализуемой в стране государственной политикой и в первую очередь состоянием социально-экономической сферы определяет в сознании народа уровень доверия к органам

¹ Колесников Е. В., Плотникова И. Н. Старшова У. А. Становление социального государства в Российской Федерации: проблема развития социальных и экономических прав человека и гражданина // Вестник Московского государственного областного университета. Серия : юриспруденция 2018. № 4. С. 91–113.

публичной власти, формирует правовые ценности, связанные с исполнением закона, знание и уважение, понимание мира Конституции РФ, ощущение сопричастности себя государству, в целом отношении к государственно-правовой сфере, что, собственно, и формирует здоровое конституционное правосознание.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ, политика России ориентирована на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Можно ли отнести РФ к числу государств, в полной мере исполняющих обязанности и удовлетворяющих притязания граждан в социальной сфере, с точки зрения вышеперечисленных позиций? Скорее нет, пока это только конституционный идеал. Достичь абсолютного соответствия между конституционно-правовой и социальной реальностью невозможно. Вместе с тем, когда политико-правовая система государства удовлетворяет интересы большинства населения, а институты гражданского общества посредствующих в текущем законодательстве инструментов активно вовлекаются в процесс государственного управления, такое государство действительно функционирует в трех конституционных ипостасях — в качестве правового, социального, демократического, с высокоразвитым уровнем конституционного правосознания как рядовых граждан, так и представителей публичной власти.

С момента принятия Конституции РФ 1993 г. реализация направлений социальной политики носила скорее декларативный характер. Образовавшийся еще в перестроечные годы вакуум в конституционном правосознании уже несоветских граждан, спровоцированный в том числе по причине самоустранения государства из тех сфер жизни человека, где участие его было необходимым и приумноженный впоследствии такими непопулярными мерами, как например, монетизация социальных льгот в 2004 г. довели общество до состояния социального кризиса. Вероятно потому, конституционные преобразования 2020 г., анонсированные главой российского государства как меры, ориентированные на снижение степени социальной напряженности в обществе, возымели столь широкий общественный резонанс. Вслед за одобренными на всенародном голосовании конституционными поправками, Президент РФ утверждает Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»¹. Надо полагать, что принятый указ формулирует цели национального развития и основы социальной политики государства. Реализации важных и нужных в большинстве своем «конституционных улучшений» в социальной сфере, а именно: условия экономического роста, нормы о труде, социальном партнерстве, культуре, воспитании, семье, детях, браке, образовании, языке предстоит длительный и сложный путь.

Современная конституционная практика демонстрирует, что «практически все внутренние кризисы в государствах обусловлены в той или иной степени проблематикой социальной справедливости»². Индикаторами социальной справедливости в государстве являются количественные показатели разницы

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» // СЗ РФ от 27.07.2020 № 30 ст. 4884.

² Трусов Н. А., Цветков В. В. Отсутствие конституционно-правового регулирования форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как негативный фактор в обеспечении социальных прав и свобод граждан // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 2 (50). С. 36.

в доходах между слоями населения. Внимания в этой связи заслуживает нормативная регламентация параметров потребительской корзины, МРОТ и прожиточного минимума, утверждаемых на федеральном и региональном уровнях.

Очевидной проблемой реализации социальной политики являются существенные диспропорции экономического развития в субъектах РФ и муниципальных образований в составе таковых. Федеральный законодатель обязывает регионы и муниципальные образования не только обеспечить уже достигнутый уровень социального обслуживания населения, но и повысить качество оказываемых услуг в этой сфере. При этом финансирование делегированных полномочий из федерального бюджета, в составе Фонда компенсаций федерального бюджета, в соответствии со ст. 133 Бюджетного кодекса РФ, осуществляется в виде субвенций. Таким образом, часто складывающийся дефицит бюджета субъекта РФ, в совокупности с тем, что бюджеты некоторых регионов и муниципальных образований и вовсе являются дотационными, не позволяет должным образом обеспечить социальное обслуживание населения.

Одним из главных аспектов текущего законодательства РФ в социальной сфере, является пенсионное обеспечение населения. Фактически пенсионные выплаты в 2020 г. составляли не более 30 % от средней заработной платы, в то время как установленный международным законодательным законодательством стандарт равен 40 %. По данным Росстата средняя пенсия в России в 2020 г. составила 14 924 руб. При выходе на пенсию доходы граждан сокращаются более, чем в три раза. Вследствие чего, большая часть населения, достигнув пенсионного возраста продолжает привычную трудовую деятельность. В 2019 г. 8, 574 млн пенсионеров по старости продолжили работать. Ситуация во многом усугубляется регулярным повышением стоимости жилищно-коммунальных услуг. А в сравнении с показателями уровня пенсионного обеспечения граждан зарубежных государств, величины пенсии в РФ уступают им по меньшей мере в два раза. Стало быть, положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г.¹ «Положение о повышении уровня пенсионного обеспечения всех категорий пенсионеров» (повышение среднего размера трудовых пенсий по старости к 2016–2020 г. должно было достичь величины, обеспечивающей не менее 2,5-3 прожиточных минимумов пенсионера) так и остались нереализованными.

Как результат «конституционных улучшений» ч. 5 ст. 75 Конституции РФ содержит указание на государственную гарантию МРОТ не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ. Часть 6 ст. 75 Конституции РФ гласит, что в РФ формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. Закрепление МРОТ не менее величины прожиточного минимума на конституционном уровне абсолютно справедливо. По сути, это минимум того, что должно сделать государство для обеспечения заявленной в ст. 7 Конституции РФ достойной жизни населения.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р О Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г. // СЗ РФ от 24.11.2008 № 47 ст. 5489.

Чувствительной в этой сфере по-прежнему остается система здравоохранения и многочисленные проблемы ее функционирования, связанные с вопросами финансирования, управления, кадрового наполнения и т. д. Несостоятельность конституционной социальной поправки п. «ж» ч. 1 ст. 72, связанной с отношением к совместному ведению РФ и субъектов РФ координации вопросов здравоохранения, в том числе обеспечения оказания доступной и качественной медицинской помощи продемонстрировал коллапс по случаю объявления пандемии.

Указанные поправки, в совокупности с иными конституционными социальными преобразованиями вселяют надежду на возникновение подлинного «welfare state» — государства всеобщего благосостояния.

Эффективность реализации социальной функции государства усиливается при активном участии в этом процессе самих граждан, иными словами, при объединении усилий государства и общества. Несомненно, концепция социального государства, предполагает доминирование в этом процессе самого государства, как формы организации граждан, что создает необходимые условия для удовлетворения социальных потребностей, распределения материальных и социальных ресурсов, и в то же время граждане должны быть не пассивными потребителями таковых, что в итоге породит не иначе как массовое социальное иждивенство.

Рассуждая о роли граждан в процессе построения социального государства, нельзя не сказать об участии в этом процессе институтов гражданского общества. В контексте конституционно-правового мировоззрения — личность прежде всего ассоциируется с гражданским обществом, усилием которой такое общество развивается и неизбежно соответствует заявленным в Конституции РФ характеристикам в качестве правового и социального государства, с реально функционирующими в нем институтами демократии. Однако существование гражданского общества стараниями одного лишь индивида, едва ли возможно. Указанная сфера реализации гражданами активной жизненной позиции, даже при условии их заинтересованности и желании участия в политической жизни государства требует достижения баланса частных и публичных интересов. Частные и публичные начала в условиях гражданского общества должны иметь разумные формы переплетения для последующей реализации их в экономической, социально-политической жизни страны. С помощью институтов гражданского общества наступает «социализация государственной власти»¹. Анализ конституционных положений, формирующих содержание институтов гражданского общества в первом приближении позволяет постулировать о вероятном существовании таковых в РФ. Однако в процессе правореализации и правоприменения возникают существенные затруднения. В редакции Конституции РФ 1993 г. конституционный законодатель так и не включил в содержание ее категорию «гражданского общества», не обеспечив таким образом, возможность народного контроля. Как следствие конституционных поправок ст. 114 Конституции РФ в части полномочий Правительства РФ была дополнена п. е1, где говорится, о том, что Правительство РФ осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивая их участие в выработке и проведении государственной политики.

¹ Бондарь Н. Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 6.

Единичное вкрапление термина «гражданское общество» в конституционный текст в числе одного из многочисленных полномочий высшего исполнительного органа власти недостаточно с учетом важности данной конституционной ценности.

Как итог, «возможности», предоставленные конституционным и текущим законодательством для создания реально функционирующих институтов гражданского общества, ставят на службу органам публичной власти, являющийся единственным источником власти в стране — многонациональный народ России. Сложно не согласиться с В. Д. Зорькиным, утверждающим, что «демократические ценности становятся для граждан ценностями в собственном смысле слова, только начиная с определённого уровня благосостояния общества. Обездоленный народ мало приспособлен к отстаиванию демократии»¹. И в этом отношении, закрепленный в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ постулат об ориентированности России на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (социальная государственность) считать реализованным, слишком большое преувеличение.

Анализируя внесенные в Конституцию РФ поправки, равно как и весь конституционный нормативный пласт, невольно приходишь к выводу о том, что большая часть из них, не более чем, включение в обновленный конституционный текст обобщающих формулировок; подмена понятий — когда реальное участие государства в жизни населения маскируется общефундаментальными положениями. Была ли необходимость в обновлении п. «ж» (1) ч. 1 ст. 72, ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ? Как именно повлияет на процесс правового регулирования, обеспечение достойных условий жизни россиян новое содержание ч. 5 ст. 75, ст. 75 (1) Конституции РФ?

Удастся ли нам воплотить идеологемы, возвращаемые Конституцией РФ о социальной справедливости и достойном уровне жизни, что надо считать должно лечь в основу формируемого конституционного правосознания граждан, при таком неоднозначном содержании законодательства, уяснить истинный смысл, которого проблематично для конституционалистов, не говоря уже о той части населения, уровень правосознания, который мы называем обыденным.

Длительная реформа сферы социального обслуживания, возникшая задолго до конституционных поправок 2020 г. и продолжающаяся ныне, не позволила сформировать целостную и непротиворечивую концепцию обеспечения и защиты социальных прав человека и гражданина в России. Сегодня, как и ранее, отсутствует определенный формат (модель) обеспечения социальных функций государства. Отсутствие стабильности в социальной сфере не вызывать тревогу не может, поскольку провоцирует неопределенность правового положения граждан, препятствует формированию единообразной правоприменительной практики, и как итог реализации конституционных социальных прав граждан.

¹ Зорькин В. Д. Россия и конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008. С. 92–93.

Мункеева С. А.,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО Восточно-Сибирский государственный
университет технологий и управления

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРИГРАНИЧНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Глобализация современного мира требует развития государственного управления во сферах общественных отношений. Так, развитие государственности невозможно представить без развития международных отношений, что мы и наблюдаем в современном мире. Активная политика российского государства направлена в том числе на развитие приграничного сотрудничества, о чем свидетельствует правотворческая активность органов государственной власти. Так, о значимости проводимых реформ приграничных правоотношений в том числе отражающихся на правовом статусе приграничных муниципальных образований высказываются ведущие ученые и практики¹.

Одними из субъектов приграничного сотрудничества являются приграничные муниципальные образования, правовой статус которых дополнился рядом прав и обязанностей. Однако Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — ФЗ 131) не уточняет особенности осуществления местного самоуправления в приграничных районах, оставляя лишь ссылку на Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»³. Так, за муниципальными образованиями остаются обязанности по предоставлению земельных участков для нужд защиты Государственной границы; по оказанию помощи пограничным органам, Вооруженным Силам Российской Федерации, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполнению их законных предписаний, предоставлению необходимой для их деятельности информации; по созданию условий для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Анализ представленной выше нормы не позволяет более полно определить правовой статус приграничных муниципальных образований. Такое положение требует законодательного дополнения и, возможно, посредством внесения в ФЗ 131 отсылочных норм к таким нормативным актам, регулирующим приграничное сотрудничество в Российской Федерации, как федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «Об общих принципах

¹ С. Журова: принятый закон «Об основах приграничного сотрудничества» впервые определяет права и обязанности органов местного самоуправления в этой области // Государственная Дума (duma.gov.ru).

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

³ Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 04.05.1993. - № 84.

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Концепция внешней политики Российской Федерации, Основы государственной пограничной политики Российской Федерации. Представленный перечень далеко не закрытый, т.к. нормы, отражающиеся на правовом статусе приграничных муниципальных образований, содержатся в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период 2 до 2025 г., Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, международных договорах и др. Представленный спектр нормативных правовых актов должен быть взаимосогласован. Следовательно, представляется необходимым не только наиболее полно отобразить права и обязанности приграничных муниципальных образований в ФЗ 131, но и разработать механизм и порядок их осуществления.

Одним из стратегически важных направлений государственной политики в сфере приграничного сотрудничества является восточная часть территории Российской Федерации. Так, в настоящее время действует Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.10.2015 № 2193-р¹. В представленном акте закреплены понятие приграничного муниципального образования как городского или сельского поселения (населенного пункта), муниципального района, городского округа, расположенных в пределах дальневосточных приграничных территорий, а также приграничных населенных пунктов как населенных пунктов, расположенных на территории приграничного муниципального образования. Учитывая, что Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» закрепил, что муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации — муниципальные образования, расположенные на территориях приграничных субъектов Российской Федерации², а также с учетом закрепленных в ФЗ 131 иных видов муниципальных образований, которые также расположены в приграничных территориях, следовало бы в Концепции виды приграничных муниципальных образований уточнить.

В целом данное положение объясняется тем, что данная Концепция была скорректирована в последний раз 20 апреля 2019 г. Однако возможно ли оправдание данного пробела относить к давности нормативного акта.

Кроме того, следует отметить, что проводимые исследования показывают слабую эффективность развития приграничных районов на практике. Так, согласно исследованиям, выявлены повышение уровня миграции населения, снижение численности трудоспособного населения, низкий уровень доходов населения, высокие тарифы на энергоресурсы, высокая налоговая нагрузка на предпринимательство и др.³, свидетельствующие о необходимости повышения

¹ Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р // URL: <http://government.ru/docs/25984/>.

² Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // СЗ РФ. 31.07.2017. -№ 31 (ч. I). Ст. 4728.

³ Аюшеева А. О., Жигжитова Б. Н., Миронова М. В. Развитие приграничных территорий Республики Бурятия на современном этапе // Глобальный научный. № 5 (110). 2020. С. 144–148.

эффективности реализации Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что необходимость совершенствования законодательства о приграничных муниципальных образованиях остается. При этом не умолим тот факт, что развитие приграничных отношений, в которых участвуют муниципальные образования, является необходимым и стратегически важным в развитии современного государства.

*Атагимова Э. И.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры криминологии и уголовно-
исполнительного права Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
с.н.с. ФБУ НЦПИ при Минюсте России*

ПОДДЕРЖКА ИНСТИТУТА СЕМЬИ И ДЕТСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ

Конституция в любой стране — основа жизнедеятельности государства и общества. Нормы Конституции РФ отражают основные национальные ценности общества, определяют «ориентиры политического и социально-экономического развития страны, в центре которых находятся основные права и свободы человека»¹. Руководствуясь международными принципами², Российская Федерация, как социальное государство, возводит государственную гарантию охраны и поддержки семьи и детства, их социальной защищенности в ранг ключевых конституционных ценностей. В решениях Конституционного Суда Российской Федерации неоднократно указывалось на конституционную обязанность Российской Федерации как социального государства заботиться о благополучии своих граждан, сохраняя им условия для нормального существования..., необходимым условием достижения целей социального государства является развитие системы социального обеспечения, которая должна строиться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, выступающих конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ, но и прав, приобретаемых на основании закона»³.

¹ Хабриева Т. Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство (по матер. междунар. науч.-практ. конф.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2003 С. 8–9.

² «Всеобщая декларация прав человека», принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета, № 67, 05.04.1995; «Конвенция о правах ребенка», одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, ратифицирована постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1, вступила в силу для СССР 15.09.1990 // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

³ См. подробнее: постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 № 16-П. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-19072016-n/> (дата обращения:

Стоит отметить, что в последние годы все более настойчиво стал обозначаться общественный запрос на государственную семейную политику, ориентированную на укрепление, развитие и защиту института семьи как фундаментальной основы российского общества, сохранения традиционных семейных ценностей, повышение социальной роли семьи в жизни общества, укрепления нравственных начал семейно-правового регулирования¹.

Как правильно отмечается учеными, ядро сильного государства формирует здоровая семейная ячейка², являясь основой общества и государства, была и остается одним из главных механизмов воспроизводства и совершенствования общества путем накопления и передачи будущим поколениям опыта, традиций и базовых ценностей³. Таким образом, благополучная и дружная семья — это основа здорового общества и сильного государства. Поэтому именно семья нуждается в особой защите со стороны государства и на государственном уровне «должны быть предприняты меры для того, чтобы рождение ребенка являлось несомненным благом для каждой семьи, а ребенок рос в атмосфере счастья, любви и защиты»⁴.

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и безопасного детства стало одним из основных национальных приоритетов Российской Федерации. Масштабная конституционная реформа 2020 г. можно сказать обозначила программу на будущее развитие государства, закрепив нормативные установки, в том числе в социальной сфере. Несомненно, те законодательные новации, которые произошли в социальной сфере свидетельствуют о повышении социальной значимости института семьи и брака. Определив на уровне Конституции Российской Федерации (ст. 67.1; п. ж.1 ст. 72) детей в качестве основного приоритета государственной политики, а также обеспечение благополучного и защищенного детства, приоритет семейного воспитания, защиту семьи и института брака как союза мужчины и женщины, создание условий для всестороннего духовного, нравственного, интеллектуального и физического развития детей, наше государство конституционно закрепило основные ценности нашего общества. Важно отметить, что вопросы социальной поддержки семьи и связанные с ними демографические проблемы находятся в центре внимания общества и государства, а принятые конституционные поправки только закрепляют продолжение курса социальной политики, последовательно проводимого в России на протяжении последних лет.

03.02.2021) ; постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-14052012-n/> (дата обращения: 03.02.2021).

¹ Комитет по вопросам семьи, женщин и детей в Государственной Думе седьмого созыва. Информационно-справочное издание. М. : Издание Государственной Думы, 2017. 320 с.

² Харламов В. С. Теория и практика противодействия преступному насилию в семье : системное криминологическое и уголовно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 СПб., 2019. 719 с.

³ Крашенинников П. В. Защитим семью — защитим детей // Российская газета — Федеральный выпуск от 01.06.2020 № 116 (8170) // URL: <https://rg.ru/2020/05/31/kakie-garantii-i-zashchituidaiut-roditeliam-i-rebenku-popravki-v-osnovnoj-zakon.html> (дата обращения: 01.02.2021) ;

⁴ Безопасность детства: социальные проблемы и правовые способы их решения : монография / под ред. О. Ю. Рыбакова. М. : Проспект, 2021. 424 с. С. 127.

Выдвигая сбережение, приумножение народа и поддержку российских семей в качестве ключевой задачи, в послании Федеральному собранию (2021 г.¹) Президент Владимир Путин, определил новые стандарты социальной политики, в соответствии с которыми государство берет на себя серьезные обязательства перед гражданами России. Было предложено ряд важных инициатив, направленных на поддержку семей с детьми, повышение рождаемости и рост благосостояния людей. В частности это: *выплаты семьям школьников и будущих первоклассников*; *ежемесячные выплаты неполным семьям*; *ежемесячные выплаты беременным женщинам*; *100 % оплата больничных по уходу за ребенком* (больничный по уходу за ребенком в возрасте до семи лет включительно будет оплачиваться в размере 100 % от заработка) и др.

Следует согласиться, что социально-экономическое положение семьи зависит от многих факторов: численного состава семьи, количества и возраста детей, уровня доходов членов семьи, обеспеченностью жильем, состоянием здоровья членов семьи и многих других факторов, влияющих на её жизнедеятельность². В рамках реализации социальной политики, в целях укрепления семьи, а также формирования условий, при которых семья могла бы чувствовать себя защищённой и уверенной в будущем, Государственная Дума РФ в течение последних нескольких лет приняла ряд законов, направленных на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства.

В частности, в 2018 г. вступили в силу поправки³, в соответствии с которыми расширился перечень доходов, не облагаемых НДФЛ — выплаты в связи с рождением или усыновлением первого и второго ребенка освобождаются от уплаты НДФЛ.

С 1 января 2020 г. выплаты в размере 466 617 руб. полагаются семьям, где родился первый ребенок⁴. При рождении второго ребенка маткапитал увеличится на 150 тыс. руб. и составит 616 617 руб., а кроме того, будет ежегодно индексироваться. По оценкам специалистов за период реализации программы МСК многие российские семьи в полной мере ощутили материальную поддержку за счет средств маткапитала, положительная динамика во многом обусловлена тем, что в период реализации программы начиная с 2008 г. расширялись и дополнялись возможности использования средств⁵. В настоящее время про-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/ (дата обращения: 23.07.2021).

² Рыбакова О. С. Конституционные основы реализации прав ребёнка на социальную защиту и социальное обеспечение // *Права несовершеннолетних: правовое регулирование и проблемы реализации в условиях современного общества* : сборник научных трудов : сборник материалов. под ред. О. С. Рыбаковой. М., 2022. С. 94–109.

³ Федеральный закон от 23.04.2018 № 88-ФЗ «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296432/ (дата обращения: 13.07.2021).

⁴ Федеральный закон от 01.03.2020 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346665/ (дата обращения: 13.07.2021).

⁵ См.: Ростова О. С. Государственная программа материнского (семейного) капитала: практика реализации // *Право. Законодательство. Личность*. 2016. № 2 (23). С. 37–44 ; Рыбакова О. С. Развитие законодательства в рамках реализации российской правовой политики в

грамма маткапитала продлена до 2026 г. 19 мая принят Федеральный закон от 26.05.2021 № 151-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым женщинам, вставшим на учёт в медицинской организации в ранние сроки беременности, с 1 июля 2021 г. будет выплачиваться не единовременное, а ежемесячное пособие. С 1 июля 2021 г. вводится новый вид пособия — ежемесячное пособие на ребёнка в возрасте от 8 до 17 лет. Пособие по временной нетрудоспособности при необходимости осуществления ухода за больным ребёнком до 8 лет будет с 1 сентября 2021 г. выплачиваться в размере 100 % среднего заработка.

С целью совершенствования системы оказания государственных услуг гражданам в Российской Федерации в конце 2019 г. принят закон¹ об информировании граждан о положенных им льготах. Граждане смогут получать уведомления о полагающихся льготах при наступлении определенных жизненных событий.

С 1 сентября 2020 г. дети, обучающиеся по образовательным программам начального общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях, должны быть не менее одного раза в день обеспечены бесплатным горячим блюдом и горячим напитком². Обеспечение питанием будет осуществляться за бюджетные средства, регионы получают на эти цели субсидии из федерального бюджета.

Вступили в силу важные поправки³ в семейное законодательство, предоставляющие детям из одной семьи, проживающим по одному адресу, право преимущественного приема в те школы и детские сады, куда ходят их братья и сестры. Ребёнок имеет право на преимущественный приём на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования и начального общего образования в государственную или муниципальную образовательную организацию, в которой обучаются его брат и (или) сестра, независимо от того, проживают ли все они в одной семье и имеют ли все они общее место жительства. Указанное право распространяется только на полнородных и неполнородных братьев и сестёр (в соответствии со ст. 14 Семейного кодекса Российской

сфере поддержки материнства и семей с детьми // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4 (29). С. 37–41 ; Старосельцева М. М. Материнский (семейный) капитал как способ обеспечения и защиты родительских прав // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2019. № 1. С. 33–36 ; Журавлева И. Н. Особенности приобретения недвижимости с использованием средств материнского (семейного) капитала // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 8 (42). С. 267–269 и др.

¹ Федеральный закон от 27.12.2019 № 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_341775/ (дата обращения: 13.07.2021).

² Федеральный закон от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346666/ (дата обращения: 13.07.2021).

³ Федеральный закон от 02.12.2019 № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339076/ (дата обращения: 13.07.2021).

Федерации неполнородными признаются братья и (или) сёстры, имеющие общего отца или мать).

Таким образом, экспресс-анализ законодательных решений последних лет свидетельствует, что в Российской Федерации современная семейная политика направлена на расширение и оптимизацию системы мер социально-экономической поддержки и защиты семей, материнства, отцовства и детства.

Анализ эффективности мер, установленных в федеральных законах и нормативных правовых актах, в том числе в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности показал, что сложившаяся в Российской Федерации система мер, направленных на преодоление бедности, в своей основе соответствует принципам адресной социальной помощи, которые декларируются международными организациями (такими, как МОТ): государственная социальная помощь направлена в том числе на поддержку уровня жизни семей, чьи доходы не являются достаточными для самообеспечения. Представленные расчёты показывают, что охват населения соцподдержкой в России высок (практически 7 человек из 10 получают от государства какую-либо помощь), причём как малоимущих (82 %), так и не малоимущих (63 %). Но при этом в некоторых регионах около 30–35 % малоимущих вообще не получают никакой помощи¹.

Самой высокой эффективностью располагают меры, которые назначаются с учётом уровня доходов — это социальная помощь малоимущим, пособие на ребёнка, ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и последующих детей в нуждающейся семье. Более половины из каждого рубля этих выплат идёт на покрытие дефицита дохода. Однако исследователи приходят к выводу, что существенно снизить уровень бедности они не могут, поскольку размеры этих адресных мер явно недостаточны. В целях совершенствования методического обеспечения оценки нуждаемости в исследовании предлагается утвердить на федеральном уровне единую методику оценки нуждаемости в целях назначения мер по поддержке нуждающихся семей, в которой будут учитываться не только доходы семьи, но и её имущественная обеспеченность².

Материальное положение многих семей остается все еще в затруднительном положении. По информации Росстата, в 2020 г. число россиян с доходами ниже величины прожиточного минимума составило 17,8 млн человек.

Несомненно верно утверждение ученых, что «социальное государство должно стремиться к сглаживанию неравенства на основе роста благосостояния»³; «именно поэтому социальное государство в тех случаях, когда работающие в семье не могут заработать для удовлетворения ее определенных потребностей, несет особую ответственность за доступность для таких семей жизненно важных

¹ Оценка фактического воздействия федеральных законов, нормативных правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности // Аналитический вестник. М. : Издание Государственной Думы, 2020. 192 с.

² См. подробнее: Оценка фактического воздействия федеральных законов, нормативных правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности // Аналитический вестник. М. : Издание Государственной Думы, 2020. 192 с.

³ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. 544 с.

благ, включающих продовольствие, жилье и т.д.»¹; достижение целей социального государства возможно при дальнейшем улучшении качества жизни семей с детьми, в том числе посредством повышения реальных доходов населения². Снижение уровня бедности в России является ключевой задачей, поставленной в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.». К 2030 г. этот показатель планируется снизить вдвое по сравнению с данными 2017 г., когда доля россиян с доходами ниже прожиточного минимума составляла 13,2 % населения страны (19,4 млн человек).

Снежко О. А.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Московского государственного
областного университета (МГОУ)

ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ ЛИЧНОСТИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Право и безопасность личности в информационном пространстве это две взаимосвязанные друг с другом категории. Процессы цифровизации и развития технологий с одной стороны базируются на нормах права, а с другой — способствуют появлению новых рисков и угроз, которые должны нивелироваться правом. Глубина проникновения права в информационное пространство позволяет выявить некоторые тенденции формирующейся цифровой реальности.

1. Появление новых правовых категорий (цифровые права, цифровые платформы, цифровые QR коды), которые неоднозначно воспринимаются как научным сообществом, так обществом в целом. Вместе с тем полагаем, что правовые новации призваны решать не только задачи по цифровой трансформации действительности и достижению необходимого «регуляторного эффекта» отдельных сфер, но и учитывать интересы личности, гарантировать ее безопасность в современном мире.

2. Преобладание политики «цифры» в праве. Ни для кого не секрет, что сверхамбициозные задачи по цифровой трансформации общественной среды в определенный срок³ способствуют закреплению посредством правовых норм опре-

¹ Азарова Е. Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы : монография. М. : Контракт, 2012. 256 с.

² Рыбакова О. С. Безопасность ребенка в контексте конституционных ценностей Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112). С. 107 ; Отраслевое деление международного права: традиционные и новые подходы: кол. монография: Абаканова В. А., Агеева Е. А., Аксенович О. А. [и др.]. СПб., 432 с. ; Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма : Инфра-М, 2019. 240 с. и др.

³ Например, постановлением Правительства РФ от 09.11.2021 № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» закреплено,

деленных политических целей всего общегосударственного развития¹. Норма права, которая направляет развитие сущего, выступает своего рода «планом развития». При этом ее отсутствие не остановит научно-технический прогресс, который от права в целом не зависит. Поэтому полагаем, что попытки трансформировать существующую реальность посредством закрепления в нормах права общих политических целей цифрового развития необходимо минимизировать.

Право есть основа развития сущего. Коррекция сущего в целях изменения нашей действительности, не всегда требует вмешательства права, поскольку отдельные массовые социальные процессы могут протекать по иным, в том числе и не правовым, правилам. Следует согласиться с Г. В. Мальцевым в том, что всякое право по сути своей должно исключать и противиться любым избыточным результатам регулирования, так же как и недостаточным. Успеху регулирования вряд ли может содействовать радикальная ломка естественного хода событий в регулируемой сфере².

3. Использование права как «инструмента» для проведения цифровых реформ. Сегодня законодательство наполняется новыми категориями, которые приближают формирование новой цифровой реальности³, где взаимоотношения между людьми в различных сферах государственной деятельности все больше заменяются отношениями «человек — машина». При этом огромное значение приобретает цифровая грамотность человека, его умение пользоваться техническими устройствами. По итогам одного из исследований только 27 % россиян — каждый четвертый — обладают высоким уровнем цифровой грамотности⁴. В этой связи необходимо повышать базовый уровень цифровых знаний и навыков для безопасного использования современных технологий.

Но даже самое совершенное право не может обеспечить эффективные цифровые преобразования, если правовой акт будет далек от реальности. Зачастую возникает риск «перехода» регулирующего органа к правовому идеализму, в основе которого лежит убежденность в том, что цифровые преобразования зависят от наличия соответствующего нормы права. Справедливо отмечено, что проводимые в российском обществе преобразования нуждаются в надежном правовом обеспечении, но оно не может быть чисто волевым⁵.

что к 2030 г. уровень «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления достигнет 100 % // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 12.11.2021.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

² См.: Мальцев Г. В. Правовое регулирование как социальный процесс // Электронный ресурс Центра правовых исследований и развития законодательства // URL: <https://centrlaw.ru/pravovoe-regulirovanie-kak-socialnyj-process>.

³ Например, Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности утверждена Концепция развития технологий машиночитаемого права (протокол от 15.09.2021 № 31).

⁴ Цифровая грамотность россиян: исследование-2020. URL: <https://nafi.ru/analytics/tsifrovaya-gramotnost-rossiyan-issledovanie-2020> (дата обращения: 20.11.2021).

⁵ См.: Матузов Н. И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 8–9.

На нормы права не стоит возлагать несбыточные надежды. Представляется, что если правовые нормы представляют собой не столько отражение реальных условий жизни, сколько цели всего государственного управления, к достижению которых надо стремиться, или не в полной мере соответствуют действительности, то они способны дезориентировать субъектов права, спровоцировать повышенные ожидания у граждан¹, а в последующем могут привести к «отторжению» правовых установлений. Также велик риск того, что при «забегании» права вперед и отсутствии необходимых объективных предпосылок изменения регулируемых отношений, субъекты правоотношений не смогут выполнять предлагаемые правовые предписания. Вера в то, что наличие соответствующей нормы права ускорит развитие и внедрение новых технологий, зачастую ошибочна.

4. Отсутствие быстрого положительного эффекта для личности. В итоге деформированное общественное мнение может стать причиной юридических конфликтов, привести к правовому нигилизму, «не состыковке» результатов цифровых преобразований с требованиями основного закона страны и ожиданиями общества. Отсутствие положительного результата может обострить существующие социальные диспропорции. Хуже всего то, что иногда посредством закрепления в праве отдельных элементов цифрового будущего с целью обеспечения удобства граждан решаются сугубо коммерческие задачи по развитию бизнеса.

Указанные тенденции актуализируют проблемы обеспечения безопасности личности в эпоху возрастания рисков и угроз, связанных с цифровизацией различных сфер жизни граждан. Так, например, по данным МВД России, за 7 месяцев 2020 г. число преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий, выросло на 94,6 % по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. В 2019 г. в стране было совершено почти 300 тыс. так называемых IT-преступлений (с использованием различных информационных технологий)².

Сегодня безопасность личности в цифровой среде представляет собой конституционный императив всей государственной деятельности. Не случайно глава государства в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021 отметил, что безопасность необходима для благополучия наших граждан и стабильного развития страны³.

Конституция Российской Федерации предусматривает различные виды безопасности: государственную безопасность (п. «д» ч. 1 ст. 114), безопасность Российской Федерации, безопасность государства (ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55), безопасность граждан (ч. 1 ст. 56), общественную безопасность (п. «б» ч. 1 ст. 72), экологическую безопасность (п. «д» ч. 1 ст. 72).

В свою очередь, в содержание безопасности граждан можно включить биологическую, информационную, экономическую, экологическую и др. Полагаем, что категория «безопасность личности» представляет собой комплексное понятие, содержащее инструменты и механизмы, направленные на создание условий защищенности и гарантированности прав и свобод личности, минимизацию

¹ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука РАН, 2016. С. 124.

² См.: Петров И. Мошенники ушли в Сеть // Российская газета № 17 (8071). 28 января 2020 г.

³ Российская газета. 22 апреля 2021 г.

негативного воздействия на нее и устранения внутренних и внешних угроз. Безопасность — это совокупность внутренних и внешних условий существования личности, общества и государства¹, она выступает критерием социальной безопасности, предполагающей защиту всего спектра человеческих ценностей, прав и свобод, в том числе достоинства, законных интересов личности.

В период цифровых преобразований безопасность личности связана прежде всего с применением информационных технологий и оборотом данных.

Развитие технологий и формирующаяся цифровая реальность предоставляют каждому больше возможностей для передачи, получения и накопления информации в различных сферах жизнедеятельности. Понимая значимость указанных процессов, Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации отметил необходимость использования новых технологий и цифровизации для дальнейшего прорывного развития страны на основе «технологического законодательного пакета»².

С развитием технологий обмен данными между личностью и государством значительно упрощается. Однако возникают риски утечки информации в ходе коммуникаций. Человеку практически невозможно отследить, кто и какой информацией о нем обладает, не говоря уже о том, чтобы контролировать множество ситуаций, в которых такая информация может использоваться. Появление единых цифровых платформ, на которых хранятся различные данные, рассматривается обществом неоднозначно. С одной стороны, наличие актуальных сведений о человеке в одном месте достаточно удобно, с другой — риски утечки или неправомерного использования данных существенно возрастают. Неизбежное увеличение количества цифровых платформ³, аккумулирующих, в том числе различную информацию о гражданах, требует повышенного внимания и ответственности уполномоченных органов за обеспечение безопасности хранения данных.

Например, Федеральным законом от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» предусмотрено формирование и ведение единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении страны. В таком реестре будет сосредоточена информация (более 20 позиций) о гражданах Российской Федерации и об иностранных гражданах и лицах без гражданства, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, либо признанных беженцами или получивших временное убежище на территории нашей страны, а также об иностранных гражданах, временно пребывающих в целях трудовой деятельности. Таким образом, планируется уже к 2026 г. сформировать федеральную информационную базу населения страны. Важно, чтобы такая база не стала в будущем источником данных для проведения сомнительных избирательных кампаний, «ранжирования» лиц для оценки их прав на

¹ Мамонов В. В. Конституционные гарантии национальной безопасности России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 18.

² Российская газета. 21 февраля 2019 г. и 16 января 2020 г.

³ Только в Стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р, предусматривается функционирование к 2030 г. 7 информационных систем / цифровых платформ, обеспечивающих решение различных задач.

социальное или медицинское обеспечение, государственного преследования по различным мотивам. Как верно отметил С. А. Авакьян электронное государство должно служить людям¹.

Особую значимость приобретает безопасность биометрических данных физического лица, поскольку постепенно внедряются системы, предусматривающие сбор и использование биометрических данных, таких как ДНК, лицевая геометрия, голос, узор сетчатки и радужной оболочки глаза и отпечатки пальцев. Биометрические данные носят особый конфиденциальный характер, так как они по определению неразрывно связаны с конкретным лицом. Крайне трудно компенсировать последствия кражи персональных биометрических данных, которая понизит безопасность физического лица. Кроме того, биометрические данные могут быть использованы не для тех целей, для которых они собирались, включая незаконное отслеживание и мониторинг совершаемых лицами операций. С учетом этих рисков при сборе биометрических данных необходимо уделять особое внимание вопросам целесообразности и соразмерности.

В настоящее время гражданам необходимы знания и навыки обеспечения цифровой безопасности, в том числе умение оценивать риски при передаче информации и использовать меры и способы защиты персональных данных в цифровой среде, а также своевременное реагирование на нарушения, в том числе онлайн-мошенничество. В большинстве случаев каждому приходится самостоятельно сталкиваться с необходимостью использования электронных сервисов, обеспечивая сохранность своих персональных данных, распознавать мошенников в онлайн-среде и т.д. Реализуемая государством политика «цифрового удобства» с одной стороны упрощает обмен данными, расширяет границы электронного взаимодействия личности с органами государственной власти, но с другой стороны влечет за собой возникновение новых рисков. Например, становится очевидным неполная готовность общества к быстрому «цифровому прорыву». Более того, в некоторых случаях проявляется открытое отторжение и неприятие современных информационных технологий в силу возрастных, религиозных или иных убеждений. Таким образом, ускоренная оцифровка отдельных сфер жизни может повлечь за собой появление в обществе людей, которые не смогут реализовать свои конституционные права, поскольку по каким либо причинам не встроились в цифровое общество. Такие социальные противоречия создают дополнительные риски безопасности для государства.

Правотворческие органы должны исходить из того, что эффективность права зависит от того, насколько оно отражает сущее, сохраняет и развивает его для желаемого будущего. Дифференцируя, наполняя норму права конкретным содержанием, важно заранее предвидеть конечный результат, то есть реальные возможности конституционного правопользования. Как только упускается тонкая грань между конституционализированным правом и установленными возможностями его осуществления, право может утратить свою значимость или обесцениться.

Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения безопасности личности в современный период требует поиска баланса, разумного компромисса между публичными интересами государства, и частными — отдельного граж-

¹ Авакьян С. А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.

данина. Представляется, что следует идти в ногу со временем и поэтапно внедрять современные технологии в различные сферы. При этом важно обеспечить безопасность личности путем гибкого регулирования процессов цифровизации, создавать такую регуляторную среду, которая будет не только комфортной для человека, но и безопасной.

Кравченко О. А.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин РАНХиГС*

ПОДХОДЫ К ДЕМОКРАТИИ КАК СПОСОБУ ВЫЯВЛЕНИЯ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАРОДА

Многие сложившиеся концепции демократии несколько удалились от ее отправной точки, которой является власть народа, его воля. Отсюда возникают вопросы об источнике этой власти, процессах ее реализации, возможности достижения желаемого результата. Каким образом, осуществляется распространение властных полномочий или как происходит формирование воли народа при демократии, каков механизм данного явления? Возможно ли определение того, что критерии демократии реализовались в реальной действительности, таким образом, который позволяет выявить и квалифицировать демократию? Особенность способа принятия решений и их реализация характеризует сущность демократии, позволяет трансформировать волю народа в государственно-правовую действительность. Суть воли народа раскрывается исключительно путем анализа того, как она возникает или конструируется¹.

Традиционно, в зависимости от способа выявления воли народа, выделяют две формы демократии: прямая и представительная. При прямой демократии, народ принимает решения путем голосования за предложенные на голосовании варианты политического выбора и большинством голосов. Причем круг вопросов, которые может разрешать народ касается всех сторон жизнедеятельности общества и государства. При представительной демократии народ также принимает решения путем голосования за предложенные на голосовании варианты политического выбора и большинством голосов. Однако в этом случае, народ делегирует избираемым им представителям, свое право на принятие решений касающихся всех сторон жизнедеятельности общества и государства.

Прямая и представительная демократии однотипны по способу формирования и конструирования воли народа — голосование в отношении определенного варианта политического выбора. Вопросы правильности отражения воли народа в результате его голосования не нашли отражения в указанных видах демократии и выразились в другом — третьем подходе. В этой связи обозначим выделение трех подходов.

Так, первый подход, означает прежде всего опосредованность государственного управления его источником — народом. Этот подход появился в мировой

¹ Медушевский А. Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии. 1993. № 10. С. 18.

истории первым. Подход зиждется на непосредственном осуществлении народом всей власти в государстве без ее делегирования какому-либо представительному органу. Однако названный подход к демократии, справедливо подвергается критике современными авторами, поскольку в современных условиях, она выходит на практику практически не имеет. Тем не менее достоинством подхода, является обоснование народа как высшего и единственного источника власти в государстве, способного самостоятельно осуществлять государственное управление. В свою очередь, трактовка народа в качестве источника власти, позволила в дальнейшем, другим исследователям, выделить возможность делегирования этого качества органам государственной власти, что создало почву для второго подхода.

Сущность второго подхода проявляется в том, что в современном государстве провозглашенные ценности демократии, как правило, обеспечиваются голосованием граждан на свободных выборах и наличием представительной системы, которая призвана представлять интересы народа, что считается общепризнанным. Этот подход является наиболее разработанным в теории государственно-правовой науки, но выхода на практику как на конечный результат действия названных ценностей и соблюдения указанных процедур с приведением понятных и достаточно определенных критериев его оценки, имеет недостаточно. Второй подход концентрируется на самом по себе способе выявления воли народа. Он не выделяет и не оценивает процесс делегирования власти народа государству, например, с точки зрения правильности достижения его результатов, обеспечения названных процедур действенными правовыми средствами.

Как оказалось на деле, реальная демократия не всегда достижима, что вытекает из сущности самого общества, которое не может быть однородным, ведь неравенство — есть естественное свойство человеческого общества. Исследователи демократии обеспокоенные ее современным состоянием, также выявляли риски сопровождающими ее реализацию¹. Примеры приводятся и в отечественной юридической литературе². Отсюда, риски сопровождающие демократию могут быть обусловлены отсутствием регулярной смены лиц замещающих высокие государственные должности. При этом замещение этих должностей на основе выборов не исключает их пожизненного переизбрания³.

¹ Lasswell H. Sino-Japanese Crisis: The Garrison State versus the Civilian State // *China quarterly*. 1937. Vol. 11, № 4. P. 643–49. Лассуэлл ищет ответа на следующий вопрос: «не движемся ли мы к миру «гарнизонных государств» — миру, в котором наиболее мощной группой в обществе являются специалисты по осуществлению насилия» (Lasswell H. *The Garrison State* // *The American Journal of Sociology*. 1941. Vol. 46 (4). P. 455).

² «Отдельные органы публичной власти или их должностные лица, законно получив свои полномочия, в дальнейшем могут неправомерно расширить свои влияние и компетенцию. Это не только органы госбезопасности в период «диктатуры пролетариата» и так называемого культа личности Сталина, но и Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин, принявший в 1993 г. Указ № 1400, признанный Конституционным Судом нарушающим Конституцию. После приобретения таким образом аномальной или сверхнормативной самостоятельности такие субъекты узурпируют власть в ущерб воле и интересам народа, что может повлечь многочисленные человеческие жертвы» (Конституционное право: университетский курс : учебник : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 2. 528 с.).

³ По словам Т. Джефферсона, которые он высказал о человеке, занимающем выборную должность: «После того как он будет однажды избран, он может не добрать на вторых или третьих

Следовательно, наличие выборов само по себе недостаточно для существования демократии. В государственно-правовой действительности воля народа через голосование обязательно должна воплощаться в адекватных результатах выборов. На указанное обстоятельство обращалось внимание исследователей и некоторые из них исходили из того, что при демократии гражданам на деле должно быть обеспечено участие во власти и контроль над ней¹. Этот тезис также высказывался О. Е. Кутафиным: «В условиях народовластия осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом, т.е. гражданами государства, поскольку она выступает в формах самоопределения и самоуправления народа, участвовать в которых могут на равных правах все граждане»². Важность контроля со стороны граждан подчеркивалась и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013, где указывалось на то, что общество должно контролировать исполнение политических программ³.

О подлинном воплощении состоятельности, конкуренции, правильного подсчета голосов избирателей на выборах будет свидетельствовать то обстоятельство, что путем выборов произошла смена политической элиты, не связанной со своей предшественницей (условие достоверности выборов). В этом случае неоспоримо выполнение всех названных критериев проведения выборов. Таким образом, современная теория демократии исходит из того, что демаркационной линией разграничения демократических государств от недемократических является возможность ненасильственной смены политического руководства народом путем голосования на выборах. На эту особенность демократии обращал внимание К. Р. Поппер⁴: «Так что же является основой демократии? De facto существуют лишь две формы государственного устройства: та, при которой возможна бескровная смена правительства посредством проведения выборов, и та, где это невозможно. Обычно первая форма зовется демократией, а вторая диктатурой и тиранией»⁵.

Однако этот подход не учитывает еще один вариант результата выборов, при котором воля народа не направлена на смену политической элиты. При таком варианте проявления воли народа, в результате выборов остается политическая элита, находившаяся у власти до выборов. Если воля народа ориентирована на достижение этого варианта, тогда законодательство о критериях выборов и практика его применения должны быть достаточно развитыми и не порождать

выборах один или два голоса и тогда может обратиться к махинациям и подтасовкам при подсчете голосов.. Естественный ход вещей таков, что свобода идет на уступки, а правительство всегда наступает» (Джефферсон Т. О демократии. СПб. : Лениздат, 1992. С. 100, 103).

¹ По словам Д. А. Керимова, «демократия начинается не там, где народ на словах признается источником политической власти, а именно там, где создана система политических институтов, норм, структур и учреждений, которая обеспечивает гражданам более или менее организованное участие во власти и контроль над ней» (Керимов Д. А. Демократизация советского общества. М., 1989. С. 10).

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2000. С. 87.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 17.02.2019).

⁴ Великий австрийский и британский философ XX столетия; профессор Лондонской школы экономики и политических наук; наиболее известен энергичной защитой демократии.

⁵ Popper K. Popper on Democracy: The Open Society and its Enemies Revisited (Sir Karl Popper) // The Economist. 1988. 23 April. P. 25–28.

сомнений у народа в том, что его воля правильно воплотилась в результатах выборов. Отсутствие названных сомнений может исходить, с одной стороны, из мер позволяющих народу осуществлять эффективный контроль за организаторами выборов, с другой стороны, создания положения, при котором результат выборов заранее не предопределен. В этой связи ответ на вопрос о том, требуются ли еще дополнительные гарантии для воплощения критериев демократии в жизнь, следует считать положительным¹, причем эти гарантии должны быть исключительными, т.е. в силу своей высокой значимости и обеспечения важных конституционных правоотношений, они могут быть не свойственны иным гарантиям направленным на обеспечение других (не властных) правоотношений.

Таким образом, в настоящее время третий подход к демократии или понятие открытой демократии заключается в следующем: воля народа выражается через голосование принятым решением большинством народа и их распространением на весь народ; использование процедуры принятия решений при правильном подсчете голосов путем голосования, которое должно быть конкурентным и состязательным, где условием является либо смена, на выборах, одной политической силы на другую не связанную с ее предшественницей либо наличие мер позволяющих народу осуществлять эффективный контроль за организаторами выборов и создания положения, при котором результат выборов заранее не предопределен. Кроме того, нельзя не отметить, что при демократии возникает вопрос о характере и объеме властных полномочий принадлежащих народу. Ясно, что полномочия не должны быть безграничными и власть народа не должна превращаться в охлократию и здесь демократия взаимодействует с конституционализмом, который предоставляет правовые основы для реализации народом власти в государстве.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы и предложения. Демократия при единстве источника государственной власти имеет различия в способах организации государственной власти в различных государствах и может быть сведена к трем типам: представительная, непосредственная и открытая. Демократия является политическим институтом, призванным выражать волю народа путем голосования. Для практической реализации демократии, голосование должно происходить в условиях конкуренции и состязательности политических сил, то есть достоверности выборов, а также при правильном подсчете голосов избирателей, то есть достоверном определении волеизъявления народа при голосовании (достоверности голосования). Чистота названных процедур не может проходить сама по себе или с участием только государства, поскольку необходимо расширение сфер участия граждан в политической жизни и их правомерной активности. В целях реализации конституционной идеи демократии через призму достоверности выборов, следует выделить контроль граждан за деятельностью избирательных комиссий. Представляется, что чем больше граждан будут участвовать в контроле за деятельностью избирательных комиссий, тем больше они будут вкладывать в развитие демократических начал в государстве.

¹ По словам М. В. Баглая: «Суверенитет народа неразрывно связан с правами и свободами человека и гражданина... Следовательно, суверенитет народа нуждается в защите, и эта защита обеспечивается всем конституционным строем государства» (Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013. С. 121–123).

Выявлены следующие политико-правовые постулаты понимания демократии, государственной власти и выборов: 1) объективной закономерностью всякой государственной власти является ее стремление к продолжению обладания ею; 2) демократическое государство эффективнее недемократического, поскольку в нем имеются правовые институты, которые позволяют ограничить узурпацию государственной власти какой-либо одной политической силой; 3) демократическое государство отличается от недемократического возможностью смены политической власти ненасильственным путем при помощи выборов, результат которых заранее не предопределен. В силу первого постулата, в избирательных системах государств, существует возможность захвата и удержания государственной власти в нарушение народовластия путем искажения волеизъявления народа, поскольку органы государственной власти прежнего состава, выступающие организаторами выборов, заинтересованы в сохранении статус-кво. В связи с этим необходим комплексный механизм по ограничению возможности узурпации государственной власти при проведении выборов на стадиях организации голосования, подведения его итогов и установления результатов выборов (референдумов).

Таким образом, поставлена проблема о реализации демократии как власти народа, которая связана с необходимостью адекватного воплощения воли народа в результатах выборов, достоверностью определения волеизъявления народа при голосовании. Ее место и роль в государственно-правовой действительности: во-первых, выражает отношение конституционализма к демократии, к достоверности определения результатов голосования и выборов; во-вторых, имеет возможность — через вопросы стоящие перед наукой конституционного права, выявить оценочную взаимосвязанную характеристику конституционализма, демократии и достоверности определения волеизъявления народа при голосовании, их важных особенностей и рассмотреть как противоположность всему тому, что относится к искажению волеизъявления народа, захвату власти, присвоению властных полномочий; в-третьих, позволяет выявить как подходы к вопросам инициативы, активности, прав гражданина, корреспондирующих им обязанностей, обеспечение нормативных предписаний санкциями и восстановительными юридическими механизмами, так и к направлениям развития избирательного законодательства через призму достоверности определения волеизъявления народа при голосовании.

*Максименко С. В.,
кандидат юридических наук*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В КАНВЕ ОГРАНИЧЕНИЙ О ЗАПРЕТЕ ИМЕТЬ ДВОЙНОЕ ГРАЖДАНСТВО ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Сегодня десятки, если не сотни тысяч россиян являются одновременно гражданами других стран и помимо российского загранпаспорта имеют второй паспорт другого государства. С одной стороны, паспорт далекой экзотической страны на ваше имя — это возможность уехать именно тогда, когда это потребует. При этом во многих случаях, не обязательно уезжать в страну, гражданином кото-

рой являешься. Например, имея паспорт государства, входящего в ЕС, можно проживать и работать в любой из 28 стран Евросоюза. С другой стороны, при наличии гражданства двух стран есть возможность выбрать, в вооруженных силах какого государства служить и служить ли вообще (можно ведь в это время находиться в третьей стране). Тем не менее предьявлять в российском военкомате второй паспорт бесполезно: если вы получили повестку, то предстоит служить по российским законам. Второй паспорт иностранной державы в вашем статусе на территории РФ ничего не меняет.

Существуют множество объективных обстоятельств, которые способствует возникновению лиц с двумя гражданствами (необходимо отличать двойное гражданство, от — второго). Прежде всего, это миграционные процессы (люди едут туда, где жить экономически выгоднее и проще). Более того, многие страны (Великобритания, Ирландия, Канада, Австралия, Новая Зеландия, США) имеют программы целенаправленного привлечения мигрантов на свою территорию. Как правило, стараются привлечь профессионалов, бизнесменов, инвесторов. И отсюда терпимое отношение к лицам с двумя гражданствами и двумя легальными паспортами. Израиль, Германия, Греция и ряд других стран пошли немного по другому пути, а именно: смягчили условия предоставления гражданства по этническим признакам.

Согласно поправкам в п. «т» ст. 71 Конституции РФ от 12.12.1993 «федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ»¹.

Федеральная государственная служба предполагает определение правовых основ её организации, статуса государственных служащих в РФ. Институт государственной службы в 2003–2004 гг. подвергся кардинальному реформированию. В соответствии с Федеральным законом от 27.05.2003 «О системе государственной службы»² установлено три её вида: государственная гражданская, военная и правоохранительная служба. При этом гражданская государственная служба разделяется на федеральную, регулирование которой осуществляется только РФ, и службу субъектов РФ, являющуюся сферой совместного ведения.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы относятся: федерализм, законность, приоритет прав и свобод, равный доступ к ней, единство правовых и организационных основ, взаимосвязь государственной и муниципальной службы, открытость, компетентность, профессионализм и др.

Поэтому, все три вида государственной службы представляют собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной службы.

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ URL: <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения: 11.10.2020).

² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063 ; 2003. № 46. ч. 1. Ст. 4437.

Государственная служба взаимосвязана и соотносена как с иными её видами (военной, правоохранительной), так и с муниципальной службой по основным условиям и размерам оплаты труда, социальным гарантиям; ограничениям и обязательствам, прохождении, учёту иных видов при исчислении стажа, соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан¹. Как один из её видов государственной службы, государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность на должностях по обеспечению исполнения полномочий государственных органов (федеральных и субъектов РФ) и лиц, замещающих государственные должности. Гражданским служащим присваиваются классные чины 1-3-го класса в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы.

Данным Законом определены также права и основные обязанности государственного служащего, ограничения, связанные с поступлением и её осуществлением, гарантии для служащих (денежное содержание и надбавки к нему, премии, отпуска, пенсионное обеспечение и т.д.), порядок замещения должностей и прохождения службы, статус кадровых служб государственных органов.

Федеральным законодательством регулируется также военная и правоохранительная служба — во внутренних войсках и в полиции, органах ФСБ, в том числе в пограничных войсках, прокуратуре, органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, службах исполнения наказания и судебных приставов, таможенных органах.

В 2005 г. впервые установлены также правовые и организационные основы несения государственной службы российским казачеством, под которым понимаются граждане РФ, являющиеся членами казачьих обществ². Несение ими службу распространяется только на деятельность, связанную с государственной службой, и обеспечивается федеральным законодательством о данной службе.

Согласно ст. 62 Конституции РФ от 12.12.1993³ в РФ не запрещено иметь двойное гражданство. 1. Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. 2. Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

Понятие двойное гражданство является частным случаем множественного гражданства. В международном праве и российском законодательстве понятие «двойное гражданство» означает наличие у лица одновременного гражданства (или подданства — если страну возглавляет не президент, а монарх) двух или более государств. В настоящее время вопрос двойного гражданства у РФ полностью легализован только с Таджикистаном; есть соответствующий двусторонний договор. Ранее был ещё договор с Туркменией, но он прекратил своё действие в мае 2015 г. Что касается всех остальных стран мира, то российские граждане, имеющие два или несколько гражданств, не рассматриваются РФ на своей тер-

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3215 (в ред. от 02.02.2006).

² О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 05.12.2005 // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

³ Конституции РФ от 12.12.1993 URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 15.10.2020).

ритории как «двойные граждане». Их второй паспорт означает не двойное, а два гражданства, то есть создан т.н. «правовой вакуум».

Согласно ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹ 1. Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. 2. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Как было отмечено выше, примером «легализации» двойного гражданства на межгосударственном уровне могут служить Договор России с Таджикистаном об урегулировании вопросов гражданства. Договор определяют, в частности, что каждая из Сторон признает за своими гражданами право приобрести гражданство другой Стороны, не утрачивая предыдущего. В отношении прав и обязанностей «двойных» граждан, их социального обеспечения и военной службы Договор определяет, что данные вопросы относятся к компетенции той Стороны, на территории которой такие лица постоянного проживают. При этом лица, прошедшие военную службу в одной из Сторон, освобождаются от призыва на военную службу в другой Стороне. «Двойные» граждане пользуются защитой и покровительством каждой из Сторон. Наличие у граждан паспортов двух государств даёт им преимущества для безвизовых поездок из одного государства в другое.

28 мая 2014 г. в Закон «О гражданстве РФ» внесены поправки, по которым любой гражданин РФ будет обязан, в установленные сроки, уведомить государственные органы о наличии второго гражданства. Законодательство обязывает каждого обладателя второго гражданства, ВНЖ и ПМЖ в другой стране сообщить об этом факте в надзорные органы (до 2018 г. эту функцию выполняла ФМС, сейчас — ГУМВ МВД России). Это положение касается всех, включая несовершеннолетних и недееспособных — за них это должны сделать родители или опекуны, действующие на основании нотариально заверенной доверенности.

Уведомление о получении второго гражданства должно быть направлено в течение 60 дней с даты наступления события. Сделать это можно только на территории РФ двумя способами: 1. Принести документы в ближайшее отделение ГУВМ МВД лично по месту прописки или пребывания; 2. Воспользоваться услугами почты. При этом отрывная часть уведомления остается на почте в качестве доказательства, что документы приняты к отправке. Другие способы, включая уведомление через портал Госуслуг, не предусмотрены. Помимо заполненного бланка уведомления, необходимо предоставить копии обоих паспортов (российского и иностранного) или документов, подтверждающих наличие ВНЖ или ПМЖ в другой стране. Если документы подаются от имени несовершеннолетнего (до 18 лет) или недееспособного гражданина, то дополнительно прикладывается копия доверенности. При этом личное присутствие опекаемых не требуется. При наличии второго гражданства уведомляющие документы подаются однократно, тогда как лица, имеющие вид на жительство, обязаны уведомлять ГУВМ МВД при каждом его продлении.

¹ О гражданстве Российской Федерации: от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/ (дата обращения: 20.10.2020).

Россияне, постоянно проживающие за рубежом, уведомление о втором гражданстве могут не подавать. Однако если они приезжают в Россию (например, в гости к родственникам), то закон обязывает их сообщать о его наличии в течение 30 дней с даты пересечения границы.

Несоблюдение сроков уведомления, предоставление некорректных, неполных или заведомо дезинформирующих данных является административно наказуемым. В указанных случаях нарушителю грозит штраф от 500 до 1000 руб. Непредставление информации о наличии второго гражданства — это уже уголовное преступление. Оно чревато крупным штрафом (200 тыс. руб.) или принудительными работами на срок до двух месяцев.

Что касается, например, Украины, то еще во время инаугурационной речи Президент Украины Владимир Зеленский пообещал вернуть на Родину коренных украинцев. И не только трудовых мигрантов, но и потомков тех, кто выезжал в Канаду, США, Европу два или три поколения назад. Главная новелла законопроекта — возможность претендовать на украинское гражданство для тех, чьи предки жили на территории Украины, начиная с конца XIX в. Идея ждет воплощения с 13 декабря 2019 г. — именно тогда на рассмотрение парламента поступил определенный президентом как неотложный законопроект № 2590¹.

Также в документе определен перечень государственных должностей, которые не могут занимать бипатриды. В список включены, в частности, секретарь СНБО и его заместители, члены ЦИК, Нацсовета по вопросам телевидения и радиовещания, члены Кабинета министров, прокуроры и т.п. Претенденты на эти должности должны подать декларацию об отсутствии паспортов других государств. При этом упоминание о народных депутатах отсутствует, а механизм проверки достоверности информации в декларациях не определен.

Таким образом, запрет на занятие государственной службой, в случае наличия второго гражданства, является важной вехой в государственном строительстве и управлении. Однако, во-первых, двойное гражданство возникает, если в законодательстве не содержится полного набора ограничителей, препятствующих его возникновению; во-вторых, источник двойного гражданства кроется, как правило, во внутреннем законодательстве каждого из двух государств. Правовой вакуум — это не законодательный запрет иметь два гражданства, это всего лишь отсутствие регулирования, что является актуальным в условия конституционной реформы в РФ.

¹ Лебедь Н. Получат ли украинцы право на двойное гражданство? URL: <https://112.ua/statji/dayte-dva-rada-vvedet-dvoynoe-grazhdanstvo-536418.html> (дата обращения: 12.10.2019).

Зубарев А. С.,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного
и муниципального права Воронежского
государственного университета

ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВЫЙ ВЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

В настоящий момент за рубежом проживает от 30 до 40 млн российских соотечественников, образуя одну из самых больших диаспор в мире¹. Осложнение внешнеполитической и санитарно-эпидемиологической обстановки в мире усугубили и так непростую ситуацию с соблюдением прав соотечественников за рубежом. В частности, речь идет как о территориях их компактного проживания (Украина, Прибалтика), так и об индивидуальной «охоте» на наших соотечественников со стороны спецслужб западных стран, особенно Соединенных Штатов Америки. Учитывая, что международные гарантии прав национальных меньшинств (к коим относятся и наши соотечественники, находящиеся за рубежом) приобретают все более декларативный характер, основная нагрузка по защите прав соотечественников ложится на органы публичной власти Российской Федерации.

Правовой основой для совершенствования государственной политики в отношении соотечественников послужили поправки в Конституцию Российской Федерации, принятые по итогам всероссийского голосования 1 июля 2020 г.² В соответствии с ч. 3 ст. 69 Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.

В развитие данного положения в период 2020–2021 гг. российские органы публичной власти скорректировали государственную политику по обеспечению и защите прав соотечественников за рубежом. Важной вехой стало принятие новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400³. Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (п. 2).

В пункте 19 Стратегии констатируются негативные тенденции ограничения использования русского языка, запрета деятельности российских средств массовой информации и использования российских информационных ресурсов. Отдельно подчеркивается, что российские граждане и соотечественники, проживающие за рубежом, подвергаются дискриминации и открытому преследованию.

¹ URL: <https://rs.gov.ru/ru/activities/5> (дата доступа 10.01.2022).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата доступа 12.01.2022).

³ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

Впервые в главном стратегическом документе страны защита национальных интересов и граждан Российской Федерации за пределами ее территории закреплена в качестве отдельной задачи, решение которой необходимо для достижения целей обороны страны (пп. 5) п. 40).

Новым является положение о том, что достижение целей внешней политики Российской Федерации осуществляется путем решения задач защиты прав и интересов граждан Российской Федерации и российских компаний за рубежом и оказания поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом (пп. 14) и 19) п. 101 Стратегии).

Тем самым защита прав граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, и соотечественников повышена главой государства до стратегической задачи на уровне обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, что предполагает значительную трансформацию деятельности органов публичной власти в военной, внешнеполитической, миграционной и иных областях, а также совершенствование соответствующей нормативной базы.

Примером реализации стратегических установок является принятие конкретных мер по защите прав соотечественников, оказавшихся в сложнейшей политической и экономической ситуации в Украине. После начала гражданского конфликта на юго-востоке Украины в гражданство России было принято 168 381 жителей Луганской области и 273 461 жителей Донецкой области¹. В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, оказания гуманитарной поддержки населению отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины и недопущения дальнейшего снижения уровня жизни в условиях продолжающейся экономической блокады и ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) Президент Российской Федерации издал Указ от 15.11.2021 № 657 г. «Об оказании гуманитарной поддержки населению отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины»². Этим документом на период до политического урегулирования ситуации на основании Минских соглашений обеспечено: признание в Российской Федерации действительными сертификатов о происхождении товаров, выдаваемых органами (организациями), фактически действующими на территориях указанных районов; допуск на равных условиях с товарами российского происхождения товаров, происходящих из указанных районов, в целях осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров отдельными видами юридических лиц; неприменение количественных ограничений экспорта и импорта в отношении товаров, перемещение которых осуществляется через государственную границу Российской Федерации на территории указанных районов или с таких территорий (за исключением отдельных видов товаров).

Указанные меры оказали значительную фактическую экономическую поддержку соотечественникам, компактно проживающим на территории Донецкой и Луганской областях Украины.

Учитывая невозможность со стороны Российской Федерации полностью обеспечить защиту от дискриминации и гарантировать права соотечественников за

¹ URL: https://cxid.info/155390_stalo-izvestno-skolko-grazhdan-s-pasportamirf-zhivet-v-luganske-i-v-donecke.html (дата доступа 10.01.2022).

² URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202111150030> (дата доступа 10.01.2022).

рубежом, одним из наиболее эффективных способов их защиты и поддержки является переселение соотечественников с членами семей на территорию Российской Федерации. Указом Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹ утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — Государственная программа). В 2021 г. Президент РФ своим Указом от 24 марта № 166² внес изменения в эту программу, закрепив сохранение статуса членов семьи участника Государственной программы за лицами, указанными в свидетельстве участника Государственной программы, в случае смерти, признания в установленном порядке безвестно отсутствующим или объявления умершим участника Государственной программы (п. 18.2).

Также необходимо, отметить, что постановлением Правительства РФ от 15.10.2021 № 1757 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»³ значительно улучшены меры социальной поддержки указанной категории соотечественников.

Во-первых, выплаты компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания участникам Государственной программы распространились на членов семей участников программы.

Во-вторых, расширен перечень способов переезда соотечественников и члены их семей, а также перевозки их личных вещей, подлежащих компенсации.

В-третьих, предусмотрена компенсация расходов на уплату консульского сбора и сбора в счет возмещения фактических расходов, связанных с оформлением документов, определяющих правовой статус переселенцев.

В-четвертых, расширен основания предоставления ежемесячного пособия при отсутствии дохода. Пособие гарантируется при отсутствии любого дохода, а не только отсутствия дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

В-пятых, размер ежемесячного пособия при отсутствии дохода, стал устанавливается исходя из прожиточного минимума для трудоспособного населения, установленной в соответствующем субъекте Российской Федерации, а не просто прожиточного минимума.

В-шестых, предусмотрена выплата подъемных лицам, переселяющимся с территории иностранного государства не имеющих на дату выдачи свидетельства участника Государственной программы разрешения на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство в Российской Федерации.

В январе 2021 г. Президиумом Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом утвержден «Комплексный план основных мероприятий по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, на 2021–2023 годы»⁴.

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

² URL: <http://pravo.gov.ru>, 13.01.2021.

³ СЗ РФ. 2021. № 43. Ст. 7255.

⁴ URL: https://www.mid.ru/activity/compatriots/commission/-/asset_publisher/ic6G4m61ZGUP/content/id/4518864 (дата доступа 10.01.2022).

Целью Комплексного плана является координация усилий федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и общественных организаций, направленных на развитие отношений с российской диаспорой в интересах защиты ее прав и интересов, а также активизации роли соотечественников, проживающих за рубежом, в расширении сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Анализ Комплексного плана позволяет выделить основные направления реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, формы мероприятий и ответственных за их реализацию.

Во-первых, содействие консолидации соотечественников, проведению ими скоординированных мероприятий. В частности, предусмотрено проведение различных мероприятий VII Всемирного конгресса соотечественников в октябре — ноябре 2021 г. до новогодних утренников для детей соотечественников. Ответственным за проведение основной массы мероприятий назначен МИД России совместно с заинтересованными федеральными и региональными органами исполнительной власти. За проведение ежегодных Ассамблей Русского мира Фонд ответственным является «Русский мир».

Во-вторых, меры по защите прав и интересов соотечественников. В данном разделе предусмотрено проведение мероприятий в отношении различных категорий соотечественников, прежде всего работе с молодыми соотечественниками. В отличие от первой группы ответственными за проведение указанных мероприятий в основном являются общественные объединения: Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом; Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России»; Ассоциация юристов «Международная ассоциация русскоязычных адвокатов»; Международный союз общественных объединений «Международный совет российских соотечественников». Отдельные мероприятия проводятся общественными объединениями с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В-третьих, развитие информационного обеспечения соотечественников. В рамках данного направления предусматривается усиление российского информационного влияния в государствах постсоветского пространства и других странах с акцентом на альтернативные каналы продвижения контента, такие как интернет-платформы, блогосфера, мессенджеры, социальные сети. По большинству мероприятий, ответственным исполнителем является МИД России, а также Минцифры России.

В-четвертых, содействие сохранению российской языковой и этнокультурной идентичности соотечественников. Указанный раздел Комплексного плана содержит культурно-гуманитарные мероприятия, направленные на сохранение этнокультурной идентичности и презентацию творческого потенциала соотечественников: выставочные мероприятия, концерты, фестивали, творческие конкурсы и иные мероприятия. Ответственным за большинство мероприятий является Россотрудничество, а также Минцифры России и Ростуризм.

В-пятых, поддержка молодых соотечественников и их объединений. В рамках данного направления предусмотрены проведение молодежных форумов, олимпиад, игр и т.п. В частности, предусмотрено ежегодное проведение международного молодежного форума «Евразия Global», международного молодежного форума российских соотечественников, проживающих за рубежом, и др.

За проведение мероприятий ответственны Россотрудничество, Росмолодежь, Минобрнауки России, Минспорт России, Минпросвещения России.

В-шестых, поддержка социально незащищенных слоев соотечественников. В данном разделе запланировано оказание различным мер помощи социально незащищенным слоям соотечественников, ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны; бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны; детям-сиротам до 18 лет и детям до 18 лет, оставшимся без попечения родителей; малоимущим гражданам, доход которых ниже прожиточного минимума, включая малоимущих ветеранов и инвалидов боевых действий, малоимущих одиноких пенсионеров и инвалидов, малоимущим семьям с детьми-инвалидами, малоимущим многодетным и неполным семьям. Ответственным органом за проведение всех мероприятий является МИД России.

Отдельно стоит отменить изменение полномочий Генеральной прокуратуры РФ в области защиты прав соотечественников за рубежом. Федеральным законом от 01.07.2021 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹ Генеральной прокуратуре Российской Федерации предоставлены полномочия по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах). Часть 3 ст. 39.2 Закона предусматривает полномочия Генеральной прокуратуры Российской Федерации (по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации) по подаче в Европейский Суд по правам человека от имени Российской Федерации жалобы о нарушении другими государствами — членами Совета Европы положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и участием в качестве третьей стороны при рассмотрении Европейским Судом по правам человека жалоб, поданных против других государств — членов Совета Европы.

В рамках переданных от Минюста России в июле 2021 г. полномочий по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека Генеральной прокуратурой Российской Федерации 22.07.2021 от имени Российской Федерации на основании статьи 33 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 подана жалоба «Россия против Украины»². Данная жалоба примечательна тем, что именно в ней Российская Федерация ссылается на дискриминацию российского национального меньшинства на Украине. Поданная Россией на Украину жалоба касается целого ряда нарушений, в том числе — гибель мирного населения в Донбассе, дискриминация русскоговорящего населения, лишение жителей отдельных территорий юго-востока Украины возможности участия в выборах в центральные органы власти и т.д.

Таким образом можно констатировать, что после принятия поправок в Конституцию Российской Федерации, касающихся усиления поддержки и защиты прав соотечественников за рубежом, государственная политика в этой области

¹ URL: <http://pravo.gov.ru>, 01.01.2022.

² URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=63838459> (дата обращения: 13.01.2022).

получила новый вектор развития. Она должна стать более динамичной, активной, наступательной.

Суханова А. А.,
старший преподаватель кафедры
конституционного права и муниципального
права Института права ФГБОУ ВО «Челябинский
государственный университет»

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Благополучие представляет собой категорию, специфика которой обусловлена одновременной простотой и сложностью ее содержания. С одной стороны, понимание этого содержания абсолютно общедоступно, но, с другой стороны, такая общедоступность только затрудняет формулирование универсального определения рассматриваемого понятия. Более того, каждая научная отрасль наделяет представление о благополучии своими смыслами, значениями и акцентами.

Социальное благополучие, являясь разновидностью благополучия в целом, также лишено однозначности в его восприятии и преимущественно рассматривается как интегральное понятие, в основу которого положена система взаимосвязанных элементов, отражающих различные аспекты окружающей действительности¹.

Очевидно, что при таком широком понимании социального благополучия для его описания и изучения необходимо использование надлежащего инструментария качественного и количественного анализа, включающего в себя и соответствующий категориально-понятийный аппарат, центральным элементом которого выступает понятие «качество жизни», охватывающее своим содержанием объективные характеристики уровня жизни, а также субъективные оценки людей различных сторон своей жизни².

В государственно-правовой сфере (как сфере наук, так и сфере деятельности) социальное благополучие может быть рассмотрено и в качестве цели реализации социальной политики государства, и в качестве критерия ее эффективности, что по сути отождествляет понятия «качество жизни» и «социальное благополучие»³. Не вызывает сомнений, что социальное благополучие является

¹ См., например: Гоффе Н. В., Монусова Г. А. Социальное благополучие: восприятие реалий // Южно-Российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 3. С. 21–36 ; Донцов А. И., Перельгина Е. Б., Ригель А. М. Объективное и субъективное благополучие: два подхода к исследуемой теме // Вопросы психологии. 2016. № 5. С. 3–14.

² Гоффе Н. В., Монусова Г. А. Социальное благополучие: восприятие реалий // Южно-Российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 3. С. 23.

³ Костина Е. Ю. Социальное благополучие и социальная безопасность в условиях глобализации современного общества // Universum: Общественные науки: электронный научный журнал. 2015. № 6 (16). URL: <http://7universum.com/ru/social/archive/item/2277> (дата обращения: 10.11.2021).

элементом социальной государственности, представляющей собой одну из основных конституционных ценностей, провозглашенную в ст. 1 и 7 Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция) и нашедшей свое отражение в ее последующих положениях. Исходя из этого социальное благополучие также может рассматриваться как конституционная ценность Российского государства.

Представляется, что в современных условиях наиболее действенным и практико-ориентированным регулятором социального благополучия выступают государственные программы Российской Федерации, образующие программного направление «Новое качество жизни»².

Данное направление, включающее в себя 11 государственных программ, призвано обеспечить доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества; необходимый уровень оснащенности жильем; доступ к культурным благам; условия, позволяющие гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом; проведение в жизнь социальной политики по поддержке уязвимых слоев населения и политики, направленной на интеграцию мигрантов, а также обеспечить высокие стандарты личной безопасности и экологической безопасности, повышение качества и результативности противодействия преступности в сфере незаконного оборота наркотиков.

Видится логичным предположить, что в перечень конституционных ценностей, связанных со сферой обеспечения нового качества жизни, могут быть включены как максимально общие ценности, определяющие смысл программного направления в целом, например, человек, его права и свободы, социальная государственность и т.п., так и более узкие ценности, например, какие-либо отдельные права человека и гражданина в секторе жизни общества и государства, подпадающем под содержание конкретной государственной программы.

Так, например, ключевыми конституционными ценностями, реализуемыми в рамках государственной программы «Содействие занятости населения»³, являются право на свободный труд, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции), право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы (ч. 2 ст. 37 Конституции). Данные ценности получили свое развитие в цели Программы — создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих эффективному развитию рынка труда, и в ее задачах: обеспечение реализации права граждан на защиту от безработицы; внедрение культуры безопасного труда; повышение эффективности регулирования процессов использования трудовых ресурсов и обеспечение защиты трудовых прав граждан.

¹ Конституция Российской Федерации: текст с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Российская газета. 2020. 4 июля. № 144.

² Портал государственных программ Российской Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/portal/> (дата обращения: 10.11.2021).

³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2014. 5 мая. № 18 (ч. 1). Ст. 2147.

Последнее из указных положений также развивает конституционную ценность, заключенную в норме Конституции, согласно которой в Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45 Конституции).

Стоит отметить, что перечисленные задачи конкретизируют для трудовой сферы и ценность социальной государственности (ч. 1 ст. 7 Конституции), предполагающей охрану труда и здоровья людей и гарантирующей минимальный размер оплаты труда (ч. 2 ст. 7 Конституции).

Государственная программа «Социальная поддержка граждан»¹ призвана обеспечивать эффективное взаимодействие граждан и государства в социальной сфере, из чего логично вытекает, что основной ценностью, реализуемой в рамках данной Программы, является ценность социальной государственности Российской Федерации (ч. 1 ст. 7 Конституции), предполагающая государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан и развитие системы социальных служб (ч. 2 ст. 7 Конституции), детализированная посредством конституционного положения, согласно которому материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38 Конституции); гарантии социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39 Конституции); и отнесение социальной защиты, включая социальное обеспечение, к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции), реализуя тем самым ценности федерализма (ч. 1 ст. 1 Конституции) и государственной целостности, атрибутом которых является разграничение предметов ведения (ч. 3 ст. 5 Конституции).

Базируясь на указанных ценностях, Программа в качестве своей цели устанавливает повышение доступности социального обслуживания населения и создание условий для роста благосостояния граждан — получателей мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий, а в качестве задач, решение которых необходимо для достижения поставленной цели, определяет: выполнение обязательств государства по социальной поддержке граждан; обеспечение потребностей граждан в социальном обслуживании; создание условий для повышения материального и социального положения граждан старшего поколения; создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи, рождения детей; расширение участия негосударственных некоммерческих организаций в решении социальных вопросов.

Государственная программа «Доступная среда»² имеет целью создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни, что видится реализацией конституционной ценности Российского государства как социаль-

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2014. 28 апреля. № 17. Ст. 2059.

² Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2019. 15 апреля. № 15 (часть II, III). Ст. 1746.

ного (ч. 1 ст. 7 Конституции), обеспечивающего государственную поддержку инвалидов (ч. 2 ст. 7 Конституции). Помимо указанного, ценность социальной государственности предполагает обеспечение свободного развития личности (ч. 1 ст. 7 Конституции), что определяет такие задачи Программы как: обеспечение равного доступа инвалидов к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения и обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным и абилитационным услугам, включая обеспечение равного доступа к профессиональному развитию и трудоустройству инвалидов. В основу постановки названных задач также положена конституционная ценность, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции).

Основываясь на результатах проведенного анализа содержания указанных в качестве примера, а также иных государственных программ, образующих программное направление «Новое качество жизни», можно заключить, что в последнем реализуются в первую очередь права и свободы человека и гражданина как высшая ценность в целом и отдельные права и свободы, положенные в основу конкретной государственной программы, а также конституционная ценность социальной государственности, обеспечивающая достойный уровень взаимоотношений между государством и его гражданами. Доминирующее положение указанных ценностей в рассмотренном государственном программном направлении представляется весьма логичным, поскольку, во-первых, права и свободы человека и гражданина, утвержденные в Преамбуле и провозглашенные непосредственно в нормах Конституции высшей ценностью, должны рассматриваться в таком качестве в любой государственной деятельности и определять весь строй государственно-общественных отношений¹, который находит свое выражение, в том числе и в государственных программах Российской Федерации, а во-вторых, повышение качества жизни и достижение должного уровня социального благополучия возможно исключительно в случае удовлетворения личных и общественных интересов граждан в различных сферах их жизни.

Конкретизация конституционных ценностей в содержании государственных программ представляет собой сложный процесс трансформации общих конституционных требований в конкретные положения государственных программ, адресованные определенным социальным субъектам в рамках относительно узкой сферы. Таким образом, в процессе конкретизации осуществляется перевод конституционных предписаний с высокого уровня абстрактности на иной «технологический» уровень², в результате чего сущность конституционных ценностных положений приобретает вид конкретных целей, задачи, действий соответствующих субъектов.

¹ Лебедев В. А. Человек, его права и свободы как высшая конституционная ценность // Проблемы права. 2013. № 4 (42). С. 9.

² Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. : Юнити-Дана, 2015. С. 79.

Однако реализация конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации не может быть сведена только к правомерному поведению участвующих в ней субъектов, а предполагает исключительно более высокую форму такого поведения — социально-правовую активность в сфере разработки, принятия и эффективного исполнения как отдельных государственных программ, так и государственно-программных направлений в целом.

Представляется, что глобальной целью реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации является общественный прогресс и стабильное развитие Российского государства как демократического, социального и правового, и одним из показателей такого развития выступает социальное благополучие. Таким образом, эффективность реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации по направлению «Новое качество жизни» частично обуславливает результативность достижения в государстве должного уровня социального благополучия.

Кутаева В. Е.,

*преподаватель кафедры конституционного
и муниципального права
юридического факультета*

Воронежского государственного университета

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В единую систему публичной власти входят органы государственной власти, органы местного самоуправления, осуществляющие организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в целях... создания условий для социально-экономического развития государства, — говорит нам закон.

Принятие поправки к конституции и последующих Федеральных законов дает нам понимание того, что собственной, то есть самостоятельной социальной политики у местного самоуправления нет. И вся социально-экономическая деятельность органов местного самоуправления происходит в рамках государственной социальной политики.

Законодатель четко дает нам понять, что совершенствование разграничения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением необходимо и не должно ставить под сомнение единство публичной власти. Это означает, что органы местного самоуправления реализуют свои социальные полномочия в строгом соответствии с федеральным и региональным законодательством. На наш взгляд это обуславливает Конституционную обязанность взаимодействия между субъектами публичной власти.

Вместе с тем закон не дает нам понятие «взаимодействие», более того, в законодательных актах зачастую отождествляются понятия «взаимодействие» и «взаимоотношение», что на наш взгляд представляется не верным. Предлагается под «взаимодействием» органов и должностных лиц государственной власти с органами и должностными лицами местного самоуправления понимать основанные на положениях Конституции РФ, конституций (Уставов) субъектов РФ,

федеральных и региональных законов и подзаконных актов, согласованные действия обязательного и (или) инициативного характера, направленные на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на конкретной территории.

От этого напрямую зависит возможность применения тех или иных форм взаимодействия органов публичной власти в различных сферах, в том числе и социальной. Под формой взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления следует понимать внешнее выражение сущности, способы осуществления ими совместных согласованных действий обязательного, обусловленного нормативно-правовыми актами характера, либо по инициативе одной из сторон.

Исходя из основных функций государственного и муниципального управления, мы выделяем следующие формы взаимодействия органов публичной власти:

- планирование;
- информационное сопровождение;
- законодательную инициативу органов местного самоуправления;
- финансовую и материальную поддержку регионами муниципальных образований;
- координацию и контроль. Это то, что чаще всего можно встретить в законодательных актах.

Планирование позволяет правильно построить всю деятельность органов публичной власти, разработать соответствующие программы развития. Например, в Воронежской области постановлениями Правительства региона было утверждено 25 государственных программ по различным сферам государственной и общественной жизни, аналогичная практика существует и в муниципальных образованиях области. Распоряжением Администрации городского округа г. Воронеж от 27.09.2013 № 851-р был утвержден «перечень муниципальных программ городского округа город Воронеж», в него вошли 15 программ, среди которых программы: «Развитие образования»; «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения городского округа город Воронеж»; «Обеспечение коммунальными услугами населения городского округа город Воронеж»; «Развитие культуры и туризма», и т.д., то есть все по образу и подобию федеральных программ развития.

Одна из форм — участие представителей соответствующих органов публичной власти в заседаниях государственных и местных органов власти, в том числе и по вопросам наделяния отдельными государственными полномочиями. Данная форма широко применяется на практике, и представители разных уровней власти субъектов и местного самоуправления приглашаются для участия в совместных мероприятиях. Практически все вопросы местного значения муниципальных образований связаны с социальной сферой. Многие вопросы, связанные с реализацией публичных функций государства, особенно в социальной сфере, имеют как местное, так и общегосударственное значение, а потому должны решаться совместно государственными органами и органами местного самоуправления.

Необходимо отметить, что в декабре 2021 г. готовится к принятию новый Федеральный закон «Об общих принципах взаимодействия органов публичной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с ним, органы государ-

ственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления и вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Очевидна все увеличивающаяся тенденция к активному взаимодействию.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации может предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Говоря о финансовой и материальной поддержке местного самоуправления, остановимся не на привычных нам субвенциях и т. д., а рассмотрим форму инициативного взаимодействия. В качестве примера можно привести распоряжения Правительства Воронежской области о распределении денежных средств в соответствии с письмами депутатов Воронежской областной Думы на конкретные социальные нужды муниципальных образований. Так, в 2021 г. Администрация Рамонского муниципального района получила 70 тыс. руб. на приобретение ноутбуков в общеобразовательные организации района, Управа Левобережного района городского округа город Воронеж получила 470 тыс. руб. на выполнение работ по обрезке и вырубке аварийных деревьев и т. д. Это очень важная форма взаимодействия на наш взгляд.

Правительство Воронежской области осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления в форме реализации местных инициатив и проектов, например проект «Ремонт системы водоснабжения» в Верхнемамонском муниципальном районе, «Проект замена водонапорной башни» в Каменском муниципальном районе, проект «Устройство детской игровой площадки» в Репьевском муниципальном районе, проекты устройства дорожной инфраструктуры, устройства тротуарных дорожек в муниципальных образованиях и т. п.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления осуществляется и в других формах, но уже сейчас можно сделать вывод о том, что эффективное функционирование и взаимодействие единой системы публичной власти в контексте конституционной реформы несомненно требует переосмысления и должно сопровождаться обновлением законодательства, форм взаимодействия, перестройкой властных структур для эффективной совместной работы на благо государства и общества.

Калинин В. В.,
соискатель кафедры конституционного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)», заместитель директора
Департамента инноваций и перспективных
исследований Министерства науки и высшего
образования Российской Федерации

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ В НАУКОГРАДАХ

Российская Федерация как это закреплено в статье 7 Конституции Российской Федерации есть социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Как отмечает В. В. Зорькин, Основной Закон в редакции, одобренной общероссийским голосованием 1 июля 2020 г., закрепляет большой уровень гарантий социальных и экономических прав граждан и тем самым конкретизирует содержание конституционного принципа социального государства¹.

Сущность и содержание социального благополучия как высшей ценности, которая определяет приоритеты политики социального государства, в современном понимании связываются с максимально эффективным использованием материальных и духовных ресурсов для обеспечения жизненно важных интересов личности². При этом очевидно, что социальное благополучие не исчерпывается достижением человеком благосостояния, традиционно отождествляемого с преимущественно его материальной обеспеченностью, удовлетворением им своих экономических интересов. В то же время стремление человека к социальному благополучию рассматривается как важная мотивация его активности в различных общественных отношениях, включая реализацию его профессиональных способностей при осуществлении трудовой деятельности.

Неотрывно связывая социальное благополучие с уровнем и качеством жизни, справедливо рассматривать требования индивида к личной безопасности, достойным жилищным и экономическим условиям жизни, к созданным государством условиям для самореализации, включая возможность получения человеком знаний и обеспечиваемый ему доступ к информации, факторами оценки социального благополучия, в том числе уровнем среднедушевого дохода и прожиточного минимума, соответствием представлениям индивида о состоянии

¹ В. В. Зорькин. Право и государство на перекрестке времен // Лекция на Петербургском международном юридическом форуме «93/4 «Вакцинация правом». URL: <https://alrf.ru/news/valeriy-zorkin-chelovechestvo-mozhet-vyzhit-lish-v-forme-tsilivlizatsii-prava>.

² Билалова Л. М., Гареева З. К., Иванова О. М., Черникова Т. А. Современные теории социального благополучия : учеб. пособие. М. : Академия Естествознания, 2016. С. 54.

безопасности, здравоохранения, социальной защиты, санитарного благополучия населения.

Социальное благополучие необходимо рассматривать и как интегральный показатель эффективности функционирования социальной сферы. Это показатель отражает уровень благосостояния, качество жизни и социальное самочувствие населения, являясь тем самым индикатором социальной безопасности общественной системы в целом и критерием результативности политики государства, что позволяет сделать вывод об оценке социального характера государства, в котором приоритет отдается достижению равенства возможностей граждан, использованию их социальных и личностных потенциалов, через оценку социального благополучия человека и общества в этом государстве¹.

Несмотря на то что Конституция Российской Федерации не содержит термина «социальное благополучие», критериев его определения и механизмов реализации, как отмечает В. В. Комарова², термин «социальное благополучие человека» в своем наполнении характеризуется многомерностью и межотраслевым характером, в связи с чем в духе конвергенции научного знания есть место для конституционно-правового подхода к изучению социального благополучия человека с позиций конституционного права.

Конституционному установлению о направленности политики Российской Федерации как социального государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека соответствуют положения Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» (далее — Указ о национальных целях), согласно которым для прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также раскрытия таланта каждого человека определены следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г.: сохранение населения, здоровье и благополучие людей, возможности для самореализации и развития талантов, комфортная и безопасная среда для жизни, достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.

В приведенной конституционной норме и положениях указа лаконично описано социальное благополучие как объективное общественное явление, которое определяется условиями жизнедеятельности людей, когда они ежедневно удовлетворяют свои личные и социальные потребности в соответствии с жизненными планами и ожиданиями, необходимо рассматривать как социальное благополучие человека и социальное благополучие общества.

При этом социальное благополучие человека опирается, но не исключительно, на социальное благополучие общества, поскольку важное значение имеет субъективная оценка человеком своего благосостояния и удовлетворенности жизнью, что, в свою очередь, определяет следующую закономерность: человек оценивает свое социальное благополучие как возросшее при

¹ Билалова Л. М., Гареева З. К., Иванова О. М., Черникова Т. А. Современные теории социального благополучия : учеб. пособие. М. : Академия Естествознания, 2016. С. 54, 58.

² Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма, 2020. С. 37.

улучшении своих жизненных условий, но его оценка индивидуального социального благополучия возвращается к обыденной (приводящей к снижению удовлетворенности социальным благополучием), когда в течение некоторого времени такие новые улучшенные условия жизни становятся для этого человека привычными¹.

Эта закономерность должна учитываться, в частности, органами местного самоуправления при разработке в соответствии с пунктом 2 статьи 39 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов по их реализации. Применительно к муниципальным образованиям, имеющим статус наукограда Российской Федерации, обязательность разработки и утверждению стратегий социально-экономического развития муниципального образования (далее — стратегия развития) и плана мероприятий по реализации таких стратегий развития (далее — план мероприятий) установлена пунктом 2 статьи 2.1 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Закон о статусе наукограда).

Исходя из положений Закона о статусе наукограда, конституционно-правовой статус наукограда Российской Федерации (далее — наукоград) характеризуется его принадлежностью к муниципальным образованиям со статусом городского округа, имеющим высокий научно-технический потенциал благодаря их градообразующим научно-производственным комплексам², а также совокупностью прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления наукоградов с учетом особенностей осуществления местного самоуправления, установленных Законом о статусе наукограда.

Характеристика особенностям наукоградов в контексте социологии управления и экономической науки, а также проблематика управления муниципалитетами-наукогородами и осуществления в них местного самоуправления за последние десятилетия неоднократно обсуждалась на различных научно-практических конференциях и их оценка дана в ряде публикаций, в частности, рассмотрена в

¹ Билалова Л. М., Гареева З. К., Иванова О. М., Черникова Т. А. Современные теории социального благополучия : учеб. пособие. М. : Академия Естествознания, 2016. С. 57.

² Состав научно-производственного комплекса наукограда определен пунктом 5 статьи 2.1 Закона о наукогородах и включает зарегистрированные в установленном законодательством Российской Федерации порядке на территории данного муниципального образования научные организации, образовательные организации высшего образования, организации, осуществляющие производство высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполняющие инновационные работы, оказывающие инновационные услуги, организации, осуществившие полностью или частично приготовления, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг), хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, созданные зарегистрированными в наукогородах научными организациями и образовательными организациями высшего образования и деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат указанным организациям.

публикациях М. И. Кузнецова¹, В. С. Богданова², В. В. Гужова³, А. А. Солдатова⁴ и А. П. Павлова⁵.

В настоящее время статус наукограда Российской Федерации присвоен 13 муниципальным образованиям, расположенным на территориях 6 субъектов Российской Федерации: Троицк (г. Москва), Реутов, Фрязино, Протвино, Пушкино, Дубна, Черноголовка, Королев, Жуковский (Московская область), Обнинск (Калужская область), Мичуринск (Тамбовская область), Кольцово (Новосибирская область), Бийск (Алтайский край).

Во всех наукоградах утверждены стратегии развития, содержание которых в соответствии с пунктом 3 статьи 2.1 Закона о наукоградах, в частности, предусматривает характеристику научного, научно-технического, инновационного потенциалов организаций, входящих в научно-производственный комплекс наукограда, а также способы и механизмы развития научного, научно-технического потенциалов и использования научно-производственного комплекса наукограда для достижения целей и решения задач социально-экономического развития муниципального образования.

В целях реализации стратегий развития во всех наукоградах утверждены планы мероприятий, которые согласно пункту 4 статьи 2.1 Закона о наукоградах включают в себя мероприятия, способствующие: развитию научно-производственного комплекса наукограда, реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукограда.

Для осуществления планов реализации стратегий развития наукоградом из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены наукограды, предоставляются субсидии в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

С учетом уникальности наукоградов как территорий с высокой концентрацией научно-технологического потенциала помимо полномочий органов местного самоуправления городских округов, которые предусмотрены статьями

¹ Кузнецов М. И. Наукограды: интеллектуальный потенциал и инновационный ресурс развития России Н Устойчивое развитие. Наука и практика. № 2. 2004. С. 37–50.

² Богданов В. С. Социально ориентированное управление в контексте инновационной деятельности наукоградов. URL: <http://www.econ.asu.ru>.

³ Гужов В. В. Совершенствование механизмов стратегического управления инновационно ориентированными муниципальными образованиями : дис. ... канд. экономических наук. М., 2005).

⁴ Солдатов В. В. Возможности программы развития наукограда. Законодательные акты и руководящие документы, регламентирующие реализацию проектов и программных мероприятий // Наукоград: возможности программы развития наукограда. Механизмы реализации и финансирования проектов и мероприятий программы : материалы конференции. Королев, 2003. С. 3–11.

⁵ Павлов А. П. Интеллектуальный потенциал России: сохранение и перспективы занятости в наукоградах // Экономический журнал. № 2. 1998. С. 210–226.

14 и 14.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления наукоградов согласно статье 8.1 Закона о наукоградах реализуют мероприятия, предусмотренные планами мероприятий, в том числе путем строительства (создания) и содержания жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности и предоставляемого во владение и (или) в пользование работникам организаций научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда, использования находящегося в муниципальной собственности имущества, в том числе предоставления организациям научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда, а также участия в государственных программах, реализуемых субъектами Российской Федерации и предусматривающих поддержку инновационных проектов, развитие инфраструктуры муниципальных образований, если условиями реализации указанных программ это допускается.

Реализация органами местного самоуправления наукоградов указанных полномочий позволяет обеспечить такой уровень социального благополучия в наукоградах, который позволяет организациям их научно-производственного комплекса сохранить свой кадровый ресурс и привлечь высококвалифицированные кадры, в том числе специалистов для высокотехнологичных производств и иностранных ученых и исследователей, заинтересованных в осуществлении научных и научно-технических проектов на установках класса «мегасайенс», расположенных в наукоградах, например, сверхпроводящий коллайдер протонов и тяжёлых ионов NICA¹ в наукограде Дубна или сибирский кольцевой источник фотонов «СКИФ», создаваемый в рамках национального проекта «Наука и университеты» в наукограде Кольцово, а также способствовать развитию успешного технологического предпринимательства.

В заключение важно отметить, что поскольку согласно статье 3 Закона о наукоградах статус «наукоград Российской Федерации» присваивается на пятнадцатилетний срок и может быть досрочно прекращен по основаниям, предусмотренным Законом о наукоградах, особое значение в контексте обеспечения социального благополучия в наукоградах имеют положений статьи 12 указанного закона, согласно которым социальная защита высвобождаемых работников организаций научно-производственного комплекса наукограда в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизации или ликвидации организаций научно-производственного комплекса наукограда по истечении срока действия статуса наукограда либо при досрочном прекращении такого статуса осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Таким образом, предусмотренные законодательством особенности осуществления органами местного самоуправления наукоградов полномочий в социальной сфере способствуют не только эффективной реализации наукоградами стратегий развития, но и обеспечивают такой уровень социального благополучия в наукоградах как территориях с высокой концентрацией научно-технологического потенциала, который обеспечивает вклад наукоградов в достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г.

¹ Nuclotron-based Ion Collider facility (англ.).

*Шалберкина М. Н.,
соискатель кафедры
конституционного и муниципального права*

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ

Анализируя программные документы, в первую очередь ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, хотелось бы подчеркнуть, что в большинстве из них глава государства уделяет внимание вопросам охраны здоровья детей: низкой рождаемости¹, детской смертности², заболеваемости³, профилактики заболеваний детей⁴, в том числе оздоровлению и восстановлению детского здоровья⁵. В очередном послании этого года Президент России предлагает «особое внимание уделить здоровью детей. Ведь именно в детстве на многие годы вперед закладывается основа здоровья»⁶.

В России сохранение и укрепление детского здоровья одно из приоритетных направлений государственной политики. Решение задач, поставленных Президентом России в этой сфере, возможно только при создании управленческих механизмов, организующих слаженную работу соответствующих органов власти по обеспечению прав детей на охрану здоровья. Обеспечение прав ребенка является перспективным направлением современных правовых государств, поскольку будущее поколение формирует жизнеспособность общества, участвует в прогнозировании его развития. Здоровье играет первостепенную роль в обеспечении благополучия общества. основополагающая роль в сфере охраны здоровья граждан отводится Федеральному закону от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 323-ФЗ). В подп. 1 п. ст. 2 Закона № 323-ФЗ содержится дефиниция здоровья, под которым понимается состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройство функций органов и систем. В. В. Комарова исследуя вопросы социальной государственности отмечает, что «благодаря нормам Всемирной организации здравоохранения это понятие перестало рассматриваться только с точки зрения медицины и стало включать в себя социальные нормы»⁷ Здравоохранение тесно

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 // Российская газета. 2005. № 86.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 // Российская газета. 2006. № 97.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 // Российская газета 2010. № 271.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 // Российская газета. 2011. № 290.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. № 45.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // Российская газета. 2021. № 87.

⁷ Комарова В. В. Социальная государственность России и право на охрану здоровья, медицинскую помощь // Право и государство: теория и практика. 2014. № 2. С. 32–38.

связано с детством. Уязвимость и чувствительность детского организма обязывает государство относиться к детскому здоровью с особой заботой. По данным Росстата, численность народонаселения России по состоянию на 1 января 2020 г. составила 146,7 млн человек, на 1 сентября 2021 г. 146,2 млн человек¹. Снижение численности детей особенно заметно к 2020 г., так в возрасте 0–15 лет в 2020 г. она сократилась на 55 тыс. человек (0,2 %) и составила 27,4 млн человек или 18,7 % от общей численности населения к началу 2021 г.² В специализированной литературе к числу причин депопуляции детского населения относят показатели заболеваемости, летальности и инвалидности. Общая заболеваемость детей в возрасте от 0–14 лет на 100 000 населения по состоянию на 2018 г. составила 22 0488,2 человек, причем лидируют по показателям болезни органов дыхания, в том числе травмы, отравления полученные в результате воздействия внешней причин 10 644, чел³. Приведенные данные о детских заболеваниях существенно не меняют текущую статистику данных по отношению к 2010 г., однако они обращают внимание на необходимость создания правовых механизмов, используемых для защиты здоровья детей.

Право детей на охрану здоровья относится к числу декларативных гарантий, предусмотренных Конституцией РФ (ст. 17,41) и установленных базовым Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее — Закон № 124-ФЗ). В юридической литературе Закон № 124-ФЗ характеризуется как «важнейший в деле охраны детства документ»⁴. С. В. Нарутто, дает ему следующую формулировку: «принятый в 1998 г. Закон № 124-ФЗ был первым российским законодательным опытом в сфере регулирования прав детей»⁵. Глубоким смысловым содержанием наполнен п. 2 преамбулы Закона № 124-ФЗ, в нем значителен, что государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности. Опираясь на этот принцип, Закон № 124-ФЗ установил цели государственной политики в интересах детей, основные направления и организационные основы гарантий прав ребенка⁶. Согласно ст. 1 Закона № 124-ФЗ ребенок — лицо до достижения им возраста 18 лет, то есть совершеннолетия. К сожалению, не все дети воспитываются в семье и любви. Есть дети, лишенные семьи, родителей, любви в силу сложившихся обстоятельств, им как никому другому требуется поддержка. В таких случаях

¹ URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>.

² URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Bul_chislen_nasel-pv_01-01-2021.pdf.

³ URL: <https://minzdrav.gov.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskii-sbornik-2018-god>.

⁴ Косевич Н. П. Система законодательства Российской Федерации, гарантирующая права и интересы несовершеннолетних : научно-практическое исследование и судебная практика // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

⁵ Нарутто С. В. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (постатейный). М. : РИОР: ИНФА-М., 2012. С. 2.

⁶ Косевич Н. П. Система законодательства Российской Федерации, гарантирующая права и интересы несовершеннолетних : научно-практическое исследование и судебная практика // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

государство приходит на помощь для создания равных условий и возможностей для самореализации каждого ребенка. Закон № 124-ФЗ таких детей, нуждающихся в повышенной защите со стороны государственных органов, относит к особой категории, объединенной под названием «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации».

В юридической науке существует не так много работ, посвященных проблемам механизма «разделения полномочий» органов власти в обеспечении детского здоровья. Считаем, что сегодня, в довольно сложной эпидемиологической ситуации, вызванной пандемией COVID-19, такие вопросы должны рассматриваться в числе приоритетных.

Разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере охраны здоровья детей основано на конституционных принципах федерализма. Координация вопросов социальной сферы, в частности здравоохранения, и защиты семьи, материнства, отцовства и детства отнесена Конституцией к совместному ведению Федерации и ее субъектов (пп. «ж», «ж.1» ст. 72). Аналогичные нормы содержатся в Федеративном договоре от 31.03.1992 (подп. «е», п. 1, ст. 3, разд. 1)¹. Отметим, что уточненная сфера совместной компетенции в решении вопросов здравоохранения, а также придание конституционной защиты детству результаты масштабной конституционной реформы 2020 г. Перечень полномочий органов власти в сфере охраны здоровья детей представлен в ст. 5 Закона № 124-ФЗ.

Так, за Федерацией закреплены полномочия:

- по установлению основ федеральной политики в интересах детей;
- выбору приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности;
- формированию и реализации федеральных целевых программ защиты прав ребенка и поддержки детства, и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций;
- установлению порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка;
- исполнению международных обязательств Российской Федерации и представительство интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам защиты прав ребенка. К полномочиям субъектов Федерации относится реализация государственной политики в интересах детей и организация, и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время).

Механизм распределения полномочий совместного ведения Федерации и ее субъектов определен в ст. 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее-Закон № 184-ФЗ). В пункте 4 ст. 26.1 установлены общие требования к нормативным правовым актам, определяющим полномочия субъектов Феде-

¹ Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору») «Федеративный договор: Документы. Комментарий» М., 1994.

рации, следовательно, Законом № 124-ФЗ должны быть установлены права, обязанности субъектов Федерации, их ответственность, в том числе порядок и источники финансирования этих полномочий. Ведущим фактором обеспечения здоровья детей является оказание медицинской помощи. В статье 10 Закона № 124-ФЗ оказание детям бесплатной медицинской помощи, осуществляется посредством принятия мер по оздоровлению детей, профилактике, диагностике и лечению заболеваний, в том числе диспансерному наблюдению, медицинской реабилитации детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортному лечению детей. Видовое разнообразие мероприятий медицинской помощи говорит об особенностях регулирования вопросов охраны детского здоровья.

Применительно к исследуемому вопросу из числа мер медицинской помощи, представленных в ст. 10 Закона № 124-ФЗ полномочия между Федерацией и ее субъектами разграничены в отношении организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей. В статье 1 Закона № 124-ФЗ содержится дефиниция сложносоставного явления «отдых и оздоровление детей»¹. В юридической науке делается акцент на переплетении в этом понятии двух социальных сфер: туризма и здравоохранения, а также на отсутствии в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности² «оздоровления детей» в качестве деятельности в области здравоохранения³.

Согласно ст. 12 Закона № 124-ФЗ и п. 4.8 Положения о Министерстве просвещения РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 № 884⁴ координация работы уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов, в том числе органов местного самоуправления по обеспечению отдыха и оздоровления детей на территории России отнесена к ведению Министерства просвещения РФ. В юридической литературе отмечается, что ранее эти полномочия были возложены на Минздрав России⁵. В настоящее время Минздрав России в соответствии с п. 5.2.61 ч. 2 Положения

¹ «Отдых детей и их оздоровление — совокупность мероприятий, направленных на развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований и требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей» — ст. 1 гл. 1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ». 1998. № 31. Ст. 3802.

² «ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» (утв. приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) СПС «Консультант-Плюс» Документ опубликован не был.

³ Караваев Н. В., Бармина О. Н. Детский туризм и отдых в России: проблемы правового регулирования и перспективы совершенствования // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 40–44.

⁴ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5343.

⁵ Кузнецова О. В. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

о Минздраве РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608¹ полномочен принимать ведомственные акты, регламентирующие оказание медицинской помощи детям в местах отдыха и оздоровления. Так, например, для детей, не имеющих медицинских противопоказаний для пребывания в оздоровительных организациях действует порядок оказания медицинской помощи несовершеннолетним в период оздоровления и организованного отдыха, утв. приказом Минздрава России от 13.06.2018 № 327н². Дети, нуждающиеся в соблюдении лечения, назначенного врачом, сопровождении и индивидуальной помощи направляются в организации отдыха и оздоровления, в которых созданы условия для их пребывания, следовательно, Минздрав принимает соответствующие ведомственные акты по регулированию вопросов оказания медицинской помощи детям, с особенностями развития. Органами исполнительной власти в субъектах, координирующими вопросы отдыха и оздоровления детей, являются, например, в Чувашской Республике Министерство здравоохранения, в Магаданской³ и Тверской⁴ областях Министерство образования, а в Московской области Министерство социального развития⁵. Такой подход законодателя к распределению полномочий между органами исполнительной власти в субъектах объясняется тем, что большинство организаций детского отдыха и оздоровления (детские лагеря труда и отдыха, палаточного типа, специализированные лагеря) создаются образовательными организациями, поэтому координацию их деятельности должно осуществлять соответствующее ведомство. Статья 12.1 Закона № 124-ФЗ содержит подробный перечень полномочий Федерации и ее субъектов в области отдыха и оздоровления детей. Следует отметить, что органы местного самоуправления также в пределах своих полномочий осуществляют меры по обеспечению организации отдыха детей, в том числе меры по обеспечению безопасности их жизни и здоровья (п. 3 ст. 21.1 Закона № 124-ФЗ).

Полагаем, что по аналогии с организацией отдыха и оздоровления детей, в основном законе № 124-ФЗ должен быть прописан перечень полномочий Федерации и ее субъектов, осуществляемых ими в рамках осуществления иных мероприятий по оказанию медицинской помощи (профилактики, диагностики, лечения заболеваний у детей и т.д.). В настоящее время Закон № 124-ФЗ такого перечня не содержит, полномочия органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов, по оказанию медицинской помощи детям распределяются между ними в соответствии с принципом приоритета охраны здоровья детей (ст. 7 Закона № 323-ФЗ) и рамках действующей модели разграничения полномочий в сфере охраны здоровья (ст. 14, 16-17 Закона № 323-ФЗ). Так, в обязанность органов государственной власти федерального и регионального уровня и органов

¹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

² Приказ Минздрава России от 13.06.2018 № 327н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним в период оздоровления и организованного отдыха» СПС «КонсультантПлюс» Документ опубликован не был.

³ URL: https://minobr.49gov.ru/activities/main_activities/recreation/.

⁴ URL: <https://xn--90anlfff.xn--80aacpp4ajwpgkbl4lpb.xn--p1ai/deyatelnost-iogv/napravleniya/organizatsiya-otdykha-detey/analiticheskie-materialy/>.

⁵ URL: <https://msr.mosreg.ru/deyatelnost/otdykh-detey-i-ikh-ozdorovlenie/otdyh-i-ozdorovlenie-detey>.

местного самоуправления по нормам Закона № 323-ФЗ вменяется разработка и реализация программ, направленных на профилактику, раннее выявление и лечение заболеваний, снижение материнской и младенческой смертности, формирование у детей и их родителей мотивации к здоровому образу жизни и принятие соответствующих мер по организации обеспечения детей лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями¹.

Сегодня, в сложной эпидемиологической ситуации, вызванной вирусом SARS-CoV-2, здоровье имеет особую ценность. В августе 2021 г. министр здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко отметил, что «сегодня дети действительно стали чаще болеть из-за агрессивности возбудителя. Мы, взрослые, должны сделать все необходимое для защиты детей»², — сказал он. Считаем, что одним из таких инструментов защиты может стать создание механизмов управления, которые организуют скоординированную работу по обеспечению здоровья детей. Пока же стоит согласиться с мнением С. В. Нарутто, в 2013 г. в комментарии к Закону № 124-ФЗ она пишет, что «нормы, возлагающие на органы государственной власти конкретные обязанности по их выполнению, были заменены декларативными положениями, страдающими двусмысленностью формулировок, лишёнными практического смысла».

Капустин О. А.,
*соискатель кафедры организации судебной
и правоохранительной деятельности
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ КАК КРИТЕРИЙ НОВЫХ ФОРМ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Согласно поправкам, внесенным в Конституцию Российской Федерации (статья 75.1) в результате общероссийского голосования 1 июля 2020 г., повышение благосостояния граждан, взаимное доверие государства и общества признаны конституционно охраняемыми ценностями и целями развития России³.

Наряду с этим, одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. определена цифровая трансформация⁴, которая взаимосвязана с такими закрепленными в актах программного характера⁵ стратегически

¹ Право граждан на лекарственное обеспечение : монография / Н. В. Путило, Н. С. Волкова, Ф. В. Цомартова [и др.] ; отв. ред. Н. В. Путило. М. : ИЗИСП. Контракт. 2017. С. 88.

² URL: <https://tass.ru/obschestvo/12179745>.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. 2020. 4 июля.

⁴ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» // СЗ РФ. 27 июля 2020. № 30. Ст. 4884.

⁵ См., например: Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусствен-

ми ориентирами как повышение качества жизни граждан, совершенствование системы государственного управления.

Соответствующие тенденции общественно-государственного развития обуславливают преобразования всех форм жизнедеятельности общества и сфер государственной деятельности, включая судебную. Изменение моделей организации и деятельности государственных институтов вызывает необходимость формирования новой социальной модели судов, критериями которой становятся обеспечение социального благополучия и повышение качества жизни граждан, в соответствии со спецификой предназначения органов судебной власти. Сообразно с этим должно происходить изменение форм и стиля работы судебной ветви власти в направлении более лояльного и внимательного отношения к общественным потребностям и запросам.

Следует заметить, что развитие системы судебной защиты в направлении более полного учета интересов граждан и степени удовлетворенности участников судебных разбирательств также является общемировой тенденцией¹.

Так, например активное внедрение цифровых технологий в деятельность органов государственной власти, реализация государственных и муниципальных услуг (функций) посредством цифровых государственных платформ, согласуется с запросом общества, его потребностями на оперативное разрешение юридических вопросов методом «одного окна».

Вместе с тем внедрение в судебную деятельность информационных технологий, обязательный характер цифровых инструментов в отдельных ее процессах, могут создавать барьеры для лиц, которые обращаются за судебной защитой, а также в целом снижать степень удовлетворенности граждан работой судов.

Расслоение населения по признакам материального обеспечения и территории только обостряет названную проблему, приводя к умалению права на судебную защиту для тех граждан, которые не имеют доступа к современным технологиям.

Пандемия коронавируса наглядно показала, что массовое использование судами информационных технологий должно сопровождаться масштабной политикой предоставления каждому доступа к правосудию. В юридической литературе справедливо отмечается, что данная политика должна быть направлена на то, чтобы ни одна из сторон судебного разбирательства не была поставлена в невыгодное положение по сравнению с другой только потому, что у нее нет возможностей для доступа к технологиям².

Сообразно с этим нуждаются в научной аргументации формы организации судебной деятельности, ориентированные на потребности граждан в судебной

ного интеллекта на период до 2030 г.») // СЗ РФ. 14 октября 2019. № 41. Ст. 5700 ; Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // Российская газета. 2018. 9 мая; Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 15 мая 2017. № 20. Ст. 2901.

¹ European judicial systems. Efficiency and quality of justice. 2018 Edition (2016 data). CEPEJ Studies № 26 / European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) URL: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c> (дата обращения: 26.09.2021).

² Бурдина Е. В. Цифровизация судебной деятельности: направления, прогнозы и риски // Администратор суда. 2020. № 2. С. 10–14.

защите с помощью технологий удаленного доступа и одновременно позволяющие снижать риски умаления права на судебную защиту в условиях цифровой трансформации. Выделим наиболее востребованные и перспективные из данных форм в современный период общественно-государственного развития.

Создание сети государственных учреждений, предоставляющих возможности дистанционного обращения к суду

В целях создания более открытой, доступной и эффективной системы правосудия в Российской Федерации ведется работа по созданию суперсервиса «Правосудие онлайн»¹, внедрение которого позволит гражданам и представителям организаций реализовывать большинство своих организационных и процессуальных прав без физического присутствия в суде, в удаленных формах, используя подключение к судебной цифровой платформе через сеть Интернет.

Планируемое использование суперсервиса «Правосудие онлайн» требует удаленной идентификации личности участника судебного разбирательства посредством проверки усиленной квалифицированной электронной подписи либо биометрических персональных данных пользователя. При этом наиболее распространенный инструмент подтверждения личности участника процесса — усиленная квалифицированная электронная подпись — предоставляется на возмездной основе и до настоящего времени не получил повсеместного распространения.

Однако внедрение названного суперсервиса может привести к умалению права на удаленный доступ к суду тех социальных групп граждан, которые в условиях удаленного от суда места жительства и (или) санитарно-эпидемиологических факторов не имеют доступа к электронным ресурсам, равно как и не обладают необходимыми техническими устройствами и цифровыми навыками.

Решением данной проблемы видится оказание содействия гражданам в обращении в суд в электронном виде посредством специальных учреждений, практика которого успешно реализована в зарубежных правовых порядках (например, в Казахстане, Великобритании, Сингапуре).

В Казахстане в целях обеспечения доступности правосудия в Центрах обслуживания населения граждане могут самостоятельно подать судебные документы посредством электронного сервиса «Судебный кабинет»². При обращении в данные центры граждане получают электронную цифровую подпись, а сотрудники центра могут оказать им консультативную и практическую помощь при подаче электронных заявлений посредством указанного сервиса.

Полагаем, что имеющаяся в отдельных российских судах практика дистанционных коммуникаций с гражданами на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг³ заслуживает всемерной поддержки и подлежит масштабированию.

¹ Вячеслав Лебедев рассказал о создании суперсервиса «Правосудие онлайн». 24 сентября 2021 г. URL: https://www.vsrfr.ru/press_center/mass_media/30377/.

² Суды доступнее — в ЦОНах организована подача электронных исков // Верховный Суд Республики Казахстан: [сайт]. URL: <https://www.sud.gov.kz/rus/news/sudy-dostupnee-v-conah-organizovana-podacha-elektronnyh-iskov> (дата обращения: 30.01.2021).

³ Жители Нижегородской области смогут обратиться в суд через МФЦ. 5 марта 2020 // РИА Новости: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20200305/1568200980.html> (дата обращения: 22.08.2020).

Сообразно с этим целевое предназначение центров предоставления государственных и муниципальных услуг, состоящее в настоящее время в организации канала взаимодействия гражданина, в который включены все органы и уровни власти, следует дополнить оказанием государственной помощи, в том числе бесплатной юридической помощи, гражданам, для которых электронные коммуникации судом являются затруднительными.

Инновационные модели приемных судов как службы помощи гражданам

Под влиянием общественно-государственных факторов происходит трансформация моделей организации приемных судов. Наряду с выполнением традиционных задач приемные суды должны быть нацелены на устранение цифрового неравенства, расширение доступа к суду, в том числе посредством обращения к суду в электронном виде, и оказание консультативно-технической помощи гражданам.

Создание инновационных приемных судов как службы помощи гражданам влечет за собой возникновение новых требований к качеству инфраструктуры суда (здание, оборудование, организационная структура), а также изменение компетенций работников аппарата суда, порядка работы с посетителями суда и их обращениями, правил пребывания в суде. В частности, сотрудники аппарата суда должны обладать профессиональными компетенциями в сфере коммуникаций с участниками судебных разбирательств и иными посетителями суда; знанием методик осуществления примирительных процедур.

Примирение как составная часть судебной деятельности

Примирительные процедуры призваны способствовать не только сокращению судебной нагрузки и сроков разрешения судебных споров, но и снижению степени конфликтности граждан, сохранению между ними социальных связей и деловых отношений, повышению гражданской активности, уровня правосознания и доверия общества к судебной власти.

На XVI совещании председателей верховных судов государств — членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), состоявшемся в сентябре 2021 г., развитие внесудебных механизмов разрешения споров для снижения конфликтности в обществе рассматривалось в качестве мирового тренда правосудия и ключевого направления современной судебной деятельности¹.

Системное внедрение в отечественное процессуальное законодательство института судебного примирения приводит к наполнению новым содержанием традиционных институтов судопроизводства и фактически к включению примирения в сферу судебной деятельности.

В ряде стран (Австралия, Бразилия, Казахстан, Сингапур, США) работа судебных учреждений основана на модели «суд с множественностью дверей» либо «судебный центр». Данная модель создает возможности доступа в здании суда к посреднической службе для примирения сторон конфликта. Все поступающие в суд иски проверяются специальными сотрудниками суда, которые определяют

¹ Верховный Суд Республики Казахстан: [сайт]. URL: <https://sud.gov.kz/rus/news/sudi-kazahstana-vystupili-na-xvi-soveshchanii-predsdateley-verhovnyh-sudov-gosudarstv-chlenov> (дата обращения: 29.09.2021).

наиболее подходящую процедуру для разрешения конфликта, основываясь на приоритете мирного урегулирования спора.

В условиях цифровой трансформации примирение включается в сферу судебной деятельности не только осуществлением примирительных процедур в здании суда, но и с участием суда посредством судебных цифровых платформ (онлайн-примирение).

Судебная цифровая платформа обуславливает возможности создания многоуровневой схемы урегулирования спора в дистанционном формате, в рамках которой и с помощью электронных сервисов (веб-форм, интерактивных помощников, аудио- и видео-приложений) осуществляется оценка возможности урегулирования спора; направление на соответствующую процедуру урегулирования; урегулирование спора; обращение в суд в случае недостижения соглашения.

Практика коммуникаций граждан и субъектов досудебного урегулирования споров в электронном формате посредством специально разработанной онлайн-платформы посредничеств успешно апробирована в Австралии и в Китайской Народной Республике.

В связи с этим актуализируется проведение организационно-технических мероприятий, направленных на формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры помещений суда для осуществления примирительных процедур (в том числе комнат онлайн-примирения в зданиях судов), а также для осуществления электронных коммуникаций через сайт суда граждан со структурами, предлагающими онлайн-урегулирование споров.

Выводы

Современные тенденции общественно-государственного развития, конституционно охраняемые цели и стратегические ориентиры развития Российской Федерации обуславливают формирование новой социальной модели судов, критериями которой становятся повышение качества жизни, стимулирование социального согласия в соответствии со спецификой предназначения органов судебной власти.

В связи с этим выделены следующие формы организации судебной деятельности, которые ориентированы на потребности граждан в судебной защите и призваны обеспечивать их обращения к суду в условиях цифровой трансформации:

- создание сети государственных учреждений, предоставляющих возможности дистанционного обращения к суду;
- инновационные модели приемных судов как службы помощи гражданам;
- организационные формы доступа граждан к посредническим и примирительным процедурам с участием суда.

*Ибрагимова Л. Р.,
Поволжский государственный университет
физической культуры, спорта и туризма*

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В ПЕРЕД ПАНДЕМИИ СОГЛАСНО ОБЩЕПРИНЯТЫМ ПРИНЦИПАМ И НОРМАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И В СООТВЕТСТВИИ С КОНСТИТУЦИЕЙ РФ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН СНГ, КАЗАХСТАН, КИРГИЗИЯ, АРМЕНИЯ)

Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) испытала на прочность не только политические и экономические основы нашего государства, но и механизмы функционирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации от 12.12.1993 (далее — Конституция РФ)¹ и международно-правовыми документами. Меры борьбы, направленные на борьбу с распространением COVID-19 оказали большое влияние на систему прав и свобод человека и гражданина, в том числе иностранных граждан, показав опасность произвольного вмешательства в данную сферу. По справедливому замечанию председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина: «в условиях пандемии у законодателя возникает большой соблазн пойти по пути ограничения прав граждан в целях защиты прав и законных интересов других лиц, основ конституционного строя, обеспечения безопасности государства и т.д. <...> Однако вводимые федеральным законом меры борьбы с угрозами должны быть актуальными и потенциальными — должны быть оправданы защитой конституционных ценностей, пропорциональны степени опасности и не должны вести к нарушению конституционных прав и свобод»².

На основании ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина провозглашены в качестве важнейшей высшей ценности, а их защита и соблюдение является основной обязанностью государства. В Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства наделены равными правами и обязанностями наравне с российскими гражданами, за исключением случаев, закрепленных международным договором или федеральным законом (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, ст. 4 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»)³, а также имеют право на их защиту⁴.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, которая требуется для защиты основ

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

² Председатель КС отметил опасность вторжения в сферу прав человека при пандемиях URL: <https://www.interfax.ru/russia/799974> (дата обращения: 17.11.2021).

³ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁴ См. об этом: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

конституционного строя и безопасности государства, здоровья населения и в иных случаях в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В условиях пандемии ограничение прав и свобод человека представляет собой так называемый «конфликт прав», в котором с одной стороны находится право на медицинскую помощь и здоровье (ст. 41 Конституции РФ), а с другой — гарантированное ст. 27 Конституции РФ — право на свободу передвижения. Именно право на свободу передвижения тесным образом связано с иностранными гражданами, которые в Российской Федерации в своем большинстве осуществляют трудовую деятельность.

В Российской Федерации иностранные граждане, как правило, реализуют свое право на труд в различных сферах (строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортное обслуживание и др.). При этом заметим, что именно обозначенные экономические отрасли в период пандемии оказались наиболее уязвимыми и понесли существенные финансовые потери. Ограничения, введенные с начала распространения COVID-19 в Российской Федерации (март 2020 г.) повлекли за собой массовое прекращение трудовых отношений с иностранными гражданами, повлияли на изменение их миграционного статуса. Последствия увольнения иностранных граждан сказались на их материальном положении, обусловили за собой возникновение проблем оплаты разрешений на трудоустройство. Закрытие границ, повлекшее за собой приостановку всех видов транспортного сообщения с иными государствами, привело к ограничению права на свободу передвижения, гарантированное Конституцией РФ (ст. 27 Конституции РФ), но в то же время позволило многим мигрантам остаться в Российской Федерации легально.

Определенные послабления в отношении иностранных граждан были введены Указом Президента РФ от 18.04.2020 № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹, положения которого приостановили сроки действия документов, которые иностранные граждане обязаны оформлять по прибытию в Российскую Федерацию для трудоустройства и законного нахождения на территории России. Тем самым, Указ Президента РФ от 18.04.2020 № 274 позволил иностранцам сохранить их легальный статус в стране пребывания — по истечении законных сроков их проживания в стране и срока действия документов, дающих такое право. Регистрации, патенты, виды на жительство и прочие документы не аннулировались, выдворение и депортирование иностранных граждан не применялось. Не считалось нарушением проживание за границей больше полугода для тех иностранцев, которые стали участниками госпрограммы переселения соотечественников, оформили вид на жительство и другие документы, но из-за закрытия границ не могли вернуться в Россию. Впоследствии, введенные меры поддержки в отношении иностранных граждан были продлены до 15 июня 2021 г.

¹ Указ Президента РФ от 18.04.2020 № 274 (ред. от 02.01.2021) «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2573. (утратил силу).

С 15 июня 2021 г. правила трудоустройства и нахождения иностранных граждан на территории РФ претерпели изменения¹. В частности, за ними вновь восстановлено право обращения в миграционные органы для оформления миграционной карты; возможность заключать трудовые договоры независимо от цели их пребывания на территории иностранного государства; закреплена обязанность продления срока своего пребывания с момента восстановления транспортного сообщения Российской Федерацией с государством мигранта.

Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2020 № 2406-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р»² были сняты ограничения на въезд в Россию, введенные из-за пандемии коронавируса для граждан иностранных государств с которыми на 15 декабря 2020 г. возобновлено транспортное сообщение (речь идет о Республике Беларусь, Казахстан, Киргизия). Гражданам данных стран и имеющим вид на жительство в них разрешен въезд в РФ через воздушные пункты пропуска. С 15 февраля 2021 г. на взаимной основе возобновлено международное авиасообщение с Арменией³. Кроме того, граждане Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Армении освобождены от обязанности оформления визы для въезда в Российскую Федерацию, однако обязанность по заполнению миграционных карт за ними сохраняется.

В числе прочего, в отношении иностранных граждан государств — членов Евразийского экономического союза⁴, участниками которого являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, в том числе Российская Федерация, отсутствуют ряд ограничений в сфере труда. В частности, у них отсутствует обязанность по оформлению разрешения на работу, получения патента, выделения квоты на въезд в Российскую Федерацию, допустимая доля иностранных работников для трудоустройства в отдельных отраслях экономики. Тем самым, можно констатировать, что права иностранных граждан государств — членов СНГ (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика) имеют некоторые отличия в реализации основных прав и свобод иностранных граждан иных государств.

В то же время пандемия показала, что иностранные граждане вне зависимости от страны их принадлежности в условиях изменяющегося мирового устройства остаются одной из наиболее уязвимых слоев населения в стране пребывания. При этом проблемы соблюдения прав человека в период пандемии не снимаются, а наоборот обращают на себя повышенное внимание — усиливают роль правозащитных институтов и обуславливают необходимость совершенствования

¹ См. об этом: Указ Президента РФ от 15.06.2021 № 364 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2021. № 25. Ст. 4787.

² Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2020 № 2406-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6137.

³ Распоряжение Правительства РФ от 03.02.2021 № 228-р «О внесении изменений в распоряжения Правительства РФ» // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1156.

⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.11.2021).

норм законодательства, в которых закреплены права и свободы иностранных граждан и механизм их реализации.

В настоящее время, возникает потребность в содействии в скорейшем возвращении на родину трудовых мигрантов, потерявших работу в период пандемии, а также ускорения выдворения за пределы Российской Федерации лиц, нарушивших миграционное законодательство и находящихся в Центрах временного содержания МВД России. Вызвано это тем обстоятельством, что на протяжении многих месяцев с момента распространения COVID-19 указанные страны не принимают собственных граждан. В этой связи возникает необходимость предпринять дополнительные усилия по отправке иностранных граждан на их родину.

Не менее острой для иностранных граждан является проблема ограничений в предоставлении медицинской помощи и вакцинации. Вопросы профилактики инфекционных заболеваний, влекущие за собой приобретение различных средств противозидемиологической защиты; мобильных устройств, необходимых для возможности использования программ по социальному и медицинскому контролю создают для иностранных граждан определенную финансовую нагрузку, которая ввиду сложности их трудоустройства в условиях пандемии вызывает особую тревогу. В этой связи представляется необходимым осуществить легализацию тех категорий иностранных граждан, которые въезжают на территорию Российской Федерации не только с целью трудоустройства, а в том числе и для удовлетворения иных нужд. Для предотвращения развития в подобной ситуации «теневое» рынка труда необходимо оказывать содействие в легальном устройстве мигрантов на работу, а также разработать правила пребывания иностранных граждан в Россию на длительный срок, что соответствует поручениям президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹. В период возникновения кризисных явлений в государстве, рекомендованные нами предложения, позволят защитить права и свободы иностранных граждан, гарантированные Конституцией РФ и нормами международного права и обеспечить их реализацию.

Лунгу Е. В.,

*ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России,
Российская Федерация, г. Новокузнецк*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Наличие конституции в современном мире следует рассматривать как неотъемлемый признак государства наравне с такими общепризнаваемыми признаками как публичная власть, административно-территориальная организация населения и суверенитет. Статус конституции как признака современного государства подтверждается стремлением не только признанных, но и непризнанных государств, принять конституцию (80 % государств в мире приняли конституцию).

¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

Стремление к построению конституционных правоотношений в том числе по вопросам обеспечения благополучия населения содержится в поправках к конституциям многих государств, например, Индонезии (2002 г. расширение перечня прав и свобод человека, создание Конституционного суда), Италии (2007 г. признание смертной казни незаконной), Коста-Рики (2015 г. признание государства многонациональным и многокультурным), в том числе и такие неоднозначные как поправки к конституционным текстам Лихтенштейна (в 2003 г. фактически закреплена неограниченная монархия), Доминиканской Республики (в 2015 г. введен запрет на однополые браки и аборты). Нередки случаи, когда поправки к конституциям закрепляют разнонаправленные стремления государства, например, Латвия: (2014 г. признание Латвии страной латышей, 2009 г. введена возможность для избирателей инициировать референдум для досрочного роспуска парламента), Танзания (2000 г. президент получил право назначать до 10 членов парламента, в то же время увеличено количество мест от женщин с 15 % до 20 %), Зимбабве (2013 г. обнуляет сроки полномочий действующего президента, но предусматривает закон о правах, который должен обеспечить свободу слова, передачу больше власти от центральных органов местным). Конституция в современном мире это, прежде всего инструмент формализации сложившихся государственно-правовых отношений наделенный высшей юридической силой и особым порядком внесения поправок. Особое правовое положение конституции создает некую гарантию стабильности таких отношений.

Формально-юридические конституционные тексты не всегда могут точно отразить фактическое состояние дел в области конституционных правоотношений. Они могут не содержать положения, которые поддерживаются на практике, то есть быть фиктивными. В то же время это не говорит об отсутствии конституционных правоотношений. Так как государство на практике может отстаивать гораздо большее количество конституционных правоотношений, чем это предусмотрено конституционными текстами. В таких случаях конституция может не давать возможности установить все изменения, произошедшие в конституционных правоотношениях. В то же время наличие конституционной основы для возникновения конституционных правоотношений не всегда может отражать реальное положение дел с конституционными правоотношениями.

Бурный процесс конституционного нормотворчества, охвативший большинство государств мира, вовсе не свидетельствует о столь же успешном развитии конституционных правоотношений. Общий анализ поправок к конституционным актам проведенный по материалам Венецианской комиссии «Демократия через право»¹, а также анализа конституционных текстов в средствах массовой информации позволил сделать вывод, о том, что какая-либо положительная динамика в становлении и изменении конституционных правоотношений среди государств внесших поправки в конституционные тексты прослеживается в 90,6 % государств Европы, 67,7 % государств Азии, 66,6 % государств Северной Америки, 100 % государств Южной Америки, 100 % государств Австралии и Океании, 69,2 % государств Африки. Безусловно данные цифры уже свидетельствуют о потребности примерно 77,7 % государств мира выстраивать какие-

¹ Конституционные реформы. Венецианская комиссия демократия через право URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Reforms&lang=RU.

либо конституционные правоотношения и вносить поправки в действующие конституционные тексты с целью их дальнейшего развития.

Расширение каталога прав человека обусловлено общими экологическими проблемами, в том числе потребностями в питьевой воде, качественном и безопасном питании, а также новыми взглядами на традиционные институты (роль женщины в обществе, институты семьи и брака, гендерная принадлежность).

Таким образом, в первой четверти XXI в. конституционные правоотношения получили новый виток развития, прежде всего за счет создания новых и изменения ранее существовавших правоотношений. В то же время прекращение конституционных правоотношений связано в основном со снятием ранее имевшихся ограничений статуса человека.

*Лоторев Е. Н.,
МИРЭА — Российский технологический
университет,
Институт технологий управления,
кафедра государственного
и административного права*

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Несмотря на отсутствие законодательного регулирования, лоббизм как явление в России существует и развивается.

А. Германович приводит три наиболее распространённых метода проведения лоббистских кампаний в России.

Первый из них — это наиболее приближенная к «западным» стандартам модель, в которой компании, осознав необходимость представительства в органах государственной власти в целях изменения неблагоприятной для них ситуации, создают отраслевую ассоциацию. Затем в эту ассоциацию направляются легальным путём денежные средства.

Второй метод — это непубличное «решение проблем» при закрытых дверях в кабинетах, где как раз и используются неформальные знакомства и дружеские, а зачастую и родственные связи.

И наконец, третий вариант — это использование откровенно незаконных методов: давления, подкупа и шантажа.

На сегодняшний день самым распространённым способом является второй, то есть неофициальное и неформальное продвижение своих интересов в непубличной обстановке. Первый вариант хотя и имеет место, но все же не слишком распространён¹.

В России некоторое время ни лоббизм, ни GR-менеджмент не пользовались большой популярностью, и на это есть две причины.

¹ GR в России больше, чем лоббизм // BBC Русская Служба http://www.bbc.com/russian/business/2011/09/110919_gr_russia_lobbying.shtml.

Первая — это тот факт, что в России долгое время крупный бизнес и так имел огромное влияние на власть, и поэтому не нужно было тратить большие средства ни на найм лоббистов, ни на содержание штата специалистов по GR-менеджменту. Однако с приходом к власти Владимира Путина ситуация несколько изменилась. Государство обеспечило доминирование и в политической, и в экономической сферах, в результате чего корпорации начали терять свои позиции по влиянию на принятие ключевых решений. Это и повлекло за собой создание новых площадок для общественно-политического диалога, а корпорации обратились к западному опыту для продвижения своих интересов.

Вторая причина — это восприятие населением любого общения бизнеса с властью в качестве коррупционной деятельности. На постсоветском пространстве лоббизм, наряду с фаворитизмом, протекционизмом, кумовством и т. п., традиционно относится к деятельности, которая оценивается как имеющая непосредственное отношение к коррупции. Так, например, отечественные исследователи отмечают, что в основе негативного отношения к этому и иным подобным явлениям «лежит внутренне присущее им неправомерное получение преимуществ, хотя изначально и не материальных, но в своём итоге предоставляющих доступ к получению благ материальных, размеры которых могут несравнимо превосходить доходы от примитивного взяточничества. <...> Стремление бизнеса к прямым рычагам управления экономикой — это стремление подчинить себе власть, в этом стремлении бизнес срастается с организованной преступностью, что создаёт непосредственную угрозу государственной и национальной безопасности»¹.

На самом деле, можно говорить о том, что несмотря на отсутствие чёткого нормативного регулирования лоббистской деятельности как таковой, российское законодательство, которое может использоваться и уже используется на практике для продвижения интересов предпринимателей, достаточно обширно. Оно предусматривает возможность организаций влиять на власть, сформировавшуюся ещё в советский период, но адаптированную к современным условиям развития России (например, обращения граждан), а также включает относительно новые механизмы участия в управлении делами государства (например, интернет-обсуждения проектов актов в рамках работы концепции «Открытое правительство»)².

Также на сегодняшний день лоббистская деятельность частично регулируется Федеральным закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³. В данном законе рассмотрена коррупционная составляющая оказания давления на власть группами с целью продвижения своих интересов и предусмотрена ответственность за подобного рода действия.

Анализ положений Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также одного из последних законопроектов № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» позволяет указать на их основную проблему. Лоббистская деятельность

¹ Кирпичников А. Взятка и коррупция в России. СПб., 2007. С. 152.

² Ресурс «Открытое правительство» // URL: <http://open.gov.ru/event/5598187>.

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

рассматривается в них исключительно применительно к коммерческой сфере, не рассматривая возможности использования данного вида деятельности в контексте обеспечения граждан их конституционными правами.

Так, в частности, проект федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» призван урегулировать общественные отношения, связанные с продвижением интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления, деятельность саморегулируемых организаций представителей интересов, восполнить существующий пробел в законодательстве, установить цивилизованные правила продвижения интересов коммерческих структур в органах власти, повысить открытость и прозрачность взаимодействия бизнеса и власти, способствовать декриминализации этого взаимодействия в целом¹. При этом в законопроекте рассматривается и конституционно-правовая основа (в частности, в области обеспечения гражданам возможности участия в политической жизни государства), но этот аспект в законопроекте затронут лишь косвенно. Федеральный закон «О противодействии коррупции» же вообще рассматривает лоббистскую деятельность исключительно через призму противодействия коррупции в обществе, то есть как коррупциогенное поведение.

Соответственно, говоря о данных актах, необходимо более конкретно обозначить решения проблемы института представительства в Российской Федерации и в обязательном порядке рассмотреть деятельность некоммерческих лоббистских организаций.

Считаем, что участие различных организаций в проведении независимых экспертиз при рассмотрении законопроекта способно серьёзно повысить как само качество и актуальность принимаемых законопроектов, так и их легитимность благодаря рассмотрению с различных точек зрения.

Также нельзя забывать о связи независимых экспертиз с правом граждан на получение информации, а значит, подобные экспертизы смогут увеличить вовлечённость населения в политико-правовой процесс и, соответственно, будет более успешно реализован механизм представительства.

Право негосударственных объединений на независимые экспертизы рассматриваемых законопроектов — важнейший инструмент, позволяющий обществу влиять на принимаемые органами власти решения.

Помимо уже рассмотренных публичных обсуждений, экспертиз и экспертных советов, социального партнёрства и влияния на власть саморегулируемых организаций, соучастие граждан и государственных органов в принятии публично-властных решений активно развивается в рамках деятельности общественных советов при органах власти. Более того, в соответствии со статьёй 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации» государственные органы должны обеспечивать возможность присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц),

¹ Пояснительная записка к законопроекту № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» от 17.12.2013 // КонсультантПлюс. 2018. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=113740#006128146146251523>.

общественных объединений на своих коллегиальных заседаниях. Обосновывается новый уровень взаимодействия граждан и институтов публичной власти, который можно охарактеризовать как «взаимное проникновение». Имеется в виду функционирование данных институтов не только как индивидуальных или групповых субъектов, осуществляющих властные полномочия, но и как организованной и выстроенной сети отношений между государственными структурами и обществом¹.

Соответственно, в целях развития консультаций между властью и организациями имело бы смысл организовать возможность консультационных встреч конкретных служащих аппарата органов власти с представителями организаций в рамках регламента, и допустить в определённых случаях инициирование парламентских слушаний общественностью².

Из этого мы можем сделать вывод, что на данный момент любая деятельность, связанная с попыткой общества воздействовать на государственную либо муниципальную власть в рамках законотворческой деятельности вынуждена встраиваться в существующую систему законодательства, которая не только не совершенна на сегодняшний день, но и не предполагает полноценных инструментов подобного воздействия. И для закона о лоббизме также необходима первичная площадка, дающая возможность негосударственным организациям участвовать в принятии решений органами власти.

Создание современного института лоббизма в России позволит одновременно «национализировать» и «интеллектуальный класс», привязав его к созидательной деятельности во имя уже не абстрактных задач, а конкретных решений, за которыми будут стоять известные государству и обществу интересы, гораздо легче поддающиеся корректировке и контролю.

Соответственно, для того, чтобы привести действующее законодательство России к соответствию с международными стандартами участия общества в принятии политических решений, необходимо разработать и принять специализированный нормативный акт, регулирующий лоббистскую деятельность в России. Целью этого закона должно стать обеспечение прозрачности лоббистской деятельности в стенах обеих палат Федерального собрания, гармонизирующей системы отношений государства и общества, а также снижающей коррупционное влияние на органы государственной власти. Это позволит существенно усилить позиции различных социальных групп и даст возможность гражданскому обществу участвовать в принятии важных политических решений.

Вышеизложенное позволяет рекомендовать следующие шаги по исправлению общей негативной ситуации с нормативным регулированием лоббистской деятельности в Российской Федерации:

1. Законодательно признать назревшей необходимость регламентации лоббистской деятельности, как важного и необходимого аспекта функционирования демократического государства, закрепляющего возможность реализации гражданами своего конституционного права на участие в политической жизни, которое гарантируется ст. 32 и 33 Конституции Российской Федерации.

¹ Берестовский А. В. Информационно-коммуникационные технологии взаимодействия исполнительной власти РФ и общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 8–9.

² Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспективы формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 146.

2. Следует разработать и принять Федеральный закон «О лоббизме», регламентирующий границы работы лоббистских организаций, устанавливающий технологии деятельности, правила регистрации, работы и отчётности лоббистов. Целью этого закона должно стать обеспечение прозрачности лоббистской деятельности в стенах обеих палат Федерального собрания для государства и общества, а также уменьшение коррупционного влияния на органы государственной власти.

В этой связи не стоит забывать о том, что данный закон должен регламентировать деятельность не только лоббистских организаций, но и некоторые аспекты работы органов государственной власти и их должностных лиц. В частности, в рамках данного закона необходимо обеспечить принуждение депутатов, сенаторов, государственных служащих и судей к раскрытию информации о контактах с лоббистами.

3. Анализ показывает, что необходимо разделять лоббистскую деятельность на «коммерческую» и «некоммерческую». Коммерческую необходимо регламентировать в первую очередь для того, чтобы иметь возможность контролировать контакты бизнеса и органов власти, а некоммерческую для того, чтобы дать возможность различным социальным группам влиять на властные структуры с целью продвижения своих интересов и защиты прав. К ним мы можем отнести профсоюзы, НКО, различные фонды. Некоммерческие субъекты крайне важны, так как лоббизм это далеко не всегда продвижение интересов бизнеса, но и деятельность по обеспечению граждан их неотъемлемыми правами. При этом и та, и другая разновидность лоббистской деятельности в любом случае является важнейшим гарантом обеспечения граждан конституционными правами.

4. Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Представляется уместным заимствовать из США принцип, согласно которому действующий законодатель или сотрудник аппарата парламента может получать деньги за научную и преподавательскую деятельность лишь в случае дачи предварительного письменного согласия лидером его фракции, спикером палаты парламента и комитетом по этике. Всем этим инстанциям следует предварительно сделать оценку наличия возможностей для коррупции и конфликта интересов в каждом конкретном случае научной и преподавательской деятельности на основе представленного договора.

5. При принятии федерального закона «О лоббизме» в России необходимо в системе федеральных органов государственной власти создать специализированный орган на базе Министерства юстиции, который будет заниматься регистрацией лоббистских организаций, контролировать их деятельность, доходы, а также контакты с конкретными представителями органов государственной и местной власти.

¹ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

Бурла В.,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права Московского
государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

«БЛАГОПОЛУЧИЕ» КАК ЦЕННОСТНАЯ КАТЕГОРИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ СНГ

В общественном сознании понятие «благополучие» воплощает важнейшую социальную ценность (благо) и заключает в себе социальную оценку, детерминированную «результатом обретения «блага»»¹. Категория благополучия выражает некий «социальный идеал, область социальной оптимальности, с которой связаны жизненно важные интересы человечества»² и каждого отдельно взятого «государственно организованного общества»³.

Социальное благополучие, являясь многомерным понятием, включающим благополучие человека и благополучие общества, надлежит рассматривать в различных контекстах: экономическом (благосостояние); здоровья населения и качества среды обитания (санитарно-эпидемиологическое благополучие населения); социальной защиты и общественной безопасности; эффективности правовых инструментов и демократических институтов, иных значимых социальных параметров.

Декларация социального прогресса и развития, принятая резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи от 11.12.1969, предписывает первостепенную роль и конечную ответственность государства в деле обеспечения социального прогресса и благосостояния его народа (статья 8), причём в эталонном варианте на английском языке категория благосостояния выражена более широким термином *well-being* («благополучие») ⁴.

В государственном измерении ценность благополучия подтверждается её признанием на высшем, конституционном уровне, интеграцией социальной ценности благополучия в конституционно-правовую материю и культуру. Междисциплинарные исследования доказывают, что конституционная культура выступает важнейшим фактором благополучия страны наряду с уровнем институционального развития и поведенческих практик общества ⁵.

¹ Рыбаков О. Ю. Социальное благополучие человека: философские основания понимания // Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма : Инфра-М, 2019. С. 9.

² Мерзлякова И. В. Теоретико-методологические основы социологического анализа социального благополучия населения региона : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Барнаул, 2007. С. 3.

³ Степанов И. М. Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. Вып. I. М., 1992. С. 30–31. Цит. по: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 11.

⁴ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/progressanddevelopment.aspx> (дата обращения: 14.11.2021).

⁵ Подробнее см. Саргсян Г. Л., Геворгян Р. А. Конституционные традиции, институты, поведенческие предпосылки и благополучие стран // Вестник Московского университета. Серия 6, Экономика. 2019. № 1. С. 30–49.

Конституционное измерение выводит категорию благополучия за рамки социальных ценностей и оценок в плоскость ценностей конституционных. В свою очередь, конституционные ценности, понимаемые как наиболее значимые на определённом историческом этапе социальные *цели и приоритеты, выступают в качестве инструмента государственного целеполагания*. Ценности, объективированные конституцией, обозначают направления внутренней политики страны для оптимального и сбалансированного развития личности, общества и государства.

Сегодня благополучие человека выступает в качестве «новой, формирующейся конституционной ценности»¹, обретающей значимость в ряду иных конституционных ценностей. Очевидно, что социальное благополучие служит комплексным критерием оценки эффективности социальной государственности, выступающей в качестве системообразующей конституционной ценности, и реальности высшей ценности человека, его прав и свобод². При этом смысловое наполнение взаимосвязанных конституционных ценностей синхронизируется и актуализируется в соответствии с современными вызовами обществу. Например, растущее осознание важности санитарно-эпидемиологического благополучия в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 расширило и упрочило значение социального государства, цель которого состоит в достижении «высокого качества жизни народа, обеспечении социальной справедливости и защищённости человека»³ и которое в новых условиях призвано осуществлять комплекс дополнительных и экстраординарных мер⁴ для стабилизации социально-экономической обстановки и недопущения нарушения прав человека.

В контексте конституционной аксиологии родовая категория «благополучие» характеризует ряд имплицитно подразумеваемых, то есть прямо не называемых конституцией в качестве таковых, ценностей. Множественность смыслового наполнения данной ценностной категории обусловлена многомерностью самого феномена социального благополучия.

Лингвистический и формально-юридический анализ текстов конституций государств — членов СНГ выявляет лексику «благополучие» в следующих вариантах:

¹ Подробнее об этом см. Комарова В. В. Социальное благополучие человека: конституционная ценность // Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма : Инфра-М, 2019. С. 35.

² Высшая ценность человека, его прав и свобод провозглашена не только в статье 2 Конституции Российской Федерации, но и в конституциях остальных государств — членов СНГ с использованием различных формулировок: «человек, его права, свободы и гарантии их реализации» (статья 2 Конституции Республики Беларусь), «человек» (часть 1 статьи 3 Конституции Республики Армения), «человек, его жизнь, права и свободы» (статья 1 Конституции Республики Казахстан), «достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности» (статья 1 Конституции Республики Молдова), «человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права» (статья 13 Конституции Республики Узбекистан).

³ Миклашевич П. П. Защита Конституционным Судом Республики Беларусь конституционных ценностей. URL: <http://repository.enu.kz/handle/data/10280> (дата обращения: 15.11.2021).

⁴ Аналитический обзор мер социально-экономической политики стран СНГ в период пандемии см., например, в статье Лампси А. С. Поддержка экономики в странах СНГ в период пандемии // Россия и новые государства Евразии. 2020. № III (XLVIII). С. 80–93.

1) *абстрактный*: «*благополучие*» («*желая обеспечить благополучие всех и каждого*» — преамбула Конституции Азербайджана; «*стремясь обеспечить благополучие и процветание России*» — преамбула Конституции Российской Федерации; «*благополучие населения*» — пункт 5 статьи 50 Конституции Армении);

2) *конкретный (видовой)*: «*экономическое благополучие*» (статьи 31–34 Конституции Армении¹, пункт 5 статьи 44 Конституции Кыргызстана); «*санитарно-эпидемиологическое благополучие*» (пункт II статьи 41 Конституции Азербайджана, пункт 2 статьи 41 Конституции Российской Федерации²).

При этом в текстах большинства конституций государств — членов СНГ (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан) термин «*благополучие*» не используется. Тем не менее он обнаруживается:

1) *в актах органов конституционного контроля как ценность, связанная с высшей ценностью прав и свобод человека и социальной государственностью*. Например, белорусский Конституционный Суд заключил³, что провозглашение Республики Беларусь *социальным государством* предопределяет обязанность государства заботиться о *благополучии своих граждан*. Конституционный Совет Республики Казахстан неоднократно⁴ подчёркивал, что «*признание [человека, его жизни, прав и свобод] (дополнение курсивом в скобках наше — В. Б.) высшими ценностями означает, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его материальном благополучии*»⁵.

2) *в понятийно-категориальном аппарате отраслевых актов законодательства*. Так, в понятиях, используемых в Законе Республики Молдова от 16.06.1993 № 1513 «О санитарно-эпидемиологическом обеспечении населения»⁶, в Кодексе Республики Казахстан от 07.07.2020 № 360-VI ЗРК «О здоровье

¹ Экономическое благополучие страны обозначено в качестве приоритета, ради которого могут быть ограничены право на неприкосновенность частной и семейной жизни (пункт 2 статьи 31), право на неприкосновенность жилища (пункт 2 статьи 32), свобода и тайна сообщения (пункт 2 статьи 33) и право на ознакомление с персональными данными (пункт 4 статьи 34).

² Согласно статье 1 Федерального закона РФ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» под СЭБ понимается состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

³ См.: решение КС РБ от 22.12.2018 № Р-1157/2018 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О бюджете государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь на 2019 г.». URL: <http://www.kc.gov.by/document-51713> (дата обращения: 14.11.2021).

⁴ Нормативные постановления КС РК от 21.12.2001 № 18/2, от 20.04.2004 № 3, от 28.05.2007 № 5, от 10.04.2018 № 3.

⁵ См. нормативное постановление КС РК от 21.01.2020 № 1 «О проверке конституционности подпункта 8) статьи 107 Закона РК «О жилищных отношениях» по представлению Алатауского районного суда города Алматы» // Конституционное правосудие. Вестник Евразийской ассоциации органов конституционного контроля. Нур-Султан, 2020. Вып. 1 (81). С. 51.

⁶ Monitorul Oficial, 30.10.1993 Nr. 009 art Nr.: 263. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=313306> (дата обращения: 16.11.2021).

народа и системе здравоохранения»¹, даны определения санитарно-эпидемиологического благополучия, аналогичные российской легальной дефиниции, а в Кодексе здравоохранения Республики Таджикистан от 30.05.2017 № 1413² понятие благополучия присутствует в следующих контекстах: «физическое, психическое и социальное благополучие» (дефиниция понятия «здоровье», статья 1), «физическое, умственное и социальное благополучие» (дефиниция понятия «репродуктивное здоровье», статья 1), «экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие» (статьи 15, 37), «духовное и моральное благополучие» (пункт 2 статьи 84).

В. В. Комарова, на основе глубокого анализа законодательства Российской Федерации, в том числе на региональном уровне, обнаруживает легальное закрепление таких видов благополучия, как санитарно-эпидемиологическое; экологическое; психологическое; материальное; эмоциональное³.

Таким образом, практически конституционализация ценностей благополучия в государствах — членах СНГ осуществляется следующими способами:

- а) через включение понятия благополучия в текст Конституции и последующее развитие его содержания в законодательстве и интерпретационной практике органов конституционного контроля;
- б) в отсутствие понятия «благополучие» в конституционном тексте — посредством: 1) *генерирования* органами конституционного контроля ценностей социального благополучия с учётом их системной связи с другими конституционными ценностями, 2) *непосредственной имплементации* в актах отраслевого законодательства в первую очередь в области здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Кроме того, важную роль играет *доктринальная конституционализация*⁴: в силу имплицитного характера ценности благополучия конкретные её аспекты получают научно-практическое обоснование и развитие в трудах учёных⁵.

Заметим, что проведённый лингвистический и формально-юридический анализ формирует узкий взгляд на категорию благополучия как конституционную ценность, тогда как многоаспектность феномена социального благополучия обосновывает использование в юридическом языке различных лексических

¹ «Казахстанская правда» от 08.07.2020 № 130 (29257). URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=125927 (дата обращения: 16.11.2021).

² http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=97585 (дата обращения: 17.11.2021).

³ Комарова В. В. Социальное благополучие человека: конституционная ценность // Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма : Инфра-М, 2019. С. 37.

⁴ Речь идёт о концепции формирования конституционных ценностей учёными, впервые сформулированной профессором В. В. Комаровой. См.: Комарова В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1–8. С. 1386.

⁵ См., например: Социальное благополучие человека: правовые параметры : сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма : Инфра-М, 2019. 240 с. ; Раздьяконова Е. В. Социальное благополучие как ценностный ориентир государственной социальной политики // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 21. М. : ООО «Юрист, 2021. С. 79–83 ; Садыков И. А. Основы правовой экономической политики социального государства : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2021. С. 119–120.

форм для обозначения его смысловых граней¹. В этой связи для полноты аксиологического анализа конституций государств — членов СНГ приведём иные, встречающиеся в тексте конституций термины синонимического ряда, обозначающие аспекты социального благополучия.

В первую очередь обратимся к конституционной преамбуле, ценности которой составляют первичную «аксиологическую композицию»². В преамбулах конституций государств — членов СНГ ценности социального благополучия выражены посредством следующих слов и словосочетаний: *процветание* (Конституция Российской Федерации); *развитие* образования, науки и духовности (Конституция Кыргызской Республики); *достойный* уровень жизни (Конституция Азербайджана), *достойная* жизнь (Конституция Узбекистана); *общее благосостояние* (Конституция Армении), экономическое *благосостояние* (Конституция Кыргызской Республики).

В заключение отметим, что социальное благополучие как конституционная ценность выступает в качестве объекта государственного целеполагания и важнейшего фактора устойчивого развития стран СНГ. В стратегическом планировании государств — членов СНГ социальное благополучие в различных его аспектах выступает в качестве ориентиров внутренней политики, обуславливает национальные интересы и цели развития, среди которых: «развитие человеческого капитала, совершенствование системы социальной защиты»³, «экономическое развитие на благо всего народа»⁴, «достойные доходы населения»⁵, «качество жизни и права человека»⁶, «построение успешного и развитого государства»⁷, «долгосрочное устойчивое социально-экономическое и научно-технологическое развитие»⁸.

¹ В науке использование различных лексических форм для выражения одного юридического термина именуется правовым (юридическим) полиморфизмом. С нашей позиции, «благополучие» является полиморфной категорией. О юридическом полиморфизме см., например, Кравец И. А. Достоинство личности и право на социальное благополучие: перспективы конституционализации и обеспечения // Социальное благополучие человека: правовые параметры: сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова. М.: Норма: Инфра-М, 2019. С. 102–103.

² Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 189.

³ Стратегическая программа перспективного развития Республики Армения на 2014–2025 годы. URL: <https://www.gov.am/ru/prsp/> (дата обращения: 19.11.2021).

⁴ П. п. 10 п. 1 статьи 5 Закона Республики Казахстан от 06.01.2012 № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» // «Казахстанская правда» от 17.01.2012, № 19–20 (26838-26839); «Егемен Қазақстан» 2012 жылғы 17 қаңтардағы № 18–11 (27090).

⁵ Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 г. (протокол заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 04.02.2020 № 3). URL: https://www.economy.gov.by/ru/dejst_prognoz_dok-ru/ (дата обращения: 19.11.2021).

⁶ Стратегия национальной безопасности Республики Молдова, утверждена постановлением Парламента РМ № 15 от 15.07.2011 // Monitorul Oficial № 170–175, ст. № 499.

⁷ Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы. URL: <https://mfa.gov.kg/ru/osnovnoe-menyu/vneshnyaya-politika/gosudarstvennyye-programmy/nacionalnaya-strategiya-razvitiya-kyrgyzskoy-respubliki-na-2018-2040-gody> (дата обращения: 19.11.2021).

⁸ Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111080023> (дата обращения: 18.11.2021).

Обгольц С. А.,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права Московского
государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

РОЛЬ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОЦИАЛЬНОМ БЛАГОПОЛУЧИИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Президент Российской Федерации — специфический институт государственного управления. Глава государства в своей деятельности может охватывать любую сферу жизни общества. Статья 80 Конституции Российской Федерации закрепила, что Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина, а также определяет основные направления внутренней и внешней политики¹.

Для обеспечения защиты прав и свобод человека Президент Российской Федерации может сформировать основные задачи органов государственной власти, в том числе и в обеспечении социального благополучия человека. Достигается эта цель путем принятия Президентом Российской Федерации актов государственного управления.

Особая роль актов Президента РФ выделяется многими учеными. Олег Емельянович Кутафин в своих работах определяет особую группу указов Президента РФ, которые должны урегулировать те общественные отношения, которые не урегулированы законом, хотя в таком регулировании, с точки зрения Президента РФ, нуждаются общество и государство².

Н. И. Лазаревский писал, что сложность и медлительность системы издания законодательных актов не успевают за повседневной жизнью, а регулировать ряд общественных отношений необходимо. В данном случае намного эффективней является издание актов управления органами исполнительной власти, которые способны реагировать на возникновение новых явлений в жизни общества³.

О современной правовой модели компетенции Президента РФ пишет С. А. Авакьян. Он отмечает, что такая модель вписывается в традиции российской власти. Как и ранее, государственный механизм стремится замкнуть бюрократический аппарат на главе государства. Таким образом, современная правовая модель компетенции Президента РФ воспроизводит свой традиционный монолитный характер⁴.

Отсюда мы можем выделить особенность роли Президента РФ в обеспечении социального благополучия граждан. Одним из основных инструментов главы государства на сегодняшний день стали поручения. Поручения Президента РФ упоминаются в статье 115 Конституции РФ, согласно которой Правительство

¹ Конституция РФ (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

² Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М. : Юрист, 2002. Ст. 76.

³ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. 3-е изд. СПб., 1913. Т. 1. С. 338.

⁴ Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред.: д. ю. н., профессор С. А. Авакьян. М. : Юстицин-форм. 2014. 596 с.

Российской Федерации издает постановления и распоряжения во исполнение указов, распоряжений и поручений Президента РФ¹. Через поручения глава государства напрямую осуществляет руководство Правительством РФ, ориентируя его деятельность. Одно из основных направлений — социальная сфера. Социальное благополучие человека является отражением жизнеспособности государства, что делает этот институт основой внутренней политики, которую Президент РФ должен регулировать.

Роль поручений в обеспечении социального благополучия человека можно увидеть в конкретных примерах. Так, 2 мая 2021 г. Владимир Путин утвердил перечень поручений, целью которых стала реализация Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 г.

В указанном перечне Президент РФ поручил Правительству Российской Федерации обеспечить предоставление с 1 июля 2021 г. специальных ежемесячных выплат женщинам в размере 1/2 величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленной в субъекте Российской Федерации. Такие выплаты должны осуществляться, если срок их беременности составляет шесть и более недель, и они встали на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности. При этом размер среднедушевого дохода их семьи не превышает величины прожиточного минимума на душу населения в субъекте Российской Федерации. Такими выплатами Президент РФ стремится улучшить демографическую ситуацию в стране, ведь одна из причин, по которой семьи опасаются заводить детей — это финансовые трудности, которые последуют из-за невозможности женщины приносить в семью доход. Предоставляемые выплаты укрепляют социальное благополучие семей, ожидающих нового члена семьи².

Неполные семьи остаются уязвимыми в социальной сфере и их требуется поддерживать. В перечне Президент РФ дает поручение Правительству РФ обеспечить поддержку семей с одним родителем для укрепления их социального благополучия. Ежемесячные выплаты должны предоставляться с 1 июля 2021 г. детям в возрасте от 8 до 17 лет в размере 1/2 величины прожиточного минимума ребенка, установленной в субъекте Российской Федерации. Главным условием для такой выплаты — проживание в семье с единственным родителем или семье, которая имеет в соответствии с судебным решением право на получение алиментов и не получающих их. Такие семьи так же должны быть признаны нуждающимися или остаются таковыми после получения алиментов.

Наглядно демонстрируется участие Президента РФ в социальном обеспечении жизнедеятельности детей, обучающихся в школах и живущих на удаленных от них расстояниях. Эта проблема имеет место в первую очередь в деревнях и селах, удаленных от городской инфраструктуры. Для улучшения сложившейся проблемы Президент РФ поручил Правительству РФ обновить в течение 2021–2024 гг. парк школьных автобусов. Каждый год за счет средств федерального бюджета следует закупать не менее 4000 новых автобусов отечественного производства.

¹ Конституция РФ (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

² Поручение Президента РФ от 02.05.2021 № Пр-753 «Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders>.

Правительство РФ должно докладывать Президенту РФ о результатах выполнения поручения раз в полгода.

По результатам Правительство РФ издало распоряжение от 31.08.2021 № 2403-р.

Правительство РФ доложило о продолжении работы по выполнению поручения Президента РФ по обновлению парка машин скорой помощи и закупке школьных автобусов. В регионы готово поступить почти 6 тыс. таких автомобилей. Председатель Правительства РФ подписал распоряжение об их распределении по субъектам Российской Федерации. В июле 2021 г. на указанные цели из резервного фонда было выделено более 15,3 млрд руб. до конца 2021 г. Из них на закупку школьных автобусов Правительство РФ предусмотрело почти 10 млрд руб. Планируется приобрести 4187 новых машин, большинство из которых будет направлено в сельские районы, чтобы у детей была возможность с удобством и комфортом добираться до школы¹.

Президент РФ дает поручение не только Правительству РФ. В перечне поручений глава государства дает задачу совместно двум органам государственной власти. Правительству Российской Федерации поручено совместно с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих выплату одному из родителей, осуществляющему уход за больным ребенком в возрасте до 7 лет включительно пособия по нетрудоспособности. Оно должно измеряться в размере 100 % среднего заработка независимо от продолжительности страхового стажа и условий лечения ребенка. Данные выплаты могут выделяться за счет средств федерального бюджета.

В распоряжении от 10.07.2021 № 1887-р Правительство РФ выполнило поручение Президента РФ. С 1 сентября 2021 г. больничные по уходу за ребенком до 8 лет будут оплачиваться по новым правилам, о которых говорил глава государства. Размер пособия теряет зависимость от рабочего стажа и составит 100 % среднего заработка. Для обеспечения выполнения задачи Правительство РФ готово направить Фонду социального страхования более 930 млн руб.²

Такая мера направлена на социальную поддержку молодых родителей, которые ещё не имеют трудового опыта. До изменений размер пособия по уходу за ребенком, напрямую зависел от продолжительности стажа, как это было у всех остальных больничных. При стаже менее 5 лет — за больничный выплачивалось 60 % среднего заработка, от 5 до 8 лет — 80 %. При стаже более 8 лет за больничный платили 100 % среднего заработка.

Президент РФ с помощью поручений реализует свои полномочия практически в любой социальной сфере жизни государства. Это может быть как транспортная сфера, поддержка детей, здравоохранение, социальная сфера, туризм, образование, связь и телекоммуникации, культура, строительство.

Перечень поручений формируется практически с любым важным событием, в котором глава государства принимает участие. Так, 15 июля 2021 г. был опубликован

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2021 № 2403-р // Официальный интернет-портал правовой информации.

² Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2021 № 1887-р // Официальный интернет-портал правовой информации.

ликован Перечень поручений по итогам участия Президента РФ в заседании XX съезда партии «Единая Россия», состоявшегося 19 июня 2021 г.

В перечне поручений Президент поручил Правительству Российской Федерации обеспечить направление дополнительных средств в размере 50 млрд руб. на реализацию мероприятий по развитию и модернизации общественного транспорта и 30 млрд руб. на реализацию мероприятий по ремонту автомобильных дорог регионального и местного значения¹.

Также Президент РФ дал поручение Правительству принять меры, направленные на комплексное развитие сельских территорий и предусматривающих поддержку индивидуального жилищного строительства, включая предоставление гражданам льготных кредитов, упрощение порядка предоставления гражданам земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов на сельских территориях, развитие транспортной и инженерной инфраструктуры на сельских территориях.

Правительству Российской Федерации совместно с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Президент поручил внести в законодательство Российской Федерации новые изменения, предусматривающих освобождение семей с двумя и более детьми от уплаты налога на доходы физических лиц при продаже жилого помещения. Такое жилье должно находиться в собственности менее пяти лет. После продажи этого жилья семья должна в течение календарного года полученные от его продажи средств на покупку иного жилого помещения в целях улучшения жилищных условий.

Таким образом, сегодня поручения Президента Российской Федерации занимают одну из центральных ролей в обеспечении социального благополучия человека и гражданина. Это простой инструмент, который позволяет быстро и эффективно регулировать общественные отношения в государстве. Поручения не несут в себе громоздкой теоретической основы, нет долгих процедур издания нормативного акта. Поручение — новый и самый эффективный конституционный акт, позволяющий Президенту участвовать в любой сфере жизнедеятельности государства, и в большей степени в социальной сфере. Президент РФ поручил — Правительство РФ выполняет.

¹ Перечень поручений по итогам участия Президента в заседании XX съезда партии «Единая Россия» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders>.

Вахрамеев Е. Ю.,
преподаватель сектора среднего профессионального
образования кафедры административного,
финансового и корпоративного права
юридического факультета Новосибирского
государственного университета экономики
и управления «НИНХ», аспирант кафедры
конституционного права имени Н. В. Витрука
Российского государственного
университета правосудия

К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

Регулирование института публичной власти — задача в первую очередь юридического характера. Именно наличие в правовой системе государства определенных правовых норм свидетельствует о юридическом оформлении данного института, возможности его дальнейшего устойчивого развития и эффективного действия. Правом — и в первую очередь правовой отраслью конституционного права — регулируются такие аспекты института публичной власти, как ее полномочия, права, обязанности, ответственность, порядок их реализации, порядок формирования органов публичной власти.

Институт публичной власти является предметом исследования разных юридических наук. Так, административное право занимается вопросами, связанными с управлением, то есть с одной из основных задач любой власти, в том числе публичной¹. Уголовные правовые отрасли регламентируют права и обязанности органов государственной власти (например, прокуратуры Российской Федерации, российских судов, Министерства внутренних дел Российской Федерации) в связи с возбуждением и расследованием уголовных дел, осуществлением различных уголовно-процессуальных действий, осуществлением правосудия по уголовным делам, исполнением по ним решений². Гражданско-правовые отрасли также исследуют деятельность публичной власти, поскольку суды Российской Федерации, являясь органами публичной власти, в то же время являются одними из основных правоприменителей норм гражданского права. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации — важнейшие источники как для теории, так и для практики гражданского права³. История государства и права рассматривает

¹ Об отношении по реализации публичной власти органами исполнительной власти государства как о предмете административного права: Ю. А. Тимофеев. О содержании предмета административного права // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 2 (5). С. 32–36;

² Полномочия органов государственной власти в сфере уголовно-правовых отношений установлены большим количеством нормативных правовых актов, например: Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1; Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28.12.2020 № 403-ФЗ; Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ.

³ О значении постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации: Самсонов Н. В. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации как источник оте-

институт публичной власти в качестве одного из важнейших факторов в развитии права¹, а государственная власть, согласно исследованиям многих конституционалистов, является частью системы публичного права. Одна из базовых для любого юриста дисциплин — теория государства и права — также затрагивает вопросы, связанные с государственной властью (которая является частью публичной власти), ее источником, порядком ее осуществления, особенностями². Исследования в области международного публичного права также затрагивают вопросы, связанные с публичной властью, например, в связи с реализацией прав граждан на обращение в органы публичной власти³.

Важно отметить, что каждая из отраслей права исследует публичную власть с той позиции, с которой последняя затрагивает предмет данной правовой отрасли. Например, для гражданского права крайне важным вопросом является то, как суды применяют нормы Гражданского кодекса Российской Федерации о реализации вещных прав, каким наиболее часто бывает итог в судебных разбирательствах по данным вопросам, и то, какого рода аргументацию обычно используют суды при разрешении спорных ситуаций. Публичная власть исследуется с разных сторон, однако представляется, что наибольший, фундаментальный вклад в ее исследование и исследование института публичной власти совершается именно отраслями публичного права, и в первую очередь — конституционным правом. Именно отрасли конституционного права предстоит раскрыть правовую природу (то есть смысл, существо, сущность) публичной власти. Так, С. М. Шахрай и А. А. Клишас указывают, что «все общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, служат предметом правового регулирования исключительно конституционного права. Являясь системообразующими, обеспечивающими целостность государства, его единство как организованной и функционирующей структуры, эти общественные отношения также имеют базовый, основополагающий характер и представляют неотъемлемую часть предмета конституционного права»⁴.

Наиболее важное изменение в российском законодательстве, которое произошло относительно института публичной власти — это внесение поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. Именно данными поправками в текст Основного закона России впервые был включен термин «публичная

ственного гражданского процессуального права // Право. Журнал высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 139–162.

¹ Об истории становления институтов публичной власти в России: Лаптева Л. Е. История отечественного государства и права : учебник для бакалавров / Л. Е. Лаптева, В. В. Медведев, М. Ю. Пахалов ; отв. ред. Л. Е. Лаптева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. 682 с.

² О публичной власти в курсе теории государства и права: Теория государства и права : учебник / Российский университет дружбы народов, Юридический институт ; под ред. д. ю. н., проф. А. А. Клишаса. М., 2019 С. 58, 65, 88, 89.

³ Скрыбина М. В. Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти // Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена. 2007. Т. 9, № 29. С. 105–109 ; Лиц М. О., Соколкина М. А. Законодательное и международное регулирование права граждан на обращение в органы публичной власти // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1, № 1. С. 106–113.

⁴ Шахрай С. М., Клишас А. А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2011 С. 10.

власть», а также определена система публичной власти. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» содержит положения, регулирующие отношения в разных сферах публичной власти. Так, это положения, касающиеся территориального устройства России, защиты ее суверенитета, правопреемства Союза ССР, государственного языка, государственного флага, герба и гимна Российской Федерации, распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, международных отношений России, правового статуса главы российского государства — Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, судебной власти и прокуратуры, местного самоуправления. Представляется, что данные положения напрямую связаны с публичной властью, они устанавливают ее сущностные качества, структуру, порядок формирования, функции и полномочия. Однако помимо указанных положений рассматриваемый Закон РФ о поправке к Конституции РФ также содержит положения о культуре российского государства и общества, признании детей как важнейшего приоритета государственной политики России, защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, уважении труда граждан, социальном обеспечении, защите достоинства граждан, обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ получил название «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹. Поэтому, представляется, что указанные выше положения также касаются публичной власти, поскольку публичная власть обеспечивает их реализацию.

Существуют разные подходы к определению публичной власти. Так, ученый С. А. Авакьян пишет о том, что у публичной власти может быть несколько определений:

- 1) под публичной властью может пониматься самоорганизация общества;
- 2) публичной властью может быть управление государственными делами, в том числе на территории субъектов Российской Федерации;
- 3) публичная власть — это также и управление делами муниципального характера, оно представлено решением вопросов местного значения².

Исследуя институт публичной власти, С. А. Авакьян рассматривает его в связи с институтом представительства, осуществлением политической власти и народовластием, разделением властей, властными функциями и субъектами их осуществления, местным самоуправлением, структурой публичной власти³.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 16 марта 2020 г. № 11. Ст. 1416.

² Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.

³ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. 640 с; Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы форми-

Ученый И. К. Советов рассматривает публичную власть как социальную власть и как организационно-правовой институт. Публичная власть — это власть, выделенная от народа и наделенная им правом на осуществление полномочий от своего имени, а также власть органов государственной власти и органов местного самоуправления¹.

Многие ученые источником публичной власти указывают народ. Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления рассматриваются как представители народного мнения, то есть в качестве институтов представительной демократии. Формами же непосредственной реализации публичной власти являются в первую очередь выборы и референдумы разных уровней и видов. При этом важным существенным параметром публичной власти является ее обособленность. Иначе говоря, будучи созданной обществом, публичная власть начинает свое самостоятельное существование. Уникальность данной правовой ситуации заключается в том, что как субъект правовых отношений публичная власть действует параллельно с субъектом, являющимся ее источником — обществом, при этом общество и публичная власть оказывают друг на друга взаимное влияние. Тем не менее, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, вся полнота власти, ее суверенитет принадлежит именно народу. Народ обладает правами на участие в выборах и референдуме, которые можно определить в качестве способов реализации института прямой демократии. С этими правами коррелируют конституционные принципы формирования органов публичной власти, заключающиеся в выборности, назначаемости, периодичности, сменяемости.

Таким образом, мы приходим к следующему выводу. Публичная власть является предметом исследования многих юридических наук, как публичных, так и частных. Она исследуется с разных сторон и в разных проявлениях, результаты деятельности органов публичной власти являются одним из важнейших источников для юристов-ученых. Однако именно правовой отраслью конституционного права исследуется комплексный характер публичной власти, то есть конституционно-правовой институт публичной власти.

рования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. 4 (33). С. 7–13 ; Современные проблемы организации публичной власти : монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор — д. ю. н., профессор Авакьян С. А. М., 2014. 596 с.

¹ Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 г. // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43–52.

*Еланская Д. А.,
Самарский национальный исследовательский
университет имени академика С. П. Королева
(Самарский университет), юридический
институт, аспирант*

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ФУНКЦИЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ КАК ГАРАНТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

В 2020 г. Законом Российской Федерации (далее — РФ) о поправке к Конституции РФ¹ внесены изменения, посвященные институту Президента РФ, что породило множество опасений относительно неоправданного увеличения властных полномочий главы государства. Для выявления причин модернизации конституционных функций Президента РФ, рассмотрим предпосылки, возникшие в социальной сфере, поскольку именно в ней затрагиваются интересы абсолютно всех граждан, что влияет на качество жизни каждого.

С момента принятия Конституции РФ одним из основных способов регулирования социальной сферы является установление указами Президента РФ мер социальной защиты. Глава государства издает указы, являющиеся актами реагирования на проблемы, возникающие в конкретной ситуации. Таким актом является Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»². Кроме того, Президент РФ определяет общее направление развития социальной сферы, примером чего служит Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»³.

Важная роль для деятельности Президента РФ в социальной области закреплена за различными консультативными органами при Президенте РФ. Одной из мер по изменению ситуации в социальной сфере являлось принятие Указа Президента РФ от 01.02.2011 № 120, которым Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека был преобразован в Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека⁴. Тем не менее об эффективности данной меры можно говорить с относительной условностью, поскольку на сегодняшний день деятельность данного органа остается в тени принимаемых указов самим Президентом РФ.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. № 55.

² Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 (ред. от 11.05.2020) «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 1). Ст. 2243.

³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» // Российская газета. 2020. № 159.

⁴ Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 19.02.2021) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека») // Российская газета. 2011. № 23.

В ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ неоднократно подчеркивалась необходимость выполнения социальных обязательств государства. По мнению Е. В. Лунгу, значимость достижения поставленных целей и выполнения задач подтвердилась в Послании Президента Федеральному Собранию РФ от 15.01.2020, в котором констатируется отсутствие механизмов и ресурсного обеспечения достижения национальных целей, что послужило основанием для отставки Правительства Д. А. Медведева. Автор отмечает, что отсутствие конституционного контроля над деятельностью Правительства РФ позволило ему фактически не выполнять задачи, поставленные Президентом РФ и закрепленные в национальных проектах и государственных программах, в том числе и в социальной сфере¹.

Таким образом, в некоторых случаях в указах Президента РФ содержались нормы, представляющие собой модель регулирования социальной сферы, которая не могла быть эффективна реализована уполномоченными органами.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин обращает внимание на опасность произвольного регулирования уровня социальной обеспеченности, что, по существу, «приведет к превращению конституционного императива социального государства в чистую декларацию»².

Данные положения определили необходимость модернизации конституционных функций Президента РФ, поскольку непрерывно развивающаяся социальная сфера диктует не только необходимость оперативного принятия мер, соответствующих требованиям современных реалий, но и их претворение в жизнь. Однако в осуществлении этих функций Президент РФ может использовать только закрепленные за ним конституционные полномочия, действовать только в рамках Конституции РФ.

В сложившейся ситуации, несмотря на опасения многих представителей юридического сообщества о необоснованном увеличении функций Президента РФ, внесение поправок в Конституцию РФ явилось мерой реагирования на исчерпавшие себя положения, которые не обеспечивали реализацию закрепляемых в указах норм, регулирующих социальную сферу. При этом требовалось не просто внесение изменений в отдельные акты, а обновление фундаментальных основ.

Так, статья 80 Конституции РФ закрепила за Президентом РФ функцию поддержки гражданского мира и согласия. Исходя из системного анализа, представляется возможным определить, что данная функция не внесла новое, ранее не существовавшее направление деятельности Президента РФ, а лишь дополнила такие комплексные функции как принятие Президентом РФ мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, определение Президентом РФ основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Речь об утверждении гражданского мира и согласия идет в преамбуле Конституции РФ, при этом изменения, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ трансформировали содержащиеся в ней цели и задачи в самостоятельное нормативное предписание, обязательное для исполнения главой государства при осуществлении своих полномочий.

¹ Лунгу Е. В. Закономерности современных правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1.

² Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 262.

Еще одно изменение конституционных функций Президента РФ обусловлено закреплением полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, а не государственных органов, как было указано ранее.

В своем заключении Конституционный Суд РФ указал, что в функциональном предназначении единство публичной власти выражается в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность не только органов государственной власти, но и местного самоуправления, что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан¹.

Из данного заключения следует, что изменение, внесенное в рассматриваемую функцию Президента РФ, стало лишь отражением сложившейся ситуации и подтвердило необходимость принятия на всех уровнях и формах власти единых, комплексных мер, регулирующих социальную сферу. При этом, вопреки опасениям о необоснованном переходе сферы влияния с уровня регулирования государственного аппарата на регулирование политической системы, отметим, что положения ст. 12 Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, остались неизменны.

Таким образом, модернизация конституционных функций Президента РФ, затрагивающих социальную сферу жизни, явилась необходимостью, продиктованной архаичностью существовавших положений. При этом, сделав важнейший шаг на пути реформирования, необходимо провести дальнейшую работу по претворению закрепленных положений в жизнь, поскольку одно лишь декларативное закрепление дополнительных конституционных функций Президента РФ без определения конкретных механизмов их реализации не способно разрешить возникающие проблемы. Данная ситуация определяет дальнейшие задачи на пути построения социального государства.

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 56.

*Ревуцкая В. А.,
аспирантка Сибирского института
управления — филиала Российской академии
народного хозяйства при Президенте Российской
Федерации, кафедра конституционного
и муниципального права*

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ — ЦЕНТР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В рамках современной парадигмы становления России как правового, демократического и социального государства крайне важна нацеленность на развитие институтов гражданского общества.

Попытки охарактеризовать понятие «гражданское общество» предпринимались многими отечественными и зарубежными исследователями в разные периоды истории. Применительно к сегодняшним реалиям представляется наиболее удачным определение гражданского общества, предложенное немецкими экономистами и социологами Карлом Марксом и Фридрихом Энгельсом¹. По их мнению, гражданское общество — это сфера материальной, экономической жизни и деятельности людей. Именно оно является первичным по отношению к государству, гражданская жизнь как сумма разнообразных интересов скрепляет государство.

Под гражданским обществом многие исследователи понимают комплекс самоорганизующихся и самоуправляемых общественных институтов, являющихся как бы посредниками между властью и обществом. К таким институтам относятся социально ориентированные некоммерческие организации (далее — СО НКО), общественные советы, образованные при органах местного самоуправления муниципальных образований, территориальное общественное самоуправление, самоуправленческие профессиональные союзы и др.

Важными составляющими существования гражданского общества являются: коллектив людей (местное население, местное сообщество), объединенных общим (коллективным) интересом и властные институты, обеспечивающие реализацию этого самого коллективного интереса. На местном уровне таким властным институтом является местное самоуправление и его подинституты органы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации — форма народовластия, осуществляемая в рамках федерального и регионального законодательства по решению населением самостоятельно и под свою ответственность непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Данное определение наилучшим образом отражает возможность участия населения в управлении на территории своего проживания. Благодаря наибольшей приближенности к населению в отличие от других уровней власти, местное самоуправление называют школой демократии.

¹ Карл Маркс. К критике Гегелевской философии права. М.: 1955, К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 34.

С учетом данного фактора федеральным законодательством предусмотрены следующие формы гражданского участия с органами местного самоуправления: референдумы, публичные слушания, общественный контроль за реализацией национальных проектов, заседания общественных советов, образованных при органах местного самоуправления, инициативное бюджетирование, поддержка СО НКО. Органы местного самоуправления в рамках такого взаимодействия выполняют функцию организационно-обеспечительного центра.

Органы местного самоуправления и институты гражданского общества взаимосвязаны. В последние несколько лет на законодательном уровне происходит планомерное увеличение объема полномочий органов местного самоуправления и вовлечение их в решение общегосударственных задач. Теоретически указанная тенденция должна привести к расширению сфер участия институтов гражданского общества в деятельности органов местного самоуправления и все более тесному из взаимодействию.

Представляется, что такое взаимодействие может выражаться в содействии органам местного самоуправления в реализации отдельных полномочий (например, в сфере социально-культурных полномочий: развитие физической культуры и спорта инвалидов, осуществление деятельности по обращению с животными, содействие национально-культурному развитию народов РФ, в сфере противодействия коррупции и т.д.), осуществлении общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и иных формах, благоустройство сельских территорий и т.д.

Анализ норм действующего законодательства о местном самоуправлении свидетельствует о том, что власть открыта для диалога с обществом, с населением, проживающим на определенной территории. Законодательством предусмотрены механизмы такого взаимодействия. Однако на практике они работают недостаточно эффективно. Ответ на вопрос почему так происходит, дают данные социального исследования, опубликованные на сайте Всероссийского Совета муниципальных образований¹. О том, что существуют местные референдумы как средство решения определенных проблем, знают — 3,5 %; о возможности голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица знают — 2,1 %; о правотворческой инициативе — 1,2 %, об участии в ТОСах — 3,2 %, публичных слушаниях — 2,1 %. В целом отношение населения к органам местного самоуправления характеризуется по преимуществу отстраненностью от властей, неверием в их желание и возможности решать проблемы жителей, бескорыстие их руководителей. Приведенные данные, свидетельствуют о низкой информированности населения об основных формах гражданской активности.

Следующей причиной недостаточной активности институтов гражданского общества на местном уровне можно назвать пассивное правотворчество органов местного самоуправления. Немногим более года назад Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) согласно которым, введена новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления — инициативные проекты. При этом в статье 26.1 Закона № 131-ФЗ сказано, что

¹ URL: <https://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/interesnye-proekty/2722>.

порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора устанавливается представительным органом (сходом граждан, осуществляющим полномочия представительного органа) муниципального образования. До настоящего времени лишь в нескольких муниципальных образованиях субъектов РФ такие порядки приняты.

С учетом низкого уровня доверия местного населения к органам местного самоуправления отдельным важным направлением работы институтов гражданского общества на местном уровне должны стать мероприятия по профилактике коррупционных проявлений как должностных лиц органов местного самоуправления, так и местного населения.

Работа органов местного самоуправления, как властных институтов наиболее, приближенных к местному населению должна опираться на общественное мнение — индикатор результатов работы органов местного самоуправления. Исходя из тех же данных, размещенных на официальном сайте Всероссийского Совета муниципальных образований, 60 % опрошенных оценили деятельность местных органов власти низко и очень низко, доля, поставивших высокие оценки, составила менее 2 %, только 1,2 % опрошенных отметили рост доверия к местной власти за последний год¹.

Таким образом, приходится констатировать, слабое участие институтов гражданского общества на местном уровне обусловлено несколькими причинами. Некоторые из них лежат в плоскости организационно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Именно органы местного самоуправления, как властные институты местного уровня власти обладают необходимым потенциалом для обеспечения и реализации гражданских инициатив. На основании вышеизложенного, и основываясь на том, что «местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой», в целях повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества предлагаются следующие меры:

- повышение уровня информированности (в том числе посредством современных информационно-телекоммуникационных технологий) органами местного самоуправления населения о деятельности общественных институтов гражданского общества;
- совершенствование механизмов учета общественного мнения при выработке органами местного самоуправления решений в определенной сфере, затрагивающей интересы местного населения;
- усиление работы органов местного самоуправления по привлечению граждан в решение дел местного значения.

¹ Там же.

*Дробязко С. Р.,
аспирантка кафедры конституционного,
муниципального права и конституционного
процесса юридического факультета
МГУ имени М. В. Ломоносова*

ИДЕНТИЧНОСТЬ ЛИЧНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЦЕННОСТЬ И ОБЪЕКТ ЗАЩИТЫ

Важным аспектом психологического и психиатрического здоровья, влияющим на всю жизнедеятельность личности, является идентичность в том её понимании, которое существует в социально-гуманитарных науках, но которое не вызывает до сих пор интереса у права (если не считать исследований гендерной идентичности¹, конституционной идентичности²). Идентичность в общем смысле понимается как осознание человеком самого себя через набор устойчивых характеристик, ответ на вопрос «Кто я?». Идентичность заключает в себе отнесение человеком себя к различным социальным группам, которое формируется в ходе идентификации с ними в процессе социализации, и понимание отличий от других людей и групп людей, понимание моделей поведения, ценностей и т.д. Идентичность относят к центральным аспектам самоопределения и самосознания личности, она позволяет человеку оценивать себя, окружающий мир и оставаться самим собой в изменяющихся условиях³. Если идентичность не сформирована или находится в диссонансе с реальностью, это является нарушением психологического здоровья и причиной социальной дезадаптации.

Идентичность личности является конституционно-правовой ценностью, поскольку определяет цель нормативного содержания права, отражается в праве путём закрепления конституционно-правового статуса личности, социокультурных ценностей и запретов, и при этом сама идентичность конкретного человека влияет на социальные и культурные ценности общества и государства⁴.

Идентичность личности как конституционно-правовая ценность является критерием согласования и сбалансированности интересов государства, общества и личности⁵.

Конституционно-правовая категория «идентичность личности» позволяет государству корректно реагировать на изменяющиеся внешние условия и выполняет для него идентифицирующее значение в условиях глобализации

¹ См.: Шишкина Ю. С. Этиологические и правовые аспекты расстройства гендерной идентичности. Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2010.

² См.: Аничкин Е. С., Ряховская Т. И. Конституционная идентичность. К вопросу о конкретизации термина. Вестник Томского государственного университета. 2019. № 446. С. 196–201. И др.

³ Леонтьев Д. А. Савельева О. О. Идентичность. URL: <https://bigenc.ru/philosophy/text/2000174> (дата обращения: 09.11.2020).

⁴ Ройзман Г. Б. Ценности в конституционном праве Российской Федерации. Специальность: 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2012. С. 8.

⁵ Ройзман Г. Б. Указ. соч. С. 10.

и необходимости сохранения национального единства, суверенитета и самостоятельности¹.

В настоящее время мы можем наблюдать многочисленные попытки различных радикальных сил оторвать человека (в основном это касается детей и молодёжи) от его государства, народа, истории, семьи и даже противопоставить его «Я» его телу, его биологии. Принадлежность к ним объявляется устаревшей, ненужной, условной, зависящей от воли конкретного лица, от воспитания, от сформированных обществом стереотипов. В качестве примеров таких попыток можно назвать тенденцию на разрушение супружеских и детско-родительских отношений², насаждение гендерной идеологии³ и радикального феминизма, попытки пересмотра важнейших мировых исторических событий, разрушение в сознании молодых людей базовых понятий морали и нравственности.

Особо актуален вопрос об особой защите семьи от необоснованных внешних вмешательств, о возможности родителей свободно передавать ребёнку свой образ жизни, свои ценности. Сейчас уже открыто звучат голоса о том, что родители мешают навязывать их детям новую этику «недискриминации» (которая оборачивается жесточайшей дискриминацией взглядов христиан, мусульман, иудеев и вообще тех, кто уверен, например, что существует всего два пола и хочет воспитать своих детей в нравственности), и речь идёт не только о консервативных родителях, речь о родителях вообще⁴. Крепкие семейные связи, семейное образование, контроль родителей за своими детьми прямо называются опасными⁵.

Эти процессы деструктивны не только в отношении личности, которая, отказываясь от как бы устаревших стереотипов, отказывается, на самом деле, от нормального понимания своего места в мире⁶, но и в отношении государства и общества. В момент, когда большое количество индивидов перестают соотносить

¹ Ройзман Г. Б. Указ. соч. С. 11.

² Так, например, портал OpenDemocracy, поддерживаемый Дж. Соросом, в материале «Коронавирусный кризис показывает, что настало время отказаться от семьи» (перевод мой — прим. С.Д.) прямо заявляет, что не стоит забывать об упразднении семьи, что это цель группы разнообразных общественных движений. При этом осуждаются не сложности, которые могут быть в семьях, а семья как таковая, поскольку она закрыта, несёт семейные ценности, романтизирует родительскую и супружескую любовь. Семья должна быть упразднена, потому что даёт человеку гендер, национальность и расу, передаёт человеку нормы поведения, заставляет человека верить в то, что он индивидуальность. То есть формирует его здоровую идентичность, что представители различных радикальных движений резко осуждают. Источник: The coronavirus crisis shows it's time to abolish the family. URL: <https://www.opendemocracy.net/en/euroconomy/coronavirus-crisis-shows-its-time-abolish-family/> (дата обращения: 09.11.2020).

³ См. подробнее, например: Климашевская О. В. Феномен гендерной идентичности как инструмент политической борьбы за власть. Журнал «Власть», № 4, 2020. С. 80–83.

⁴ Grabowski J. Переступить через этих назойливых родителей. URL: <https://www.ifamnews.com/ru/perestupit-chez-ehtih-nazojlivyh-ro/> (дата обращения: 09.11.2020).

⁵ O'Donnell E. The Risks of Homeschooling. Harvard Magazine Inc. URL: <https://harvardmagazine.com/2020/05/right-now-risks-homeschooling> (дата обращения: 09.11.2020).

⁶ См. подробнее: Кушман Ф. Почему я пустое: К исторически определенной психологии / Ф. Кушман // Практична психология та соціальна робота: Науково-практичний та освітньо-методичний журнал. 09/2012. № 9. С. 38–53.

себя с конкретным государством и обществом, эти государство и общество распадаются. Таким образом, первостепенной задачей государства должно являться **создание правовых и иных условий для возможности формирования идентичности личности и общества, а также их защиты от разрушения, от манипуляций ими**. И разговор об этом необходим сейчас, поскольку информационное общество формирует новые задачи воспитания личности, меняет практически всю систему взаимоотношений личности, общества и государства¹.

Ещё несколько лет назад предложения о конституционно-правовой защите возможности ребёнка знать, к какому биологическому полу он принадлежит, и воспитываться в соответствии с ним, лечить расстройства, связанные с неприятием своего тела, называть маму мамой, а папу папой, знать свою расу, национальность, и т.д. — могли бы считаться избыточными, однако сейчас они становятся предельно актуальными².

Нам представляется, что важным инструментом для защиты личности и общества может стать признание на конституционно-правовом уровне *права на формирование и защиту идентичности*. Содержание этого права — право знать свои корни, свою сущность (в том числе биологическую) и воспитываться не в противоречии с ними. Это право означает, что никто не может воспитывать человека не как человека, отрицать или ставить под сомнение его принадлежность к конкретному полу, к конкретному народу, к конкретной расе и т.д.

Нам представляется, что сейчас необходимо уже делать акцент не на том, что **человек свободен что-то для себя выбирать**, а на том, что **должны быть исключены внешние воздействия, оказывающие вред здоровью и развитию личности**, лишаящие человека корней, делающие его иваном, не помнящим родства, делающие его психологически нездоровым объектом любой манипуляции.

¹ Кудрявцев М. А. Конституционно-правовые механизмы защиты прав личности в сфере информации. Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сборник материалов международной конференции / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : РФ-Пресс, 2017. С. 116.

² С. Е. Нарышкин, рассматривая «гибридные» угрозы, заявил, что для этих целей задействуются СМИ, НПО, транснациональные корпорации и отдельные личности (такие, как Дж. Сорос). Главным объектом такой обработки выступает молодёжь, которую просто, в силу особенностей возраста, цинично направить в сторону отрицания и разрушения, и обработка эта в настоящее время достигла невиданных масштабов. Он особо отметил спланированные разрушительные программы продвижения прав ЛГБТ-сообщества, распространения идей радикального феминизма, а в перспективе считает возможным и прямое «модерирование» человеческой природы. Глобальной целью при этом является превращение людей в максимально разобщённых, «страдающих невротическими расстройствами индивидов с постоянно изменённым состоянием сознания. Понятно, что такие индивиды являются идеальным объектом для манипуляций, особенно если в руках у них подключенный к сети «айфон». См.: Выступление Директора Службы внешней разведки Российской Федерации С. Е. Нарышкина на 10-й международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности, на тему «Об обеспечении национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития государств в условиях роста «гибридных» угроз», Уфа, 18 июня 2019 г. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/regprla/-/asset_publisher/YCXLfJnKuD1W/content/id/3704728 (дата обращения: 09.11.2020).

Ибрагимов О. А.,
адъюнкт 3 факультета (подготовки научных
и научно-педагогических кадров) Академия
управления МВД России

КОРОНАВИРУСНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ПРИРОДЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В период распространения новой коронавирусной инфекции COVID-2019 острую актуальность обрела проблема реализации органами исполнительной власти так называемых «чрезвычайных полномочий», необходимых для обеспечения бесперебойного функционирования механизмов государственного управления в кризисных ситуациях различного происхождения. Главными факторами, влияющими на исход преодоления таких ситуаций, выступают ограничительное время принятия решений и наличие недвусмысленных правовых механизмов претворения в жизнь органами исполнительной власти поставленных целей и задач, способствующих их разрешению.

Как известно, органы исполнительной власти, осуществляя свои административные, гражданские, финансовые и иные права и обязанности, являются субъектами конституционно-правовых отношений. Вместе с тем при реализации конкретных прав и обязанностей, регулируемых той или иной отраслью права, они могут выступать субъектами соответствующих правоотношений. В этом и заключается квинтэссенция межотраслевой природы исполнительной власти, которая ярко выражается в случае реализации чрезвычайных полномочий органами этой ветви власти.

Следует отметить, что отдельные зарубежные ученые даже придерживаются «теории о неотъемлемых полномочиях исполнительной власти»¹, предполагающей наличие у этой власти исключительных полномочий по использованию вооруженных сил и реагированию на чрезвычайные ситуации в отсутствие или противоречие соответствующего законодательного регулирования. До сих пор гипотетические положения этой теории оказываются неverifiedированными, так как практически во всех современных демократических государствах при реализации таких полномочий исполнительной властью применяются механизмы конституционно-правовых ограничений². Так, Конституция Франции³ (ст. 16) наделяет чрезвычайными полномочиями президента, принятие мер по реализации которых возможно только после официальных консультаций с премьер-министром, председателями палат и конституционным советом. Кроме

¹ См.: Yoo J. The powers of war and peace : the constitution a. foreign affairs after 9/11 / J. Yoo. Chicago—London, 2005. XII. 366 p.; Calabresi S. G., Rhodes K. H. The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary // Harvard Law Review. 1992. № 105. P. 1153–1216 ; Prakash S. B., Ramsey M. D. The Executive Power over Foreign Affairs // The Yale Law Journal. 2001. № 111 (2). P. 231–356.

² Martinez S. J. Inherent Executive Power: A Comparative Perspective // The Yale Law Journal. 2006. № 115. P. 2510–2511.

³ Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (дата обращения: 29.11.2021).

того, ограничение чрезвычайных мер достигается «стремлением обеспечить конституционные органы публичной власти в кратчайшие сроки средствами для выполнения их обязанностей». Совет министров Франции уполномочен ввести военное положение (ст. 36 основного закона Франции), но его продлить его более чем на двадцать дней возможно только с разрешения парламента. Считаем, что в нашем государстве так же существуют подобные «неотъемлемые полномочия» исполнительной власти, но они имеют скрытый характер.

В России основные конституционные чрезвычайные полномочия принадлежат главе государства (ст. 88 Основного закона), но и исполнительная власть при возникновении чрезвычайной ситуации может осуществлять некоторые полномочия такого характера. Соответствующий федеральный закон¹ (далее — Закон о чрезвычайных ситуациях) устанавливает, что государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций действует на основании положений, закрепляющих полномочия органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от таких ситуаций. В частности, стремительное распространение COVID-2019 привело к необходимости внесения изменений в действующее законодательство о чрезвычайных ситуациях. Органы исполнительной власти получили определенного рода «неотъемлемые полномочия», касающиеся установления правил поведения граждан и организаций при режиме повышенной готовности. В рамках борьбы с коронавирусной инфекцией на территории России не вводились особые правовые режимы (карантина, чрезвычайной ситуации), а действовали режимы повышенной готовности или «самоизоляции»². В целях оперативной адаптации законодательства к реализованной модели ограничительных мер³ Правительство Российской Федерации (далее — Правительство РФ) с апреля 2020 г. получило право принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории государства или ее части (п. «а.1» ст. 10 Закона о чрезвычайных ситуациях). При введении такого режима от Правительства РФ требуется установить обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения (далее — Правила обязательного поведения)⁴. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ) в рамках своей компетенции устанавливают такие правила в случае возникновения чрезвычайных ситуаций регионального или межмуници-

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

² Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 52.

³ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

⁴ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004030046> (дата обращения: 30.11.2021).

пального характера и введения режима повышенной готовности. С формально-юридической точки зрения режим повышенной готовности не предполагает ограничение конституционных прав и свобод граждан, а означает подготовку к возможной чрезвычайной ситуации, прежде всего органов публичной власти. Но Правила обязательного поведения требуют от граждан и организаций выполнять решения Правительства РФ (или Правительственной комиссии¹) или высшего должностного лица субъекта РФ. По сути, введение таких правил на определенной территории означает осуществление «скрытых» полномочий органами исполнительной власти, которые в действительности ограничивают права и свободы гражданина и человека. Например, постановлением Правительства Санкт-Петербурга² запрещен доступ граждан в некоторые объекты общественного питания и в организации культуры в ночное время, введены ограничения в отношении внутрихозяйственной деятельности коммерческих организаций и дополнительные условия организаций по категориям. Аналогичные и другие меры, направленные на противодействие COVID-2019, введены и в других субъектах РФ. На основании ст. 31 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ ограничительные мероприятия вводятся по решению Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ. Указом Президента Российской Федерации⁴ определено, что высшим должностным лицам или руководителям высших исполнительных органов власти субъектов РФ необходимо обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Невыполнение требований, связанных с режимом повышенной готовности, влечет за собой за собой административную ответственность, предусмотренную статьями 6.3 или 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵. Привлекают к ответственности физических и юридических лиц должностные лица органов исполнительной власти⁶. В целях организации финансовой под-

¹ Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, создаваемая на основании п. «а» ч. 2 ст. 4.1 Закона о чрезвычайных ситуациях.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 (в акт. ред. на 14.11.2021) «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 14.11.2021).

³ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁴ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

⁵ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

⁶ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г. СПС «Гарант». URL: <https://demo.garant.ru/#/document/73924465/paragraph/1/doclist/673/showentries/false/highlight/Обзор%20по%20отдельным%20вопро>

держки субъектов предпринимательства в 2020 г. правительством принято постановление, в котором перечислены наиболее пострадавшие отрасли российской экономики¹, введен режим «налоговых каникул» и приостановлены налоговые проверки для предприятий малого и среднего бизнеса, предоставлены субсидии пострадавшим от пандемии предприятиям и т.д.²

Итак, в результате распространения коронавирусной инфекции органы исполнительной власти как субъекты конституционно-правового регулирования получили ряд «неотъемлемых чрезвычайных полномочий» по установлению правил обязательного поведения граждан и организаций в случае введения режима повышенной готовности. С одной стороны, данные полномочия имеют конституционно-правовую природу, так как ограничивают права и свободы граждан. С другой стороны, коронавирусные ограничения коснулись большинства сфер общественных отношений, в которых органы исполнительной власти выступали еще и субъектами финансово-правового, гражданско-правового и административно-правового регулирования. Получается, что чрезвычайные полномочия органов исполнительной власти имеют ярко выраженную межотраслевую природу.

Сычев С. С.,

помощник судьи

Рудничного районного суда г. Кемерово

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Чрезвычайная актуальность изучения темы совершенствования механизма деятельности правотворческих и правоприменительных органов, обязанных выполнять предписания Конституционного Суда РФ, вследствие оказываемого ими влияния на правовую культуру и общественные отношения, объясняет постоянное увеличение внимания к ней со стороны научно-исследовательского сообщества. В этой связи данный доклад призван, с одной стороны, выявить отдельные проблемы эффективного выполнения предписаний, содержащихся

сам%20судебной%20практики,%20связанным%20с%20применением%20законодательства%20и%20мер%20по%20противодействию%20распространению%20на%20территории%20Российской%20Федерации%20новой%20коронавирусной%20инфекции%20%20COVID-19%20%20N%201%20%20утв.%20Президиумом%20Верховного%20Суда%20РФ%2021%20апреля%202020%20г.:17 (дата обращения: 29.11.2021).

¹ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 434 (ред. от 27.10.2020) «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2288.

² Наролина Т. С., Самогородская М. И., Бейнар И. А., Смотрова Т. И. Исследование особенностей функционирования малых и средних предприятий в условиях пандемии // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 2 (53). С. 134.

в актах конституционного правосудия, а с другой — определить возможные пути их решения.

Конституционный Суд РФ может указывать органам нормотворчества на то, какие сложности в правовом регулировании существуют, рекомендовать им принимать определенные решения как в рамках процедуры конституционного судопроизводства, так и путем направления в соответствующие органы официальных данных. Одной из главных причин невыполнения предписаний является то, что управомоченные органы либо несвоевременно принимают соответствующие меры по изменению правового регулирования в соответствии с позициями Конституционного Суда РФ, либо их должностные лица фактически безнаказанно игнорируют решения Конституционного Суда РФ, апеллируя к различным обстоятельствам целесообразности.

На выполнение предписаний Конституционного Суда РФ в значительной степени влияют парламентарии Федерального Собрания РФ ввиду того, что на них возложены обязанности по исправлению нормативных правовых актов. В этом кроются определенные сложности, связанные в первую очередь с недостаточно оперативным выполнением указаний, содержащихся в решениях Конституционного Суда РФ, которые требуют принятия соответствующих законопроектов. Как правило, проходит не менее года до того момента, когда реализуются предписания высшего органа конституционного правосудия.

На сегодняшний день на законодательном уровне не закреплены нормативные сроки принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда РФ, что представляет собой главную причину, по которой рассматриваемые решения исполняются несвоевременно. Судебные акты игнорируются, прежде всего из-за отсутствия конституционно-правовой ответственности должностных лиц, наступающей при неисполнении или ненадлежащем исполнении на федеральном уровне решений Конституционного Суда РФ.

Устранение данного пробела видится в следующем: необходимо внести изменения в законодательство, и, непосредственно, в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в части установления сроков реализации обязанности по внесению и рассмотрению законопроектов в Государственной Думе. Целесообразным также станет возвращение нормы о внеочередном принятии законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда РФ. На сегодняшний день ч. 1 ст. 51 Регламента Государственной Думы, закрепляя перечень вопросов, которые должны рассматриваться в первоочередном порядке, не относит к таким законопроекты, направленные на исполнение решений Конституционного Суда РФ. Очевидно, что этот факт также оказывает негативное влияние на сроки исполнения решений Конституционного Суда РФ.

На федеральном уровне существует достаточно четкий учет и тщательно контролируется, как исполняются предписания Конституционного Суда РФ, в том числе разрабатываются и принимаются федеральные законы, необходимость в которых обусловлена содержанием судебных решений. Согласно статистике Министерства юстиции РФ, по состоянию на конец августа 2020 г. 34 решения Конституционного Суда РФ не исполнены федеральным законодателем¹. В то же

¹ См.: Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2019 г. Там же.

время в части исполнения судебных решений, относящихся к проверке законов субъектов РФ, вообще нет никаких официальных данных о том, сколько таких решений не исполнено, сколько нормативных правовых актов нуждается в изменении (или отмене), особенно если иметь в виду необходимость внесения таких изменений не только в закон субъекта РФ, который был предметом конституционной проверки, но и в законы других субъектов РФ, содержащих нормы, аналогичные тем, которые признаны неконституционными. В этом можно убедиться, проанализировав доклады, в которых освещаются данные мониторинга¹.

Кроме того, на сегодняшний день отсутствуют четкие правила исполнения судебных решений, принятых в рамках отправления конституционного правосудия, по отношению к тождественным нормам законодательства других субъектов РФ. Законодательством не установлено, в каком порядке должны учитываться позиции Конституционного Суда РФ, отражающие подходы к уяснению содержания норм, которые проверяются на предмет их соответствия положениям Конституции РФ и иных нормативных правовых актов.

С учетом выявленных недостатков в существующем порядке исполнения решений Конституционного Суда РФ по проверке законодательства субъектов Федерации, предлагается расширить функции Министерства юстиции РФ и его региональных структурных подразделений за счет включения в сферу правового мониторинга как нормативных правовых актов субъектов РФ, так и актов их конституционно-судебной проверки. Кроме того, необходимо выработать систему информирования о принимаемых Конституционным Судом РФ решениях по проверке законов субъектов РФ, усовершенствовать критерии и порядок признания нормативных правовых актов субъектов РФ аналогичными тем законоположениям, которые были предметом конституционного нормоконтроля.

С точки зрения проблемы, связанной с неисполнением или нарушением сроков исполнения решений Конституционного Суда РФ, а также учитывая то, что Прокуратура РФ выполняет надзорную функцию в сфере исполнения конституционных норм и законов, в том числе органами исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации, полномочиями по осуществлению надзорной функции в этой сфере целесообразно наделить органы прокуратуры. При этом вполне можно ограничиться принципами, заложенными в действующей Конституции РФ и Федеральном законе «О прокуратуре РФ», руководствуясь тем обстоятельством, что органы государственной власти поднадзорны прокурорам соответствующего уровня и Генеральной прокуратуре РФ, координирующей эту деятельность. В будущем, чтобы повысить роль прокурорского надзора за надлежащим исполнением актов Конституционного Суда РФ, необходимо внести в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» данные изменения.

В области правозащиты, осуществляемой не от лица государства, можно выделить такой институт, как неправительственные организации. Следует отметить, что осуществляемая данными организациями деятельность не имеет коммерческой направленности. Необходимое для функционирования финансирование

¹ См.: Доклады Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/doklady-prezidentu-rossijskoj-federacii-o-rezultatah-monitoringa-pravoprimeneniya/> (дата обращения: 11.11.2021).

они получают в первую очередь за счет взносов своих членов, добровольных пожертвований и из иных источников.

В 2012 г. были внесены изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», после которых в российском законодательстве появилось понятие «иностранный агент»¹. При этом законодатель указал, что для признания некоммерческой организации иностранным агентом требуется наличие двух обязательных признаков — поступление денежных средств или имущества из-за рубежа, а также осуществление политической деятельности.

В 2020 г. Президент РФ подписал закон², позволяющий признавать иностранными агентами не только юридические, но и физические лица, а также незарегистрированные общественные объединения, занимающиеся политической деятельностью и получающие на эту деятельность иностранное финансирование. Внесение физического лица в список иностранных агентов предполагает, что ему запрещено занимать некоторые должности в органах государственной власти. Кроме того, этому лицу необходимо предоставлять отчеты о том, на решение каких задач израсходованы денежные средства и как использовано имущество, полученное из-за рубежа, что также крайне сомнительно исходя из содержания ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гарантирует любому человеку право на неприкосновенность его частной жизни.

Стоит признать, что получение финансовой поддержки из-за рубежа нельзя назвать лучшим способом осуществления правозащитной деятельности. Привлекая зарубежные инвестиции, правозащитные организации могут получать и определенные задачи, не всегда совпадающие с их изначальными целями. Как не раз звучало в выступлениях Президента РФ, в большинстве стран мира установлен запрет на финансовую поддержку внутригосударственной политической деятельности из-за рубежа. Однако требуется единое понимание того, что собой представляет такая деятельность, следует избегать размытости данного термина, его растяжимости³.

Примечательно, что американский закон о регистрации иностранных агентов, известный под аббревиатурой FARA, хотя и не дает политической деятельности четкое определение, при этом имеет четко и ясно сформулированные критерии, по которым можно идентифицировать иностранного агента, отделив его от любых других лиц⁴. Это наличие финансирования или предоставления субсидий, а также полного или в значительной степени контроля со стороны зарубежного принципала напрямую или через иное лицо.

¹ См.: Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201207230003> (дата обращения: 11.11.2021).

² См.: Федеральный закон от 30.12.2020 № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001> (дата обращения: 11.11.2021).

³ Заседание Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека от 01.10.2015 <http://kremlin.ru/events/president/news/50411> (дата обращения: 11.11.2021).

⁴ См.: п. «с» § 611 Акта о регистрации иностранных агентов от 08.06.1938 <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act#611c> (дата обращения: 11.11.2021).

Очевидно, посредством установления норм, тождественных американскому закону FARA, предусматривающих критерии определения иностранных агентов, можно повысить качество упомянутого нормативного правового акта и приблизиться к тем стандартам, которые применительно к законодательству использует Европейский Суд по правам человека.

Необходимо также обратиться к институту уполномоченного по правам человека. То, как работает институт уполномоченных в Российской Федерации, не до конца отвечает действующим на международном уровне критериям «эффективности омбудсмена». В частности, уполномоченный должен быть независимым от назначившего его государственного органа, требуется четкое определение его полномочий, пределов осуществления контрольных полномочий (по предметам и субъектам ведения деятельности).

Институт омбудсмена уже давно и с большим успехом функционирует в Соединенных Штатах Америки и европейских странах. Так, например, в Великобритании омбудсмен по своему статусу приравнивается к судье Высокого суда правосудия. Он принимает жалобы граждан, связанные с нарушениями со стороны министерств и ведомств в тех случаях, когда их действия не обжалуются в суд или трибунал. В США не предусмотрено рассмотрение решений омбудсмена в судебном порядке, то есть омбудсмен имеет такой же иммунитет, как и судья.

Омбудсмен в Финляндии уполномочен осуществлять надзор и за деятельностью министров правительства, а также имеет право возбуждать в суде уголовные дела против них. В Дании омбудсмен также инициирует уголовное преследование должностных лиц, исключением являются лишь министры¹.

На омбудсмена в Швеции возложены также обязательства по периодической проверке работы органов государственной власти, которые попадают в сферу их надзорной деятельности. В ходе этих инспекций изучаются гражданские и уголовные дела, а омбудсмен проверяет, соблюдаются ли сроки их рассмотрения и насколько правильные решения были приняты².

В ряде стран омбудсмены могут по собственной инициативе, то есть без заявлений граждан о нарушениях, представлять их интересы, подавать заявления, к примеру, обращаться в судебные органы и прокуратуру, принимать участие в процессе рассмотрения дела. Уполномоченный по гражданским правам в Польше наравне с прокурором наделен правом внесения протестов, но исключительно после подачи жалобы Генеральному прокурору и непринятия соответствующих мер³.

В разных странах омбудсменам предоставляются многочисленные гарантии того, что их рекомендации будут выполнены. Медиатор во Франции и Омбудсмен юстиции в Швеции имеют право применять штрафные санкции к чиновникам за отказ в предоставлении сведений и возбуждать дисциплинарное производство. Французский медиатор может направлять должностным лицам и органам предписание о необходимости исполнения решений суда в течение определенного им срока. В США омбудсмен на уровне штата имеет право накладывать штраф на всех лиц, уклонившихся от сотрудничества. Еще более жесткие меры действуют в Швеции, Великобритании, Франции, Австралии и Испании, где лица, которые

¹ Доспаев М. А. Там же.

² Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля // Правоведение. 1992. № 2. С. 84–88.

³ Башимов М. С. Политика реальных дел: интервью // Казахстанская правда, 2003. № 96-97.

игнорируют требования омбудсмана или противодействуют его деятельности, могут быть привлечены к уголовной ответственности¹.

Таким образом, уполномоченный по правам человека в России не имеет императивных полномочий в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц. Используемый им функционал, как правило, ограничивается обращениями в органы государственной власти: прокуратуру, суды, государственные и муниципальные организации. Даже такое важное полномочие как направление заключения о том, что требуются меры по восстановлению прав и свобод, не является властным, а имеет характер рекомендации.

В связи с этим необходимо усовершенствовать законодательное регулирование института уполномоченного, прежде всего расширив его полномочия, и воспользоваться положительным правовым опытом, накопленным другими странами. Представляется, что данные меры помогут сделать рассматриваемый институт более эффективным как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ.

Подводя итог, для государства с федеративным устройством одна из ключевых задач — обеспечить общие стандарты реализации прав человека и их защиты во всех его регионах. Это крайне актуально для Российской Федерации ввиду того, что страна обладает значительными территориями, множеством национальных, экономических и социально-политических региональных особенностей, а также имеет разнообразные культурные, религиозные и исторические традиции.

Упомянутые стандарты зачастую подвергаются нарушениям вследствие наличия в региональных конституциях, уставах и законах норм, противоречащих федеральному законодательству, в том числе Основному закону страны. Конституционным Судом РФ рассматривались многочисленные дела о признании неконституционными нормативных правовых актов субъектов Федерации, которыми регламентируются вопросы, связанные с избирательными правами граждан, правом на свободное передвижение, выбор места жительства и пребывания.

Единство стандартов реализации прав человека на территории всей страны может быть обеспечено при условии проведения следующих изменений:

1. Федеральным органам государственной власти необходимо активнее использовать согласительные процедуры для того, чтобы преодолеть коллизии между актами федерального и регионального законодательства, а также право на обращение в Конституционный Суд РФ.

2. Органам прокуратуры проводить систематические проверки на предмет законности нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с реализацией основных прав и свобод человека в субъектах РФ.

3. Уполномоченным органам, курирующим вопросы, связанные с обеспечением прав человека, координировать усилия и оказывать содействие в проведении соответствующих мероприятий, обеспечивая информационную и правовую поддержку.

Для того чтобы обеспечивались гарантии и реальная защита прав человека, необходимо менять законодательство в этой сфере. Но это возможно только

¹ Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С. 30.

при наличии тщательно выстроенной и согласованной системы, объединяющей правовые процедуры и механизмы, с помощью которых реализуются права и свободы человека. В контексте рассматриваемой проблемы особо актуален вопрос о формировании комплексного механизма, единой системы защиты прав человека.

Крупкин П. Р.,
юрист, исполнительный редактор
студенческого юридического научного
журнала «Сфера права»

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ

Динамичность развития российского законодательства, его масштабные преобразования, увеличение массива нормативного материала активизировали дискуссию о необходимости создания гармоничной правовой среды. На сегодняшний день российская правовая система переживает период активного обновления, что во многом было обусловлено принятием поправок в Конституцию РФ в 2020 г. Кроме того, за последнее время были приняты в обновленной редакции такие фундаментальные законы как, например, Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹, Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ»² и др.

С сожалением приходится констатировать, что спешка в принятии нормативных правовых актов порождает несогласованность, пробелы и коллизии в праве, чему во многом способствует отсутствие на федеральном уровне базового законодательного акта, которым бы комплексно регулировалась бы природа нормативных правовых актов. Речь идет о так называемом законе о нормативных правовых актах («законе о законах»).

Вместе с тем вопрос о важности регламентации единых требований к форме, содержанию нормативных правовых актов, классификация их видов рассматривался на самом высоком уровне. В докладе Совета Федерации о состоянии законодательства в РФ (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2004 г.) отмечено, что узость тематики отдельных законодательных актов, их принятие по сравнительно мелким, частным вопросам, недостаточное внимание к подготовке кодифицированных актов, охватывающих обширную сферу отношений, что приводит к множественности нормативных актов, загромождает массив действующего законодательства, порождает пробелы, разночтения.

Для обеспечения системности и качества законодательства чрезвычайно важен федеральный закон «О системе нормативных правовых актов в Российской Федерации», которым бы устанавливались принципы построения системы законодательства, иерархию нормативных правовых актов, требования к си-

¹ СЗ РФ, 14.12.2020, № 50 (ч. III), ст. 8039.

² СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

стеме в целом и к отдельным актам, а также оценочные критерии выполнения этих требований. Однако до сих пор какие-либо законодательные инициативы в этом направлении после 2005 г. не предпринимались.

Понятие нормативности является ключевым для определения понятия источник конституционного права, поскольку нормативный правовой акт является основным источником права в РФ. Причем Конституция РФ активно использует понятие нормативный правовой акт, однако она не раскрывает его содержания (например, ч. 3 ст. 15, п. «а» ч. 1 ст. 72, ч. 2, 4–6 ст. 76 Конституции РФ)¹. Несмотря на высокую значимость нормативных правовых актов, до сих пор не определено, что понимается под нормативным правовым актом, как соотносятся его разновидности между собой и как они взаимодействуют между собой.

В разное время на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ вносились различные проекты федеральных законов, которые были направлены на регулирование вопросов, связанных с определением правовой природы нормативного правового акта.

Так, в 1996 г. на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ группой депутатов Государственной Думы был внесен проект федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах РФ»². Данный законопроект был направлен на установление единых требований к законодательным и иным нормативным правовым актам, их видам, а также к правотворческому процессу. Согласно документа под нормативным правовым актом понимается «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение».

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² URL: [XX Международная научно-практическая конференция
\(Кутафинские чтения\)](https://sozd.duma.gov.ru/oz?b%5BNumberSpec%5D=&b%5BAnnotation%5D=O+системе+нормативных+правовых+актов+в+Российской+Федерации&date_period_from_Year=&date_period_to_Year=&b%5BYear%5D=&cond%5BClassOfTheObjectLawmaking%5D=any&cond%5BThematicBlockOfBills%5D=any&cond%5BPersonDeputy%5D=any&cond%5BFraction%5D=any&b%5BFzNumber%5D=&b%5BNameComment%5D=&b%5BResolutionnumber%5D=&cond%5BRelevantCommittee%5D=any&b%5BfirstCommitteeCond%5D=and&cond%5BResponsibleCommittee%5D=any&b%5BsecondCommitteeCond%5D=and&cond%5BHelperCommittee%5D=any&cond%5BExistsEvents%5D=any&date_period_from_ExistsEventsDate=&date_period_to_ExistsEventsDate=&b%5BExistsEventsDate%5D=&cond%5BLastEvent%5D=any&date_period_from_MaxDate=&date_period_to_MaxDate=&b%5BMaxDate%5D=&cond%5BExistsDecisions%5D=any&date_period_from_DecisionsDateOfCreate=&date_period_to_DecisionsDateOfCreate=&b%5BDecisionsDateOfCreate%5D=&cond%5BLastDecisions%5D=any&cond%5BQuestionOfReference%5D=any&cond%5BSubjectOfReference%5D=any&b%5BconclusionRG%5D=&date_period_from_dateEndConclusionRG=&date_period_to_dateEndConclusionRG=&b%5BdateEndConclusionRG%5D=&cond%5BFormOfTheObjectLawmaking%5D=any&cond%5BinSz%5D=any&date_period_from_ResponseDate=&date_period_to_ResponseDate=&b%5BResponseDate%5D=&date_period_from_AmendmentsDate=&date_period_to_AmendmentsDate=&b%5BAmendmentsDate%5D=&b%5BSectorOfLaw%5D=&b%5BClassOfTheObjectLawmakingId%5D=34f6ae40-bdf0-408a-a56e-e48511c6b618#data_source_tab_b.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Интересной особенностью рассматриваемого проекта являлось закрепление принципа планирования правотворческой деятельности в 2 формах: текущего и перспективного планирования.

Несмотря на это в 2004 г. указанный проект федерального закона при рассмотрении во 2 чтении Государственной Думой ФС РФ был отклонен в связи с утратой актуальности.

На протяжении многих десятилетий разработкой проекта закона о нормативных правовых актах занимается Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В 2021 г. опубликована 6-е обновленная редакция проекта закона о нормативных правовых актах. Новый проект имел ряд отличий регулирование охватывало все виды нормативных правовых актов, включая муниципальные. Были введены новые понятия — программных правовых актов, локальных нормативных правовых актов. Включены новые дефиниции, такие как «электронный нормативный правовой акт», характеристика видов и форм нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы) и др. В частности, под нормативным правовым актом понимается официальный письменный документ, изданный в определенной форме компетентным субъектом правотворчества и направленный на установление, изменение, введение в действие или отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, адресованных неопределенному кругу лиц и рассчитанных на многократное применение¹.

Кроме того, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ разработан Модельный закон «О нормативных правовых актах субъектов РФ», благодаря которому более чем в 45 субъектах действуют законы субъектов РФ, которые раскрывают содержание понятий «правовой акт» или «нормативный правовой акт».

В научной среде до сих пор ведется дискуссия о форме закона о нормативных правовых актах. Так, рядом ученых высказывается позиция о том, что Закон «О нормативных правовых актах» в силу своей значимости должен иметь статус Федерального конституционного закона².

На сегодняшний день понятие нормативного правового акта содержится в постановлении Государственной Думы ФС РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», под которым понимается «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм». Кроме того, в указанном понятии определяется понятие правовой нормы. Правовая норма — общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение³. Данное понятие было воспринято В приказе Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

¹ URL: https://izak.ru/upload/iblock/a68/O-normativnykh-pravovykh-aktakh-v-RF_Blok.pdf.

² Черепанов В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 105–111.

³ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

На практике нередко пограничные ситуации о том, считать тот или иной акт нормативным или ненормативным.

Конституционный Суд РФ в своей практике довольно часто прибегал к определению сущности нормативного правового акта. В постановлении от 17.11.1997 № 17-П Конституционный Суд РФ определил нормативный правовой акт как акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения¹.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П отмечается, что легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования².

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» Верховным Судом определены признаки, характеризующие нормативный правовой акт. Такими признаками являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений³.

Но как справедливо подчеркивает Верховный Суд РФ признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Таким образом, на основе судебной практики в науке Конституционного права сложилось 2 подхода к пониманию нормативности правового акта: формальный и материальный. Формальный критерий используется в своей практике Верховным Судом РФ, который заключается в указании на процедуру и на орган, издавший тот или иной правовой акт. Конституционный Суд РФ исходит только из материального понимания нормативного правового акта, т.е. с точки зрения Конституционного Суда нормативным правовым актом является акт по своему содержанию, т.е. с точки зрения его общерегулирующего воздействия на содержание предписаний о правах и обязанностях и многократность его применения.

Таким образом, обеспечение принципов правового государства неотделимо от высокой эффективности законодательного регулирования общественных отношений, основой которой являются единство и непротиворечивость правовой системы, строгая соподчиненность и взаимодействие нормативных правовых актов, уровень их подготовки, а также наличие механизмов реализации правовых норм. Разработка закона «О нормативных правовых актах» связана с решением проблем научного и практического характера. По мнению автора,

¹ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

² СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

³ Российская газета, № 6, 15.01.2019.

проект Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ является наиболее сбалансированным. Автор полагает, что в указанный проект федерального закона целесообразно включить положение о том, что проекты нормативных правовых актов в обязательном порядке размещаются на официальном портале для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (www.regulation.gov.ru), таким образом законодательно закрепив сложившуюся практику.

Щабельская В. В.,
*менеджер программ Национальной
академии нотариата
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ЗАЩИТА ПРАВ БИОЛОГИЧЕСКИХ РОДИТЕЛЕЙ КАК ОСНОВА БЛАГОПОЛУЧИЯ РЕБЁНКА, РОЖДЕННОГО С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ВРТ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Преамбула Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка 1989 г. определяет семью, как естественную среду роста и благополучия всех ее членов и особенно детей, особо подчеркивая, что «ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания»¹.

Согласно толковому словарю С. И. Ожегова благополучие имеет значение спокойного и счастливого состояния². И бесспорным является факт, что для ребенка самое спокойное и счастливое место — рядом с мамой и папой, в окружении любви и заботы.

Главные составляющие счастливого детства — это благоприятные условия в семье, особенно в психоэмоциональном плане, а также здоровье, как физическое, так и психологическое³.

Конституция Российской Федерации закрепляет защиту семьи, материнства и детства за государством⁴, тем самым показывая высокую степень важности данного вопроса. Государство создает все условия для полноценной реализации интересов ребенка как особо охраняемого социального блага, обеспечивает

¹ «Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // «Сборник международных договоров СССР», выпуск XLVI, 1993.

² С. И. Ожегов. Словарь русского языка. URL: <https://slovarozhegova.ru/letter.php?charkod=193> (дата обращения: 13.11.2021).

³ Психическое здоровье — согласно определению Всемирной организации здравоохранения, это состояние благополучия, при котором человек может реализовать свой собственный потенциал, справляться с обычными жизненными стрессами, продуктивно и плодотворно работать, а также вносить вклад в жизнь своего сообщества.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

социальный мониторинг соблюдения прав детей. Согласно исследованиям «важнейшим фактором формирования гармоничной личности с позитивной Я-концепцией является принятие ребенка родителями, особенно матерью»¹. Мама является важнейшим человеком в жизни каждого ребенка.

Но в эпоху стремительного развития технологий, и особенно медицины, перед людьми встают все новые и новые задачи, например, в вопросах рождения детей с помощью вспомогательных репродуктивных технологий. И в частности, с использованием суррогатного материнства.

Суррогатное материнство — это вынашивание и рождение ребенка (в том числе преждевременные роды) по договору, заключаемому между суррогатной матерью (женщиной, вынашивающей плод после переноса донорского эмбриона) и потенциальными родителями, чьи половые клетки использовались для оплодотворения, либо одинокой женщиной, для которых вынашивание и рождение ребенка невозможно по медицинским показаниям².

При данного вида репродуктивной технологии (далее — ВРТ) участвуют три человека: генетические отец и мать, которые предоставляют свои половые клетки, а также суррогатная мать, которая непосредственно вынашивает и рождает ребенка. Стоит отметить, что обязательным условием суррогатного материнства является то, что суррогатная мать не должна быть донором половых клеток, то есть она генетически никак не связана с ребенком, которого родит³. Но при этом эмбрион, помещенный в суррогатную мать, растет и развивается за счет ее биологического материала. То есть можно предположить, что у рожденного ребенка будет две мамы?

По данному поводу в 2017 г. высказывались судьи Винсент А. де Гаэтано, Паулу Пинту де Альбукерке, Кшиштоф Войтычек и Дмитрий Дедов в особом мнении к постановлению Европейского Суда по правам человека от 24.01.2017 по делу «Парадизо и Кампанелли против Италии (жалоба № 25358/12)», где изложили следующую мысль: «появление на свет ребенка, имеющего двух матерей, порождает серьезные морально-этические и правовые проблемы, связанные с обеспечением прав такого ребенка и его родителей. Все-таки отношения родителей и детей глубоко интимны, с чем явно не согласуется наличие у ребенка двух матерей. Поэтому в значительном числе стран суррогатное материнство запрещено (по крайней мере, коммерческое суррогатное материнство)»⁴.

Трудно не согласиться с данным мнением, так как на сегодняшний день у биологических родителей имеется ряд проблем, который бывает трудно решить

¹ Боулби Дж. Привязанность. М., 2003 ; Мухамедрахимов Р. Ж. Мать и младенец. Психологическое взаимодействие. СПб., 2003 ; Эриксон Э. Г. Указ. соч.

² Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // Российская газета, № 263, 23.11.2011.

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // Российская газета, № 263, 23.11.2011.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 24.01.2017 «Дело «Парадизо и Кампанелли (Paradiso and Campanelli) против Италии» (жалоба № 25358/12) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека: Электронное периодическое издание. Специальный выпуск. 2017, ноябрь. № 11 (47).

самостоятельно ввиду недостаточного правового регулирования вопроса о суррогатном материнстве.

Прежде всего, нужно законодательно определять правовую квалификацию данного договора с учетом содержания рассматриваемых отношений. Биологические родители, подбирают суррогатную мать, самостоятельно или с помощью посредников, будь то специальные агентства или клиники, после чего с суррогатной матерью заключается договор об оказании данного вида услуг. Уже на данном этапе возникают первые проблемы.

Главным образом происходит это потому, что на сегодняшний день нет четких требований к подобного рода договорам. Отсутствует даже четкое понимание, к какому из видов договоров можно отнести договор о суррогатном материнстве. Существует несколько подходов к определению его природы.

1. Договор суррогатного материнства имеет особую самостоятельную правовую природу, и к нему нельзя применять положения гражданского кодекса в части договоров.

2. Договор суррогатного материнства следует считать ничтожной сделкой в силу статьи 169 ГК, так как данного вида договор нарушает основы этики и нравственности.

3. Отрицать наличие реально существующих гражданских отношений и вытекающих из них правоотношений неправильно, и договор о суррогатном материнстве следует относить к договорам о возмездном оказании услуг, в силу статьи 779 ГК РФ.

Конечно, есть неоднозначность и в этом, последнем подходе, в силу того, что суррогатное материнство — это не всегда оплачиваемая услуга. Бывают случаи, когда суррогатная мама на добровольной и безвозмездной основе вынашивает ребенка. Таких случаев меньше, чем возмездных, но тем не менее они есть. Им нельзя не придавать значение.

Можно еще относить данного вида договор к договорам подряда, но тут возникает проблема с гражданско-правовым определением понятия «работы»¹. Так как работа предусматривает наличие результата, который подрядчик обязуется сдать заказчику, согласно статье 702 ГК, но в отношениях суррогатной матери и биологических родителей нет никакой гарантии на результат. И произойти это может по независящим от сторон причинам.

Одной из самых трудноразрешимых проблем на сегодняшний день, является процесс официального оформления рожденного ребенка.

На сегодняшний день данная процедура осложнена тем, что для записи биологических родителей родителями ребенка в органах ЗАГС необходимо письменное согласие суррогатной матери. Происходит это в силу п. 5 статьи 16 Федерального закона № 143 — ФЗ «Об актах гражданского состояния»², а также статьи 51 Семейного кодекса Российской Федерации³. При этом срок для подачи

¹ В силу статьи 702 ГК по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его.

² Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об актах гражданского состояния» // Российская газета, № 224, 20.11.1997.

³ «Семейный кодекс Российской Федерации» от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

всех документов и регистрации ребенка составляет один месяц с момента рождения. И если суррогатная мать отказывается дать свое согласие, то ребенок, в соответствии с российским законодательством, признается ее ребенком. Изменение подобного положения возможно только через суд. А судебная практика имеет случаи, когда суд отказывал в передаче детей биологическим родителям. К тому же судебные разбирательства занимают достаточно большое количество времени, тогда как ребенок находится в чужой семье, которая не является ему родной по крови.

Еще большей проблемой является получение услуг суррогатного материнства мужчинами и последующая регистрация отцовства ребенка. Пункт 9 статьи 55 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан РФ»¹ ограничивает круг лиц, которые имеют право на использование услуг суррогатного материнства. Это либо пара, которая по медицинским показаниям не может самостоятельно зачать, выносить и родить ребенка, либо одинокая женщина, которая также по медицинским показаниям не может выносить и родить ребенка. Следовательно, в силу закона, одинокий мужчина не может обратиться к услугам суррогатного материнства, что по факту является нарушением его конституционных прав.

Конституция Российской Федерации в статье 19 провозглашает права женщин и мужчин равными, а также дает им равные возможности на их реализацию².

То есть у одинокого мужчины не должно быть каких-либо препятствий к получению услуг суррогатного материнства так же, как и у одинокой женщины. Достаточно при этом учитывать, что должна использоваться донорская женская клетка, однако с необходимостью защиты прав женщины-донора.

Все эти проблемы осложняют отношения суррогатного материнства, а следовательно, и делают труднодостижимой основную цель данного вида вспомогательных репродуктивных технологий, а именно преодоление проблем бесплодия, а в глобальном смысле, преодоления кризиса рождаемости. Статистика такова, что по данным Росстата³ за период с января по июль 2021 г. в России родилось 678,1 тыс. детей, что по сравнению с тем же периодом, но за 2020 г., меньше на 2,9 тыс. детей. Эти статистические данные уже показывают то, что мы достигли уровня рождаемости 2001 г. То есть налицо абсолютный регресс в данном вопросе. Даже несмотря на реализацию нацпроекта «Демография», на который в бюджете заложено было 4 трлн руб., и который прогнозировал «обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации»⁴.

Решение вышеуказанных проблем нам видится только через контролирующее вмешательство государства в вопросы применения вспомогательных репродук-

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 22.11.2011.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

³ Доклад «Социально-экономическое положение России» // Федеральная служба государственной статистики <https://rosstat.gov.ru/>.

⁴ Национальный проект Министерство труда РФ «Демография» <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/demography>.

тивных технологий. И вмешательство это должно быть не в деятельность медицинских учреждений, которые сопровождают данного вида услугу с медицинской точки зрения, а в правовое поле, регламентирующее использование ВРТ.

В итоге видится необходимым принятие Федерального закона, который бы собрал воедино правила применения вспомогательных репродуктивных технологий с правовой точки зрения и разрешил следующие вопросы, связанные с защитой прав биологических родителей:

1. Нормативное урегулирование договора о суррогатном материнстве, закрепление существенных условий данного вида договора с учетом его правовой природы.

2. Нормативное закрепление круга лиц, имеющих право воспользоваться суррогатным материнством. При этом законодателю предстоит устранить противоречия в части равенства прав мужчин и женщин в данном вопросе, руководствуясь нормами Конституции Российской Федерации.

3. Упрощение процедуры официального оформления ребенка.

4. Определить юридическую значимость согласия суррогатной матери на регистрацию ребенка биологическими родителями и установить порядок его оформления (в случае признания его необходимости) за счет уточнения момента его получения.

БАЛАНС ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЩЕСТВЕ КАК УСЛОВИЕ ДОСТИЖЕНИЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ ГРАЖДАН

Шохин О. С.,

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, академик РАЕН,
МГИМО МИД России*

ФИНАНСОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

В условиях реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, наиболее важными для финансового права документами стратегического планирования стали государственные и муниципальные программы, которые содержат комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Однако правовая природа подобных документов стратегического планирования, в том числе вопрос об отнесении их к источникам финансового права, требует дополнительных разъяснений.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» документ стратегического планирования определяется как «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования». Юридическое определение документа стратегического планирования сформулировано не совсем удачно и не отражает реального значения документов. Правовое значение документов стратегического планирования, конечно, не сводится к статичной информационной составляющей. В противном случае можно было бы пользоваться альтернативными источниками информации. Прогнозы могут иметь информационное значение, хотя они также обязательны к использованию, например, для составления проектов бюджетов, финансовых планов ряда организаций.

В документах стратегического планирования отражаются цели и задачи, которые определяют направления финансирования и в последствии сопоставляются с достигнутыми результатами, определяя эффективность финансирования. Финансовое планирование в публичных образованиях полностью интегрировано в систему стратегического планирования в Российской Федерации. Среди задач стратегического планирования в Федеральном законе «О стратегическом планировании в РФ» есть координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики Принцип ресурсной

обеспеченности также связывает финансовое и иные виды планирования. Принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами.

Очевидно, что нет другого источника, объективизирующего целеполагание в Российской Федерации, кроме документов стратегического планирования. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, которая охватывает все стороны финансовых отношений, опирается на цели, заявленные в документах стратегического планирования.

Документы стратегического планирования не просто информируют, но оказывают воздействие на правоотношения, в частности, связанные с финансовой деятельностью. Документы стратегического планирования приобретают разнообразные юридические формы: документ, утверждённый нормативным актом; документ, одобренный уполномоченными государственными органами и так далее. В одних случаях принадлежность к источникам права не вызывает сомнений за счет традиционной формы нормативного акта, утверждающего содержание. В других случаях, избранная форма целеполагания (послание, основные направления и т.д., одобряемые или только подписанные компетентным органом) не совсем соответствует традиционным формам права. Но даже в этом случае документы стратегического планирования имеют нормативный характер, поскольку всегда направлены не на конкретные правоотношения, а на вид отношений и фактически обязательны для использования соответствующими субъектами в финансовой деятельности. Трудно представить себе, чтобы для финансовой деятельности были изобретены цели, отличные от тех, которые заявлены в документах стратегического планирования. Документы стратегического планирования не являются исключительно политическими актами. Политические акты, в отличие от источников права не конкретны, издаются в произвольной форме и не порождают прав и обязанностей.

Источники права выстраиваются в строгую иерархию. Документы стратегического планирования, утвержденные нормативным актом, имеют ту же силу, что и утверждающий их акт. Документы стратегического планирования, не утвержденные нормативным актом, занимают положение в иерархии источников права, соответствующее актам планирующего органа власти, поскольку в конечном итоге иерархия источников права производна от компетенций издающих их органов. Необходимо помнить, что в стратегическом управлении цели превалируют над конкретными действиями по их достижению, и в этом смысле акт, устанавливающий цели, служит критерием оценки и имеет содержательный приоритет по отношению ко всем другим, принятым в ходе достижения целей. По-прежнему, важное значение имеет положение издающего органа в вертикали управленческих отношений.

К особенностям документов стратегического планирования как источников финансового права следует отнести следующие:

— документы регистрируются в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке, который определяется Правительством Российской Федерации (ст. 12 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»);

— для документов стратегического планирования предусмотрена возможность корректировки. Корректировкой признается изменение документа без изменения периода, на который разработан соответствующий документ стратегического планирования. Корректировки проводятся в системе и взаимосвязи. Например, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В то же время стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

Документы стратегического планирования обеспечивают регулирование первого порядка — состояние определенной сферы общественных отношений и достижения желаемого состояния через определенный период времени. Даже если это отраслевой документ стратегического планирования, он ставит цели для отрасли экономики, которые определяют объем финансовой поддержки соответствующей отрасли. Государственные и муниципальные программы сразу ориентируются на увязку целей с финансированием. Однако чаще всего на основе документов стратегического планирования принимаются другие нормативные правовые акты или индивидуально-правовые акты, опосредующие непосредственное перемещение фондов. Выше обсуждалось, что ряд документов стратегического планирования формируют содержание проектов бюджетов. Бюджеты однозначно относятся к источникам финансового права, но и бюджет требует принятия дополнительных нормативных и индивидуально-правовых актов для перераспределения фондов с участием конкретных субъектов финансовых правоотношений. Таким образом, мы имеем дело с многоуровневым правовым регулированием.

Есть и другой способ юридически значимого воздействия документов стратегического планирования — воздействие на другие источники финансового права. Так, например, план законопроектной деятельности Правительства на 2021 г. предписывает разработать и внести в Государственную Думу 153 законопроекта. Документ состоит из шести блоков, отражающих задачи, сформулированные Президентом Российской Федерации. Первый нацелен на создание условий для экономического роста. Второй ориентирован на цифровизацию и научно-техническое развитие. Третий подразумевает разработку законопроектов для стимулирования дальнейшего роста отдельных отраслей экономики. Четвёртый блок посвящён развитию институтов социальной сферы и повышению качества жизни. Пятый призван создать условия для сбалансированного регионального развития. Последний и самый большой блок касается повышения качества государственного управления. В этом случае документы стратегического планирования скорее являются не источниками финансового права, а источниками регулирования нормотворчества. Здесь нужно отметить, что стратегические документы приобретают особую роль при оценке регулирующего воздействия нормативных актов, в том числе финансово-правовых актов. Оценка регулирующего воздействия — новое явление в России и пока нет теоретических значимых исследований, которые могли бы ответить на все вопросы теории права, применительно к оценке регулирующего воздействия.

Сложным и неоднозначным вопросом является правоприменение для документов стратегического планирования. Вообще, стадия правоприменения

в механизме правового регулирования стратегического планирования пока находится в процессе формирования, поэтому тут нет теоретически стройного устоявшегося подхода. Документы стратегического планирования используются при решении вопроса об эффективности и результативности использования средств контрольными органами, что подтверждает их необходимость в спектре источников финансового права.

Таким образом, документы стратегического планирования относятся к источникам финансового права, прежде всего с учетом распространенной сегодня концепции управления результатами в государственных и муниципальных финансах. Среди документов стратегического планирования есть те, которые прямо упомянуты в финансовом законодательстве и не вызывают сомнений об их принадлежности к источникам финансового права. Некоторые документы стратегического планирования совпадают с понятием финансово-плановые акты и в этом случае также нет сомнения об отнесении их к источникам финансового права. В то же время есть документы стратегического планирования, которые опосредовано или частично могут рассматриваться как источники финансового права, поскольку в них отражены юридически формализованные цели развития, обеспечиваемые финансовой деятельностью государства и местного самоуправления.

Вопрос о месте документа стратегического планирования в иерархии источников финансового права должен решаться на основе его юридической формы, при этом юридическая сила совпадает с юридической силой утверждающего акта. Либо необходимо опираться на компетенцию издающего документ стратегического планирования органа власти.

Бортников С. П.,
доктор юридических наук, доцент,
директор Института права
Самарского государственного
экономического университета (СГЭУ)

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ СФЕРЫ В ЕС: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ

Процессы цифровизации захватывают все большие сферы в экономике и финансах, причем указанные процессы во всем мере, с одной стороны, развиваются параллельно, с другой — не в кооперации, без согласования позиций, стандартов и пр. В Российской Федерации уже принят Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, Европейская комиссия после консультаций с различными заинтересованными сторонами ускорила свою работу над пакетом цифровых финансов, направленным на обеспечение и поддержку цифровых финансов в ЕС. Первыми конкретными действиями в рамках

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5018.

пакета цифровых финансов являются законодательные предложения, недавно обнародованные, по:

- пилотный режим по инфраструктуре рынка технологий распределенных реестров (пилотный режим DLT); и
- нормативная база криптоактивов, известная как Регулирование рынков криптоактивов (MiCA).
- Оба предложения направлены на устранение препятствий для применения новых технологий и, как ожидается, будут официально опубликованы Комиссией к концу сентября.

Совет ЕС утвердил свою позицию по двум предложениям, которые являются частью пакета цифровых финансов: «Регулирование рынков криптоактивов» (MiCA)¹ и «Закон о цифровой операционной устойчивости» (DORA)².

Цифровые финансы становятся все более важной частью экономического ландшафта как России, так и Европы. Крайне важно создать стимулирующую среду для инновационного бизнеса, одновременно снижая риски для инвесторов и потребителей.

Целью принятия MiCA является создание нормативной базы для рынка криптоактивов, которая поддерживает инновации и использует потенциал криптоактивов таким образом, чтобы сохранить финансовую стабильность и защитить инвесторов.

DORA разработан для создания нормативной базы для обеспечения устойчивости цифровой операционной деятельности, в соответствии с которой все компании гарантируют, что они смогут противостоять всем видам сбоям и угроз, связанных с информационно-телекоммуникационными технологиями, в целях предотвращения и смягчения киберугроз. Внесено также предложение по регулированию *технологии распределенного реестра* (Distributed Ledger Technology, или DLT) — электронной системы баз данных, распределенной между несколькими сетевыми узлами или устройствами³.

Трудности в регулировании DLT состоят в том числе в том, что в данной системе отсутствует единый контролирующий орган, а подобные сети могут быть как частными, так и публичными.

Диспозиция ст. 1 российского закона «О цифровых финансовых активах...» указывает на регулирование не столько самого финансового актива, сколько на его «эмиссию», обращение, учет, на особенности деятельности оператора информационной системы. Предотвращение и смягчение киберугроз не являются предметом регулирования российского закона. Российская финансовая коммуникационная сфера может регулироваться и в экспериментальном правовом режиме⁴.

¹ «Regulation on Markets in Crypto Assets» (MiCA) / <https://www.consilium.europa.eu/en/press/> (обращение 28.11.2021).

² «Digital Operational Resilience Act» (DORA) / <https://www.consilium.europa.eu/en/press/> (обращение 28.11.2021).

³ Katja Michel. BaFin has published the Circular on Supervisory Requirements for IT in Financial Institutions / BaFin Journal, January 2018, P. 17.

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» / СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

Вышеуказанный пакет законов устраняет пробел в существующем законодательстве ЕС, чтобы действующая правовая база не создавала препятствий для использования новых цифровых финансовых инструментов, и в то же время обеспечивает, чтобы такие новые технологии и продукты попадали под сферу финансового регулирования и механизмов управления операционными рисками организаций, действующих в ЕС¹. Новации направлены на поддержку современных востребованных механизмов и внедрение новых финансовых технологий, обеспечивая при этом соответствующий уровень защиты потребителей и инвесторов.

Основное внимание уделяется правилам, регулирующим в настоящее время недоступные типы криптоактивов, такие как стабильные монеты, а также поставщиков услуг криптоактивов, называемых CASP (кроме ЕС, термин используется в нормативно-правовом регулировании Японии и ЮОАР).

Например, эмитенты стабильных монет и CASP, объемы рынка которых превышают «значительные» пороговые значения, будут подчиняться таким обязательствам, как технический документ, а также строгим требованиям должной осмотрительности.

Предполагается, что европейская криптоиндустрия подготовилась, и, при прогнозе принятия закона в четыре года, в законодательстве ЕС могут быть учтены все проблемные вопросы. MiCA, без сомнения, навсегда изменит ландшафт цифровых активов в Европе, и ее строгие требования к соблюдению требований для органов и организаций могут представлять реальную угрозу для крипто-нишевых рынков, таких как децентрализованные финансы (DeFi).

Технология криптовалюты не имеет встроенного протокола атрибуции для идентификации реальных личностей, стоящих за публичными адресами. Владение виртуальными активами по замыслу является псевдонимным или анонимным, и только общие данные доступны для публичного просмотра в блокчейне каждого цифрового актива. В настоящее время единственный способ собрать информацию о контрагенте VASP²-это связаться с ним напрямую и запросить ее.

Это может привести к неполным или неточным записям данных из-за языковых барьеров, намерения ввести в заблуждение или человеческой ошибки. Что необходимо, так это решение, которое автоматически, своевременно и точно предоставляет доступ к необходимым данным.

В настоящее время не существует отраслевого стандарта или меры для установления личности участников сделок в реальном мире и отнесения их к категории индивидуальных кошельков, не связанных с хранением, или VASP³. В настоящее время у VASP нет идентифицируемого кода, аналогичного SWIFT-кодам, которые традиционные финансовые учреждения используют для трансграничных транзакций.

¹ Douglas L. The Virtual Currency Regulation Review. United Kingdom. September 2020. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-3/1230210/unitedkingdom>.

² Пакет моделирования Vienna Ab initio (VASP) представляет собой компьютерную программу для моделирования материалов атомного масштаба.

³ Sackheim M., Howell N. The Virtual Currency Regulation Review. September 2020. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-3/1230146/editorspreface>.

Это делает в настоящее время невозможным проверить, подключен ли крипто-валютный адрес к VASP и, следовательно, подпадает ли он под действие правила FATF¹.

Пилотный режим DLT должен позволить экспериментировать в безопасной среде, что приведет к развитию вторичного рынка финансовых инструментов в форме криптоактивов. Это может быть особенно актуально в связи с инициативой ЕС о Союзе рынков капитала.

В России в новой редакции изложена статья 129.7 НК РФ, согласно которой²: — за непредставление информации в соответствии с пунктом 1 статьи 142.2 НК РФ о налоговых резидентах иностранных государств (территорий) предусматривается штраф в размере 300 тыс. руб.;

— невключение информации в отношении отдельного клиента-нерезидента — 50 тыс. руб. за каждый факт такого нарушения;

— представление неполной или недостоверной информации о клиенте-нерезиденте — 25 тыс. за каждый факт.

За умышленное невключение (искажение) информации штраф увеличивается до 100 тыс. руб. за каждый факт.

Введена новая статья 129.7-1 НК РФ, предусматривающая ответственность за представление клиентом неполной или недостоверной информации (величина штрафа может составить от 10 до 50 тыс. руб.).

Законом также уточняется определение лица, прямо или косвенно контролирующего клиента (выгодоприобретателя) и дополняется понятие финансового актива (к финансовым активам отнесены «иные активы», являющиеся предметом договора между клиентом и организацией финансового рынка, предусматривающего оказание финансовых услуг).

Цифровизация и оперативная устойчивость в финансовом секторе — две стороны одной и той же проблемы. Кризис COVID-19 ускорил цифровые программы многих участников в экосистеме финансовой индустрии и привел к увеличению внимания к проблеме достижения более высокого уровня операционной устойчивости, причем на фоне роста инвестиций.

Это привело к усилению давления на бюджеты и поиску способов и форм усиления и модернизации технологической инфраструктуры. В новой гонке за оперативным совершенством информационно-коммуникационные технологии важно не опоздать в подготовке правил совершения операций и установления форм и цели ответственности в цифровой среде.

В нынешних глобальных, тесно взаимосвязанных сообществах финансовых экосистем один инцидент или сбой может привести к сценарию системного кризиса и, следовательно, поставить под угрозу стабильность финансовых сетей по всему ЕС и за его пределами.

Можно утверждать, что такая новая ускоренная тенденция может потребовать законодательной настройки, чтобы убедиться, что существует модель и общие правила для определения правильных рамок, создания равных условий игры и

¹ Свод организационно-правовых мер по созданию в каждой стране эффективного режима противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, комплексность и универсальность: см.: URL: <http://www.fatf-gafi.org/> (обращение 28.11.2021).

² Федеральный закон от 29.11.2021 № 380-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» / ПС «КонсультантПлюс».

повышения устойчивости наших рынков. И это законодательство также может потребоваться с точки зрения чисто оперативной устойчивости.

Цифровая операционная устойчивость — это способность фирм создавать, обеспечивать и анализировать свою операционную целостность, чтобы убедиться, что они могут противостоять любым сбоям или угрозам, связанным с информационными и коммуникационными технологиями.

Решения по управлению рисками в области ИКТ все еще фрагментированы, и некоторая степень несогласованности наблюдается как на глобальном уровне, так и внутри самих государств — членов ЕС. Это может стать источником ненужного риска, учитывая уровень взаимосвязи между операциями финансовых игроков и трансграничной инфраструктурой их присутствия и операций.

С сентября 2020 г. обсуждался представленное Европейской комиссией постановление о цифровой операционной устойчивости для финансового сектора ЕС (DORA), в котором предлагается внедрить согласованную и всеобъемлющую основу для обеспечения устойчивости к цифровым операциям для европейских финансовых учреждений. DORA является ключевым компонентом более широкого пакета цифровых финансов, который также предлагает предложения по регулированию криптоиндустрии ЕС.

Помимо набора конкретных правил и требований, DORA будет охватывать не только финансовые организации, но и более широкий список игроков, включая торговые площадки, поставщиков услуг по предоставлению данных, поставщиков критических информационных показателей, поставщиков услуг информационно-коммуникационных технологий и многое другое. В то же время это может привести к тому, что критически важные сторонние поставщики услуг — например, услуги облачных вычислений — окажутся под прямым контролем европейских надзорных органов (ESAS). Цель DORA заключается в снижении рисков в области информационно-коммуникационных технологий. Он предназначен для консолидации и повышения требований к рискам в области информационно-коммуникационных технологий среди финансовых организаций, чтобы гарантировать, что все фирмы «подчиняются общему набору стандартов».

Рождественская Т. Э.,

доктор юридических наук,

профессор кафедры финансового права

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из важнейших условий успешного функционирования финансового рынка является обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг. При этом такая защита должна функционировать как комплексная система, состоящая из помощи потребителю финансовых услуг при нарушении его прав, с одной стороны, и — при выявлении системности этих нарушений во избежание их повторения — оценки необходимости и внесении изменений в действующую систему регулирования, с другой стороны. Использование обратной связи для

вывода с рынка недобросовестных игроков, совершенствования финансовых продуктов и порядка их продажи населению — мощнейший механизм повышения удовлетворенности граждан использованием услуг финансового рынка и впоследствии повышения степени проникновения этих услуг¹.

Системы защиты прав потребителей уже на протяжении более века являются одним из элементов индустриальной и постиндустриальной экономики. Защита прав потребителей в правовом смысле предполагает отход от классического принципа гражданского оборота: принципа равенства сторон в договоре. Потребитель — физическое лицо — приобретает товар (работу или услугу) для личного потребления, не связанного с ведением предпринимательской деятельности². Он зачастую не обладает необходимыми навыками и знаниями, чтобы на равных конкурировать с поставщиком, поэтому государство и общество предоставляют такому потребителю дополнительные средства защиты для сглаживания несправедливости отношений с предпринимателем, являющимся другой стороной договора.

Деятельность по защите прав потребителей финансовых услуг (далее — ЗППФУ) основана на Руководящих принципах по защите интересов потребителей, принятых резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН 9 апреля 1985 г.³

В 2012 г. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) начала работу по обновлению Руководящих принципов ООН по защите прав потребителей, в частности, с целью включить в этот документ специальную главу о финансовых услугах.

Вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг были объектом внимания со стороны стран G20. Так, в Итоговой декларации лидеров стран Группы 20 в Лос-Кабосе были отмечены успехи Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам (GPFU) в реализации пяти рекомендаций, указанных в отчете за 2011 г.; одобрен основной набор показателей «Группы двадцати» по расширению доступа к финансовым услугам, разработанный GPFU. Было обращено внимание на необходимость продолжения усилий по расширению доступа к финансовым услугам как способа создания благоприятной нормативно-правовой среды, а также на усилия по созданию четвертой подгруппы GPFU, которая сосредоточится на вопросах защиты прав потребителей и финансовой грамотности⁴. Вопросы ЗППФУ были одной из ключевых тем российского председательства в Группе 20.

В феврале 2011 г. на финансовом саммите Группы двадцати было принято решение о необходимости выработки международных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг. К октябрю 2011 г. целевая рабочая группа Комитета по финансовым рынкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в тесном сотрудничестве с Советом по финансовой

¹ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов (Одобрено Советом директоров Банка России 26 мая 2016 г.) // Вестник Банка России. 17 июня 2016 г. № 57.

² Подробнее о юридическом смысле понятия «потребитель» // Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю. Б. Фогельсон. М. : Норма: Инфра-М, 2010, СС. 157–243.

³ URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/467/25/IMG/NR046725.pdf?OpenElement>.

⁴ URL: http://kremlin.ru/ref_notes/1245.

стабильности и его Консультативной группой, а также при содействии других международных организаций и органов, учреждающих стандарты, разработали Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг. Эти принципы были одобрены в октябре 2011 г.¹ и являются действующим ориентиром для стран, входящих/готовящихся стать членами ОЭСР.

К Принципам высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг относятся:

- 1) правовая, регулирующая и надзорная системы;
- 2) роль надзорных органов;
- 3) равное и справедливое отношение к потребителям;
- 4) открытость и прозрачность;
- 5) финансовое образование и просвещение;
- 6) ответственное деловое поведение поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов;
- 7) защита потребительских активов от мошенничества и от неправомерного использования;
- 8) защита конфиденциальности данных и информации о потребителе;
- 9) рассмотрение жалоб и возмещение вреда;
- 10) конкуренция.

Таким образом, защита прав потребителей финансовых услуг не сводится только к рассмотрению жалоб и предоставление возможностей — как судебных, так и внесудебных — для обжалования действий поставщиков финансовых услуг, финансовых организаций. Ключевые моменты организации защиты прав потребителей связаны не только с функционированием системы органов, в функции которых входят рассмотрение жалоб и обращений граждан, разрешение правовых споров и содействие урегулированию экономических конфликтов (к примеру, содействие заключению соглашений о рассрочке платежа и т.д.), но и с доступностью финансовых услуг, т.е. предоставлением потребителю возможности получить финансовые услуги в любом месте и за как можно меньшую цену.

Вторым ключевым моментом организации защиты прав потребителей финансовых услуг является обеспечение *устойчивости финансовых организаций*. Для финансовой системы важно, чтобы финансовые организации обладали финансовой устойчивостью, т.е. «запасом прочности», позволяющей — как с финансовой, так и с организационной стороны — управлять рисками, особенно риском банкротства. Прежде всего, это относится к организациям, которые так или иначе связаны с привлечением средств третьих лиц — к кредитным и страховым организациям, пенсионным фондам. Как следствие, надзорные органы должны предпринимать усилия, чтобы повысить финансовую устойчивость таких организаций, в частности, побуждая их акционеров, иных участников распределять прибыль в их капитал.

В России еще до последнего кризиса, вызванного пандемией, была выстроена система защита прав потребителей финансовых услуг, принято и независимо от кризиса развивалось законодательство, направленное на поддержку потребителей.

Такая система включала в себя несколько элементов. Суды занимаются рассмотрением индивидуальных исков. Относительно недавно созданный институт

¹ URL: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>.

Финансового уполномоченного позволяет рассматривать обращения потребителей в досудебном порядке, обеспечивая потребителю более простое обращение за защитой прав и одновременно снижая нагрузку на суды. К системе защиты прав потребителей финансовых услуг необходимо отнести Агентство по страхованию вкладов (АСВ), которое управляет специальной системой страхования (гарантирования) вкладов, целью которой является осуществление выплат (страхового возмещения) вкладчикам тех банков, у которых отозвана лицензия на осуществление банковских операций. Указанная система должна также распространиться на пенсионные накопления физических лиц, аккумулированные в негосударственных пенсионных фондах.

Также необходимо отметить роль в защите прав потребителей финансовых услуг правоохранительных органов, прежде всего органов прокуратуры. Это особенно актуально в период кризисных явлений в экономике.

Наконец, учитывая, что потребитель — это массовое явление, созданы механизмы, которые предупреждают и пресекают нарушение прав потребителей с помощью средств регулятивного (для всех организаций) и административного (для отдельных организаций) воздействия. Эта функция возложена на Банк России.

С 1 сентября 2013 г. в связи с образованием на основе Банка России единого регулятора в соответствии с ч. 1 ст. 76.1 Закона о Банке России в функции Банка России была включена защита прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению, иных потребителей финансовых услуг (за исключением потребителей банковских услуг).

Для реализации функции защиты прав потребителей финансовых услуг Совет директоров Банка России в ноябре 2013 г. принял решение о создании в структуре Банка России специального подразделения — Службы Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг¹. Деятельность этой службы охватывает все регионы России.

В функции данной Службы входят такие основные направления ЗППФУ, как:

- оказание содействия доступности финансовых услуг;
- принятие мер по повышению информированности населения об институтах и инструментах финансового рынка;
- реализация программ финансовой грамотности;
- рассмотрение заявлений и жалоб граждан — потребителей финансовых услуг (кроме банковских услуг);
- анализ и обобщение практики, связанной с ЗППФУ, определение основных рисков, возникающих в отношениях между некредитными финансовыми организациями и потребителями финансовых услуг;
- предоставление необходимых сервисов «финансовому уполномоченному» (финансовому омбудсмену) при рассмотрении споров с участием потребителей финансовых услуг, взаимодействие с иными институтами гражданского общества в сфере ЗППФУ;

¹ URL: http://cbr.ru/search/print.asp?File=/press/sbrfr/131129_193330sbr_reorg.htm.

- экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия ЗППФУ;
- экспертиза стандартов по ЗППФУ, разработанных СРО участников финансовых рынков, при их отсутствии — разработка стандартов по ЗППФУ;
- экспертиза стандартов финансовых услуг, а также оценка отдельных финансовых продуктов.

Основная специфика Банка России, как органа по ЗППФУ, состоит в том, что это направление деятельности им осуществляется одновременно с иным, более традиционным направлением финансового регулирования и надзора, — обеспечением финансовой стабильности. В то же время Банк России с 1 сентября 2013 г. стал ответственным за развитие финансового сектора. Иными словами, в его полномочия вошли в том числе вопросы доступности финансовых услуг. *Эта триада — защита прав, устойчивость и доступность — образуют интегральное, хотя и достаточно напряженное единство.* Не случайно, что законодатель, наделяя Банк России полномочиями по осуществлению надзора за некредитными финансовыми организациями, по контролю поведения на рынке финансовых услуг и по защите прав потребителей финансовых услуг, потребовал от него организовать работу по предупреждению конфликта интересов, понимаемого как конфликт между целями, характерными для различных направлений деятельности Банка России.

Как уже отмечалось, указанная система защиты прав потребителей финансовых услуг была создана и достаточно успешно развивалась.

В период экономического кризиса, вызванного COVID-19, государством были разработаны и приняты специальные меры для защиты прав потребителей финансовых услуг. Особое внимание было уделено защите прав заемщиков. Сложность реализации указанных мер заключалась прежде всего в выработке сбалансированного решения, призванного, с одной стороны, обеспечить достаточность защиты прав потребителей финансовых услуг, а с другой стороны, не навредить стабильности работы финансовых организаций, т.е. указанные меры должны были быть соразмерны сложившейся ситуации.

Таким образом, обеспечение финансовой устойчивости финансовых организаций является одним из ключевых моментов организации защиты прав потребителей финансовых услуг. Для финансовой системы важно, чтобы финансовые организации обладали финансовой устойчивостью, т.е. «запасом прочности», позволяющей — как с финансовой, так и с организационной стороны — управлять рисками, особенно риском наступления банкротства. Потеря устойчивости финансовыми организациями и, как следствие, возможное наступление банкротства напрямую затрагивает права и законные интересы потребителей финансовых услуг.

С другой стороны, чем выше уровень защиты прав потребителей финансовых услуг, тем выше уровень доверия потребителей к финансовой системе, что, в свою очередь, делает ее более устойчивой. Таким образом, можно сказать, что защита прав потребителей финансовых услуг — это форма обеспечения финансовой устойчивости и развития финансового рынка.

Шепенко Р. А.,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного
и финансового права МГИМО

ПРИНЦИП «ГОСУДАРСТВА БЛАГОСОСТОЯНИЯ» И БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ В НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Термин «государство благосостояния» (англ. — welfare state) стал популярным после Второй мировой войны. Хотя он может иметь разные значения, но часто определяется как система, в которой государство обязуется защищать здоровье и благополучие своих граждан, особенно тех, кто нуждается в финансовой и социальной поддержке, посредством грантов, пенсий и других выгод¹.

В Нидерландах провозглашение принципа государства благосостояния нашло свое выражение в значительном росте государственных расходов и уровней налогообложения с середины 50-х гг. XX в.² Францию называют вторым европейским государством после Германии, которая демонстрирует очень высокую общую фискальную нагрузку в связи с моделью, характеризующейся различным сочетанием прямых и косвенных налогов и взносов для финансирования очень щедрого государства благосостояния³. 80-е гг. XX в. считаются десятилетием кризиса реализации принципа государства благосостояния⁴.

Обязательства, принятые государством в силу принципа государства благосостояния, и реализация принципов свободы перемещения людей, товаров, капитала и услуг выявили неспособность властей контролировать в одностороннем порядке проявившиеся такие негативные последствия для целей управления, как например, налоговое избегание и уклонение.

Соответственно, возникшие проблемы привели к провозглашению нового принципа — принципа прозрачности, анатомия которого образована на взаимодействии двух и более государств (территорий).

Работа над прозрачностью была начата под эгидой Лиги Наций и продолжена ОЭСР.

В конце 30-х гг. XX в. при проведении опросов большинство представителей государств отмечали трудности, с которыми они столкнутся в процессе обмена информацией и называли разные причины. Эти причины показывали на первый взгляд значительное разнообразие, но при более близком рассмотрении было очевидно, что в основе проблемы были заявлены сложности изменения национального законодательства, чтобы разрешить требовать информацию от их подданных, которая необходима не для внутренних целей, а для удовлетворения запроса другого государства⁵.

¹ См.: Sefton R. The Welfare State, Individual Freedom and Morality. GRIN Verlag, 2012. P. 2.

² См.: Flip de Kam. The Netherlands / The Tax System in Industrialized Countries / by K. Messere. Oxford Un-ty Press, 1998. P. 280.

³ См.: Scabrosetti S. National Case Studies of European Tax Systems and Tax Reforms / Tax Systems and Tax Reforms in Europe / by L. Bernardi, P. Profeta. N.Y.: Routledge, 2003. P. 97.

⁴ См.: Went R. The Enigma of Globalization: A Journey to a New Stage of Capitalism. L.: Routledge, 2002. P. 95.

⁵ См.: League of Nations Fiscal Committee Report to the Council on the Seventh Session of the Committee. Document C. 490.M. 331.1937.II. A. Geneva, October 11th to 16th, 1937. P. 2.

Можно предположить, что до провозглашения принципа государства благополучия интересы частных лиц преобладали.

Вопрос обмена информацией был возвращен в международную повестку дня в конце 90-х — начале 2000-х гг.

В 1998 г. отсутствие прозрачности было возведено ОЭСР в ранг признака налоговой гавани.

В 2002 г. было подготовлено модельное соглашение ОЭСР об обмене информацией по налоговым вопросам.

В 2009 г. был учрежден Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией для налоговых целей.

Относящуюся хронологию можно расширить за счет различных событий, но признано, что исходной точкой потребности в информационной открытости является 2008 г., когда были преданы огласке сведения о многочисленных счетах американских налогоплательщиков в швейцарском банке «UBS», а одним из главных достижений — одобрение в 2013 г. стандарта автоматического обмена информацией¹.

Немаловажно то, что в результате массированного политического давления небольшие государства и территории начали заключать соглашения об обмене информацией и соглашения об устранении двойного налогообложения, а также вносить изменения в национальное законодательство; заявления отдельных государств и территорий о сложностях изменений перестали учитываться.

Международным налоговым правилам были подчинены государства и территории, которые обычно считались налоговыми гаванями.

В тех случаях, когда действующие нормы не обеспечивали реализацию принципа прозрачности в современном его понимании, подписывались протоколы о новой редакции статьи об обмене информацией. Эта ситуация была характерна для международных договоров Швейцарии, в которой длительное время придерживались узкого подхода в вопросе обмена информацией для налоговых целей.

Параллельно с этим была активизирована работа по популяризации противодействия налоговому избеганию.

При сравнении с налоговым уклонением налоговое избегание определяется как поведение налогоплательщика, целью которого является уменьшение налогового обязательства, не образующее уголовное нарушение². Изначально такое поведение считалось приемлемым, что нашло отражение и в судебной практике, но, начиная с 80-х гг. XX в., отношение к налоговому избеганию начало меняться. По времени это совпадает с периодом кризиса реализации принципа государства благополучия.

С одной стороны, суды как бы отказались от строгого толкования (англ. — strict interpretation) налогового законодательства. С другой стороны, в национальном законодательстве и международных договорах появились положения, адресованные проблеме.

На сегодняшний день сформированы общие и специальные правила против налогового избегания.

¹ См.: Oberson X. International Exchange of Information in Tax Matters: Towards Global Transparency. Edward Elgar Publishing, 2015. P. 8, 12.

² См.: Vanistendael F. Legal Framework for Taxation / Tax Law Design and Drafting / by V. Thuronyi. Vol. 1. IMF, 1996. P. 44.

Общие правила, сообразно названию, адресованы проблеме налогового избежания в целом. Они применяются независимо от того, осложнены или нет налоговые отношения иностранным элементом. Утверждается, что подход специальных положений отличается от общих тем, что во многих случаях они сфокусированы не на применении и толковании налогового права, а просто механически отказывают в налоговых выгодах при определенных условиях¹.

Государства и территории постоянно «совершенствуются» как во введении новых, так и в усилении существующих общих и специальных правил против налогового избежания. Иллюстрация из повести «Колхида» о том, что «до революции 1917 г. жизнь в Грузии шла медленно и беспокойно, каждый год ждали новых налогов»², вполне уместна и в отношении противодействия налоговому избежанию.

Очевидно, что перманентный процесс охоты на ведьм влечет избыточное регулирование и установление дополнительных требований. Содержание международных налоговых правил очень приблизилось к определению источников права, как воли господствующего класса, обусловленной экономическим базисом.

Как в связи с реализацией принципа прозрачности, так и при применении общих и специальных правил против налогового избежания возникают вопросы концептуального характера, в том числе в контексте баланса финансово-правовых интересов.

В отношениях между коммерческими организациями обращает на себя внимание достаточно щепетильный подход к обработке персональных данных работников и соблюдению относящихся требований национального законодательства. Того же не скажешь применительно к отношениям с потребителями, у которых как коммерческие организации, так и органы государственной власти постоянно истребуют персональные данные. На телевидении, со ссылкой на общественные места, без разрешения демонстрируют лица и имущество. Электронная почта и мобильные телефоны граждан используются мошенниками разного рода, будь то сообщение об одобрении кредита или о выигрыше приза. И это только вершина айсберга. Оперативных и эффективных мер реагирования со стороны государства не наблюдается.

Государства и территории приняли на себя обязательства по предоставлению информации для налоговых целей.

Соискатели степеней и докладчики конференций с восторгом рассказывают о формах обмена информацией и представляют как достижения тот же автоматический и инициативный обмен информацией. Вместе с тем вопрос соотношения обмена информацией для налоговых целей с требованиями о защите персональных данных остается, что называется, за кадром.

Принимая во внимание отрицательную практику обработки персональных данных внутри государства, нельзя исключать, что нарушения возможны и при исполнении обязательств из международного договора.

Положения об общих и специальных правилах против налогового избежания и практика их применения также неоднозначны.

Во-первых, эти правила рассматриваются избирательно.

¹ См.: Vanistendael F. Op. cit. P. 53.

² Паустовский К. Собрание сочинений : в 8 т. Т. 1. М. : Худ. лит., 1967. С. 541.

Как известно, злоупотребление международным договором может быть обусловлено действием (бездействием) одной из договаривающихся сторон, т.е. государства (территории) и/или лица.

Первый вид злоупотребления иллюстрирует ситуацию, когда, в частности, одно договаривающееся государство в результате последующего осуществления своего внутреннего налогового полномочия изменяет обязательства, ранее принятые этим государством по отношению к другому государству, и нарушает баланс в распределении налоговых полномочий, выраженных в налоговом соглашении, заключенном между этими государствами. При этом оно злоупотребляет договором и наносит значительный ущерб законным финансовым интересам налогоплательщиков или другого договаривающегося государства¹.

Ситуация, когда под действием положений национального законодательства аннулируются обязательства из международного договора, получила название перепреодоления международного договора (англ. — *treaty override*).

Несмотря на признание такой проблемы, в том числе на уровне ОЭСР², тема злоупотребления международным договором со стороны государства или территории не привлекла к себе внимания исследователей, и чаще они рассматривают вторую ситуацию.

Из содержания норм международных договоров, например, ст. 7 Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (Париж, 2016 г.), также следует, что «орками» могут быть только частные лица.

Во-вторых, эти правила применяются избирательно.

Обычно налоговые органы имеют прямой контакт только с теми, кто платит налоги, потому что те, кто уклоняются от уплаты, уже нашли способ избежать этой связи полностью или в определенной степени. Поскольку власти неспособны отследить уклоняющихся от уплаты налогов, они «атакуют» компании, которые уже платят и им доначисляют налоги³. Аналогично в случае с известными артистами и спортсменами, а также с так называемыми конечными бенефициарами.

Ни в коей мере не пытаясь оправдать нарушение, трудно не согласиться с отрицательной оценкой избирательного применения. Она справедлива не только в части привлечения к ответственности.

Избирательность заметна и в судебной практике. При разрешении споров, связанных с общими правилами против налогового избежания, суды не дают оценку факту существования объекта материального мира (например, приобретенного налогоплательщиком товара). Возникает вопрос, были ли обстоятельства дела рассмотрены всесторонне, и при отрицательном ответе возникают сомнения в объективности вынесенного решения.

Что первично, рассмотрение правил или их избирательного применения, наверное, не имеет значения. Основной вопрос — сами правила.

¹ См.: UN Economic and Social Council. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. Second session. Treaty Abuse and Treaty Shopping. Geneva, 30 October — 3 November 2006. E/C.18/2006/2. 2006, 16 Oct. P. 6.

² См.: Tax Treaty Override. P.: OECD Publishing, 1989.

³ См.: Zenuni H. Taxpayer's Right in Kosovo. Thesis. Rochester Institute of Technology, 2014. P. 37–38.

В совокупности подобные элементы дисбаланса нельзя оценить положительно.

Зачастую проблема недостатка средств для реализации принципа государства благосостояния обусловлена плохим управлением, коррупцией и т.п. Соответственно, бесспорно зло, с которым борются государство и территории с помощью общих и специальных правил против налогового избежания, но, как говорится, нельзя допустить распространения «дурного» права и дурного государства, в котором добро и зло смешиваются — и по природе, и по действию, и по результатам¹.

Баланс финансово-правовых интересов требует оперативного реагирования государства не только на нехватку публичных доходов. При исключении избирательности есть вероятность принятия во внимание интересов частных лиц. Именно их совокупность формирует или по крайней мере предопределяет интересы государства в целом. В широком значении право должно служить людям, и налоговое право не должно быть ориентировано исключительно на нужды государств. Не исключены разные точки зрения, но идея недопущения неналогообложения не должна быть основой налогового права. Возможно, первым шагом в этом направлении могло бы стать исключение из налогового законодательства указания на властные отношения.

Забралова О. С.,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры финансового права

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

КОНЦЕПЦИЯ «СОЦИАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА»

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация признается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Исходя из этого, в науке финансового права одним из принципов названной отрасли признается социальная направленность финансово-правового регулирования. Согласимся с мнением Н. И. Химической, отмечавшей, что «хотя на настоящем этапе реализация названного принципа предстает неблизкой перспективой, определение данного направления в развитии финансового права имеет существенное значение. Для реализации этой установки требуется сосредоточение в распоряжении государства необходимых финансовых ресурсов и распределение»². Полагаем, что социальная направленность финансово-правового регулирования находит свое выражение во многих формах — об этом свидетельствует выделение в качестве отдельного звена бюджетной системы государственных внебюджетных фондов, имеющих чуткую социальную направленность, многочисленные налоговые льготы и выплаты социального характера из бюджетов бюджетной системы. В то же время по свидетельству заместителя министра

¹ См.: Ильин И. А. Понятия права и силы: опыт методологического анализа. М.-Берлин: Directmedia, 2016. С. 478.

² Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Норма, 2009. С. 48.

труда О. Баталиной на сегодняшний день мерами соцподдержки охвачено более 80 млн человек, а общее количество таких мер превышает 30 тыс. Следует понимать, что каждая такая мера требует целого пакета нормативных и иных официальных документов, регулирующих правила предоставления и получения соответствующих мер¹. Несистематизированность нормативных правовых актов в социальной сфере, регламентирующих правила предоставления соцпомощи, обусловило необходимость выработки концепции принципиально новой формы социальной защиты. В связи с этим 1 марта 2021 г. Правительство Российской Федерации утвердило концепцию создания «социального казначейства», т.е. системы качественного управления расходами бюджета государства в целях социальной защиты граждан.

Следует понимать, что «Социальное казначейство» предусматривает участие не только собственно Казначейства России, но также и других органов — ответственными за реализацию проекта являются Минтруд, Минфин, Минцифры, Федеральная налоговая служба (ФНС) и Пенсионный фонд России (ПФР). Более того, предполагается, что социальные выплаты будут идти в первую очередь через ПФР. Таким образом, «Социальное казначейство» относится не столько к деятельности Федерального казначейства, сколько вообще к системе социальной поддержки.

«Социальное казначейство» предполагает формирование новой системы взаимодействия населения и государства, когда информация о положенных физическим лицам мерах государственной поддержки предоставляется в проактивном режиме со стороны государственных органов, т.е. соответствующая информация направляется гражданам не по факту их обращения, а в связи с установлением факта наличия права на получение социальных выплат. Упрощается и способ получения выплат — через систему «одного окна» без необходимости предоставления подтверждающих документов. Выплата будет происходить или посредством подачи заявления или в установленных случаях и без такого заявления. Взаимодействие в системе «социального казначейства» происходит через единый электронный портал, которым выступают «Госуслуги».

Как отмечается в Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 г.² «Социальное казначейство» является моделью предоставления мер социальной поддержки, оказания государственных услуг в сфере социальной защиты федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления посредством использования единой цифровой платформы, обеспечивающей реализацию принципов клиентоцентричности государства, адресности и эффективности мер социальной поддержки.

Отметим, что проект «социального казначейства» уже начал воплощаться в жизнь. В соответствии Федеральным законом от 06.12.2021 № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о

¹ Социальное казначейство как инструмент повышения адресности и эффективности мер социальной поддержки // URL: <https://pfr.gov.ru/branches/tomsk/news~2021/09/09/230676> (дата обращения: 10.09.2021).

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р.

приостановлении действия отдельных положений статьи 4 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»¹, начиная с 1 января 2022 г. предоставление, в том числе выплата и доставка, гражданам компенсаций и других выплат (за исключением предоставления компенсаций и других выплат военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, таможенных органов Российской Федерации, пенсионерам из числа этих лиц, в том числе работающим (независимо от места работы), гражданскому персоналу указанных федеральных органов исполнительной власти, а также пенсионерам из числа лиц, уволенным из федеральных органов налоговой полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе работающим (независимо от места работы) будет осуществляться Пенсионным фондом России.

Подводя итог, следует отметить, что «социальное казначейство» предлагает новую парадигму взаимоотношения граждан и государства, в рамках которой последнее отходит от возложения ответственности за получение социальной выплаты исключительно на физическое лицо — новый подход основан на проактивности государственных органов и способствует перераспределению социальных выплат в пользу нуждающейся части населения.

*Бочарова Н. Н.,
старший преподаватель,
кафедра финансового права
юридического факультета
ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

Рынок аудиторских услуг на современном этапе переживает неблагоприятный период, обусловленный низкой привлекательностью аудиторской профессии, демпингом цен на аудиторские услуги, сосредоточением большей части доходов от аудиторских услуг в компаниях «большой четверки». Состояние рынка отражается и на системе правового регулирования аудиторской деятельности, выражается в уклонениях от проведения проверок, что приводит к низкой мотивации к осуществлению аудиторской деятельности добросовестно, учитывая недостаточные меры наказания за нарушения установленных требований².

С целью сохранения рынка аудиторских услуг и совершенствования системы правового регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации необходимо принятие комплекса мер, направленных на:

— усиление мер ответственности за качество оказания аудиторских услуг, в том числе за выдачу заведомо ложного аудиторского заключения;

¹ СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. III). Ст. 8416.

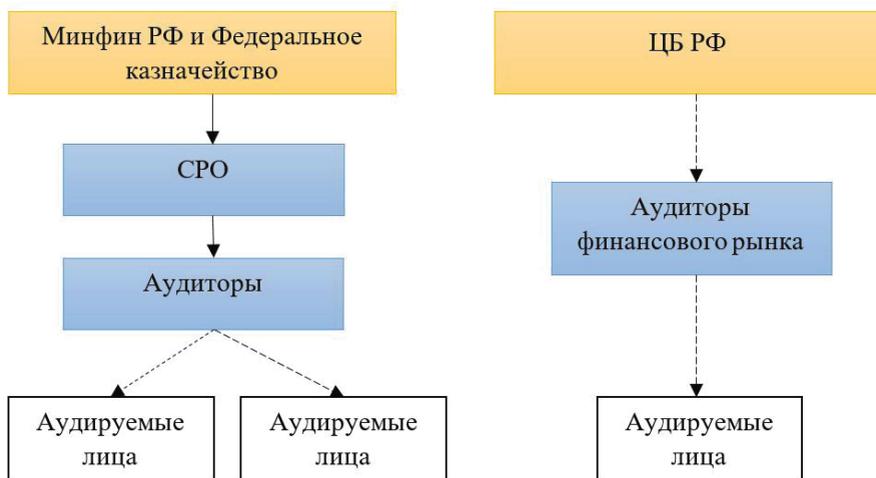
² Сафонова М. Ф., Медведева К. А. Перспективные направления развития рынка аудиторских услуг // Вестник академии знаний. 2019. №.1(30). — С. 289–293.

- улучшение механизмов взаимодействия государства и саморегулируемых организаций в части уведомления о намерении аудиторской организации выйти из состава саморегулируемой организации;
 - поддержку отечественных аудиторских организаций, относящихся к категории малого бизнеса;
 - совершенствование законодательства об аудиторской деятельности в части пересмотра субъектов, отчетность которых подлежит обязательному аудиту.
- Начало переходного периода, следующего за изменениями в нормативной базе, и сопутствующие ему проблемы, не являются неожиданностью для законодателя. Именно поэтому Советом по Аудиторской Деятельности при Минфине РФ производится методическая работа — разработка практических рекомендаций и разъяснений терминов. Важное внимание заслуживают вопросы, связанные с обучением, ведь нововведения в законодательстве не могли не повлиять на процесс подготовки новых и переобучения действующих специалистов в области аудита.

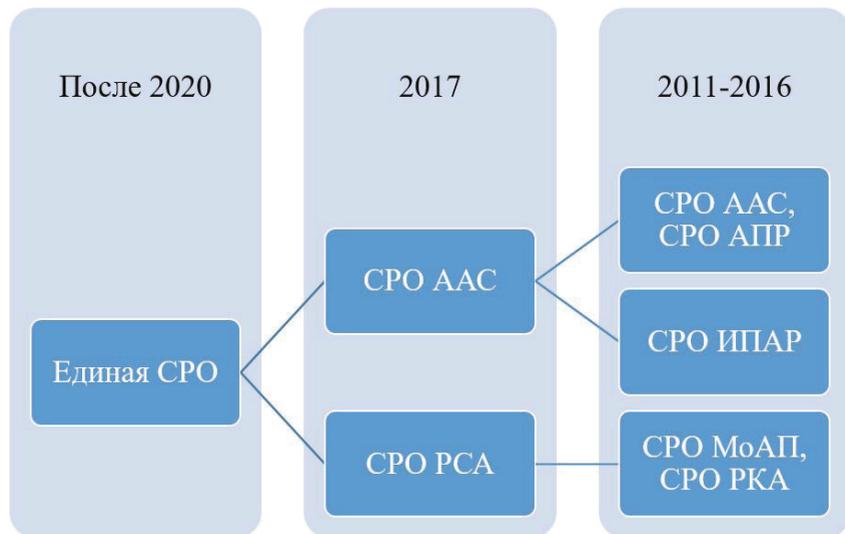
Экономическая действительность и раньше предъявляла высокие требования к лицам, проводящим аудит, поскольку для его проведения необходимо знание налогового, гражданского, трудового и иных видов законодательства, бухгалтерского учёта, подкованности в вопросах управления и финансов. Со временем происходит усложнение функционирования компаний, что ставит перед аудиторами задачу непрерывного повышения квалификации и профессионализма.

Введённые на территории Российской Федерации Международные Стандарты дополнительно увеличивают объём необходимых аудиторских компетенций. В связи с этим получение квалификационного аттестата аудитора становится всё более сложной задачей, в соответствии с вызовами современности.

Процесс принятия решений о перераспределении функций контроля над аудиторской сферой между Минфином и Центральным банком России близится к завершению после двух лет обсуждения, после проведения данной реформы организационная структура отрасли должна выглядеть так, как изображено на рисунке:



Характер связи между единой СРО и государственными органами станет непосредственным, поскольку руководитель саморегулируемой организации аудиторов должен будет быть согласован с Министерством Финансов. Кроме этого, актуальным был и остаётся вопрос количественного изменения состава СРО в России:



Проблема сокращения числа СРО аудиторов прогрессирует уже давно и, по всей видимости, законодатель считает предпочтительным существование только одной такой организации, всё больше похожей на государственный орган. Изначальное объединение пяти СРО в две произошло по причине изменений закона «Об аудиторской деятельности», которые вступили в силу с 1 января 2017 г. В соответствии с ними, в каждую СРО должно входить минимум 2 тыс. компаний-членов, таким количеством не обладала ни одна из существовавших организаций.

Важно также упомянуть, что Минфин сегодня занимается в том числе внешними проверками качества, как и имеющее такие полномочия Федеральное казначейство, поскольку Центральный банк РФ тоже станет одним из регуляторов аудиторской сферы, он, скорее всего, заполучит право на проведение собственных проверок качества аудита.

Обновлённые стандарты аудиторской деятельности предъявляют более высокие требования к внутренней системе контроля качества аудита и других услуг, что означает для компаний необходимость значительных усилий по соответствию этим требованиям, с одной стороны, и, по основной идее стандартов, большую удовлетворённость клиентов аудиторов.

Среди типичных нарушений, выявленных во время внешних проверок в предыдущие года, присутствует нарушение требований к обязанностям аудитора по рассмотрению соблюдения аудируемым лицом требований нормативных правовых актов в ходе аудита.

Также изменятся требования к количеству аттестованных аудиторов в составе аудиторских организаций. Так, в любых аудиторских фирмах должно будет работать не менее 3 аудиторов, в проводящих аудит общественно значимых организаций — 5, а в проводящих аудит общественно значимых организаций из финансовой сферы — 12¹.

Безусловно, в столь переменчивых условиях объём требований к аудиторам и аудиторским компаниям имеет тенденцию исключительно к увеличению, но, по задумке законодателей, результатом глобальных изменений станет повысившееся в разы качество оказываемых аудиторами услуг и повышение прозрачности деятельности хозяйствующих субъектов в целом.

Наиболее существенными проблемами аудиторской сферы в 2012–2017 гг. были концентрация аудиторских организаций и их СРО в Москве, сокращение в регионах; дисбаланс в пользу сопутствующих услуг и уменьшение выручки. Наиболее существенными проблемами 2017–2020 гг. стали изменения организационной структуры СРО и изменение количественных критериев аудита; недостаток квалифицированных кадров; сокращение объема оказанных услуг по обязательному аудиту; сокращение объема оказанных услуг по инициативному аудиту и другим консалтинговым услугам.

Таким образом, на современном этапе институт аудита в России претерпевает ряд значимых структурных трансформаций, как под воздействием объективных трендов цифровизации экономики и инновационных инструментов, так и под влиянием государственных институтов, пытающихся «вертикализировать» и унифицировать структуру данного рынка. В общем плане осуществляемые изменения должны улучшить ситуацию в отрасли тем не менее существующие риски, в первую очередь технологические, должны учитываться субъектами рынка и предъявляют крайне высокие требования к профессиональной подготовке аудиторов, что говорит о необходимости качественного улучшения образования и профессиональной переподготовки в этой сфере.

Кудряшова Е. В.,

*доктор юридических наук, доцент,
Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ*

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ПОДХОД В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ

Предмет науки финансового права — популярная тема для академической дискуссии среди специалистов в этой области². Любая наука стремится к определе-

¹ Реформа аудита преодолела разногласия — ЦБ и Минфин согласовали позиции // audit-it.ru/news/audit/977769.html (дата обращения: 20.11.2021).

² Запольский С. В., Бочкарева Е. А., Кожушко С. В. Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // Государство и право. 2020. № 11. С. 58–71 ; Саттарова Н. А., Копина А. А. Актуальные проблемы финансового права : учебник для магистров. 2018. Шохин С. О. Экспансия финансового права: правовое обеспечение бюджетной и налоговой политики в кризисных условиях // Финансовое право. 2016. No 11. С. 8–9.

нию собственных границ и самоорганизации, а по мере накопления научных знаний наступает время для дальнейшего развития этой дискуссии за счет идентификации и структурирования методологических подходов и исследовательских направлений. В настоящей статье мы рассмотрим внедрение социокультурного подхода в науку финансового права.

Справедливо замечено, что «...право существует и развивается в социуме, в его пространстве и тени, и вне этих параметров не может быть рассмотрено»¹. Право на каждом шагу обусловлено развитием всей совокупности жизненных обстоятельств, в которых находится данный народ, данное общество. Основные понятия, которыми оперирует юридическая наука, — это понятия не абсолютные, а относительные, меняющиеся в зависимости от исторических, социальных, экономических явлений, которые лежат в их основе².

Исследование взаимовлияния в триаде «личность-общество-культура»³ находится в фокусе социокультурного учения в социологии. Его основоположником считают американского ученого российского происхождения Питирима Сорокина⁴. Применительно к праву социокультурный подход всегда рассматривался как перспективный⁵ и разрешающий целый ряд противоречий.

Социокультурный подход расширяет поле исследований юридической науки за счет изучения взаимодействия права с культурой, с историческим опытом, с научно-техническим прогрессом и с иными аспектами развития социальной системы и индивидов. Важным становится не просто воздействие права на общественные отношения, но и насколько это воздействие опирается на сложившиеся культурные традиции, насколько соответствует реалиям общественной жизни (среды) и уровню развития общества и индивидов, какова встречная реакция индивида и общества. В социокультурном контексте устанавливаются более сложные и неочевидные на первый взгляд взаимосвязи права с внешними факторами, явлениями и событиями. Право рассматривается в качестве социокультурного явления: как компонент одновременно и социальной системы и

Ашмарина Е. М. Некоторые особенности предмета, метода правового регулирования и отдельных норм современного финансового права // Государство и право. 2011. № 3. С. 16–23 ; Тютина Ю. В. Процесс развития отрасли финансового права // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 1. С. 48–52 ; Горбунова О. Н., Арзуманова Л. Л. Научная школа финансового права: преемственность поколений // Юридическое образование и наука. 2018. № 1. С. 13–18 ;

¹ Рыбаков В. А. Время в развитии права (философско-юридический аспект) // Государство и право. 2010. № 8. С. 81–85 ;

² Берендс Э. Опыт системы административного права. Т. 1, вып. 1. Ярославль, 1898. С. 16–17.

³ В трудах по социокультурному подходу применительно к праву иногда называют триаду «личность-общество-государство», однако тут нужно вспомнить, что основатели социокультурного подхода считали, что культура превалирует над формами правления и, соответственно, над государством.

⁴ См.: Сорокин П. А. Социальная и культурная динамика. М. : Астрель. 2006. Впервые труд Сорокина был опубликован в 1937 г. в США.

⁵ Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002 ; Овчинников А. И. Юридическая герменевтика и цивилизационный (социокультурный) подход к праву: правовая традиция как контекст интерпретации и познания права // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 2013–2019 ;

культуры¹. О праве как о социокультурном явлении свидетельствует тот факт, что 40–60 % недостатков нормативных правовых актов не решаются правовым путем².

Традиционно право рассматривается как разновидность социального регулирования, всегда связанного с целенаправленным воздействием на поведение людей³. Однако постепенно социальные науки переходят от исследования социального регулирования к более широкому предмету, который обозначен понятием «социальная регуляция»⁴. Социальная регуляция включает в себя не только воздействие, но и встречную реакцию объекта воздействия.

Обычно о связях права и культуры, права и социального регулирования рассуждают в основном в трудах по теории государства и права, причем эти рассуждения ведутся без конкретизации по отраслям юридической науки. Однако современные исследователи пишут о разных темпах и разных условиях развития отраслей права и законодательства. Поэтому появляются разновидности правосознания, соответствующие разным отраслям права и законодательства⁵. Таким образом, сегодня уже вполне оправданно говорить о социокультурном подходе для конкретной отрасли юридической науки, в нашем случае — для отрасли финансового права.

Финансовому праву традиционно присущи императивный метод регулирования и неравенство субъектов правоотношений, соответственно, больше внимания уделяется воздействию правовых норм и недооценивается встречная реакция индивида и общества. Здесь также нужно отметить преобладающие в теории финансового права представления о довлеющем публичном интересе⁶, а в практике — позиции о широкой дискреции законодателя в регулировании финансов⁷. Все это нивелирует значение встречной реакции на финансовые нормы. Несмотря на эти особенности финансового права, социокультурный подход становится необходимым и здесь.

¹ Халтурин А. Н. Право в системе социального регулирования: социально-философский анализ // Вестник Челябинского государственного университета. Философские науки. Вып. 44 2017. № 4. С. 11–16 ; Дутковский Е. В. Паттерны социального поведения, отраженные в древнерусских былинах и регулятивный потенциал древнерусского эпоса // Вестник правовой академии. 2017. № 1. С. 13–17.

² См.: Залоило М. В. Проблемы обеспечения качества закона // Журнал рос. права. 2017. № 1 (241). С. 154–160.

³ См.: Халтурин А. Н. Право в системе социального регулирования: социально-философский анализ // Вестник Челябинского государственного университета. Философские науки. Вып. 44 2017. № 4. С. 11–16.

⁴ См. подробнее Бандурин А. П. Социальная регуляция: рациональное и иррациональное : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Ростов н/Д., 2005.

⁵ Тихомиров Ю. А. Правовое сознание в условиях социальной динамики // Государство и право. 2020. № 3. С. 37–47.

⁶ Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 94 ; Спектор Е. И., Конюхова Т. В., Акопян О. А., Журавлева О. О., Гармаева М. А. Публичные и частные интересы в финансовом праве. М., 2013. С. 55 ; Антропцева И. О. Публичный интерес как основная цель публичного финансового контроля // Финансовое право. 2021. № 8. С. 3–6 ;

⁷ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П. СПС «КонсультантПлюс»/СПС «Гарант».

Социокультурный подход расширяет предмет финансового права вовлекая контекстные факторы, обычно выпадающие из поля зрения финансово-правовой науки. При этом, как нам кажется, не требуется менять традиционно устоявшиеся формулировки, описывающие предмет финансового права. Необходимо только взглянуть на финансовую деятельность в расширенном контексте и с учетом внешних взаимосвязей.

Уже есть ряд вопросов, которые можно включить в предмет финансового права только с применением социокультурного подхода.

Остро стоит проблема финансовой (финансово-цифровой¹) грамотности. К 2021 г. значение финансовой грамотности населения возросло настолько, что Банк России совместно с Министерством финансов Российской Федерации рассматривают вариант включения мер по повышению финансовой грамотности в национальные проекты. Соответствующее сообщение было сделано на заседании Межведомственной координационной комиссии по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.09.2017 № 2039-р² Проблематика финансовой грамотности логично включается в предмет финансового права на основе социокультурного подхода, поскольку финансовая грамотность является частью культуры³.

Теория финансового права далеко отстоит от стратегических целей России и от целей устойчивого развития. Однако молчание теории финансового права, например, о взаимосвязи финансовой деятельности с задачами по искоренению нищеты⁴ противоречило бы здравому смыслу и означало бы самоустранение целой отрасли юридической науки от решения поставленных как на международном, так и на национальном уровне задач. Без социокультурного подхода не представляется возможным восстановить связи финансового права с важными социально-экономическими целями государства. В частности, финансово-правовые аспекты борьбы с бедностью остаются за рамками предмета финансового права.

Есть и более прикладные проблемы. В России начато внедрение цифрового рубля, но мало внимания уделяется отношению в обществе к нововведениям. По данным опроса жителей России только 14 % опрошенных сообщили, что

¹ См.: Кудряшова Е. В. Финансово-цифровая грамотность в контексте права // Финансовое право. 2021. № 3. С. 3–7.

² URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=9440> (Доступ 20 июня 2021 г.).

³ Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение). М., 2020 ; Порохов Е. В. Рецензия на монографию Н. А. Поветкиной, Е. В. Кудряшовой Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение) // Финансовое право. 2021. № 3 С. 46–47 ; Шохин С. О. Рецензия на монографию Кудряшовой Е. В., Поветкиной Н. А. «Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение) // Банковское право. 2020. № 1. С. 72–77 ; Копина А. А. Повышение финансовой грамотности как способ улучшения налоговой дисциплины // Финансовое право. 2021. № 7. С. 35–39 ;

⁴ Нищета не равняется отсутствию денег в конкретный момент и представляет собой сложный феномен. Понятия «нищета» и «бедность» не равнозначны, но для простоты изложения здесь мы их не разделяем. См.: Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение). М., 2020 ;

точно будут пользоваться цифровым рублем. Еще 36 % ответили «скорее да». 38 % респондентов негативно относятся к введению валюты, из них 22 % заявили, что точно не будут ее использовать¹. Поощрение и стимулы для распространения первой дозы цифровых рублей сводятся к проведению переводов между физическими лицами бесплатно.

Введение цифрового рубля, строго говоря, не является денежной реформой, хотя теория финансового права еще не дала оценку этому явлению. Однако в глазах граждан появление цифрового рубля будет связано с предыдущими денежными реформами в России, а возможно и с советскими. Центральный банк не учитывает противоречивый опыт предыдущих денежных реформ, навсегда вписанных в правовую культуру и финансово-правовую традицию России. Интересы разных групп населения, меры обеспечения добровольных начал и границы принуждения не обсуждаются. Социокультурное направление создает потребность в устойчивых теоретических представлениях о правовых рамках финансовых реформ и нововведений в системе финансово-правовых знаний.

Отсутствие социокультурного направления в финансовом праве оставляет без внимания также следующие вопросы: социально-политическое обоснование налогов² и культурные аспекты налогообложения³, некоторые вопросы финансовой политики, социально-политический контекст принципов финансового права⁴, концепцию открытого бюджета⁵.

Сегодня мы читаем в публикациях ведущих ученых о назревшей потребности в «синергии современных социальных процессов» применительно к финансовому праву⁶. Социокультурное направление в финансовом праве дает возможность рассмотреть не только воздействие норм, но и отклик общества и индивида, а также поместить финансово-правовые нормы в среду культуры, политики, традиций. Социокультурный подход поднимает много новых проблем для обсуждения и восстанавливает внутренние и внешние взаимосвязи финансового права.

¹ Половина россиян планирует пользоваться цифровым рублем // Коммерсантъ. 2021. 9 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4763325> (доступ 29 июля 2021 г.).

² Кудряшова Е. В. Дисбалансы налоговой политики и их последствия // Финансовое право. 2019. № 8. С. 21–24 ;

³ Копина А. А. Повышение финансовой грамотности как способ улучшения налоговой дисциплины // Финансовое право. 2021. № 7. С. 35–39.

⁴ Кудряшова Е. В. Принципы финансового права: особенности юридической техники // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 194–198.

⁵ Мы называем эту проблему здесь, поскольку полагаем, что «открытый бюджет» не предполагает организационно-имущественных правоотношений с участием граждан, вовлеченных в обсуждение бюджетов.

⁶ Омелехина Н. В. Финансовое право в межотраслевом институте достоинства личности // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 60–75.

Родыгина В. Е.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и процесса
АНОВО «Российский государственный
православный университет
святого Иоанна Богослова»

ПРАВА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ 2021 г. В РЕШЕНИЯХ ВЫСШИХ СУДОВ

В 2021 г., который еще не закончился, Конституционным Судом РФ уже было принято значительное количество решений, главным образом определений, по жалобам налогоплательщиков. Особая роль судебной практики в налоговом праве неоднократно отмечалась в научной литературе¹.

Среди позиций КС РФ, затрагивающих права налогоплательщиков, хотелось бы остановиться на наиболее интересных и полезных для широкого круга налогоплательщиков.

Прежде всего, нельзя не отметить *постановление от 12.05.2021 № 17-П²*, касающееся вопросов ответственности. В числе прочих оспаривалась конституционность ч. 1 ст. 15.6 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

КС РФ признал ч. 1 ст. 15.6 КоАП Российской Федерации не противоречащей Конституции РФ, но сделал при этом важные для налогоплательщиков выводы, а именно:

- 1) суды должны давать надлежащую оценку и учет всех обстоятельств конкретного дела в отношении ответственных должностных лиц организаций — налоговых агентов, так как из них может следовать отсутствие достаточных оснований для привлечения такого лица к административной ответственности, в частности, в случае, когда необходимые для осуществления налогового контроля сведения фактически были представлены налоговому органу;
- 2) если во вступившем в законную силу судебном акте действия либо бездействия организации — налогового агента, обусловленные соответствующими действиями или бездействием ее должностного лица, не получили правовую квалификацию в качестве налогового правонарушения в соответствии с Налоговым кодексом РФ (далее — НК РФ), правоприменительные органы обязаны при наличии на то причин специально обосновать возможность применения этой нормы в отношении названного должностного лица;

¹ См., например: Кирилина В. Е. Роль и место судебной практики в методике преподавания налогового права // Финансовое право. 2007. № 3. С. 33–35; СПС «КонсультантПлюс: Комментарии законодательства»; Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2015 г.: по материалам XIII Междунар. науч. практ. конф. 15–16 апреля 2016 г., Москва; под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Норма, 2017. С. 5.

² Постановление КС РФ от 12.05.2021 № 17-П «По делу о проверке конституционности статьи 1.5, части 1 статьи 2.1, части 1 статьи 15.6, пункта 1 части 1, части 3 статьи 28.1 и примечания к этой статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки Н. Н. Корецкой» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.05.2021.

3) одни и те же фактические обстоятельства не должны выступать основанием для разных последствий в части наступления публично-правовой ответственности налогового агента и его должностного лица без достаточных на то оснований.

Опираясь на вышесказанное, КС РФ при рассмотрении данного дела отметил недопустимость (двусмысленность в конституционно-правовом отношении) вывода, следовавшего из решения налогового органа о привлечении к ответственности организации-налогового агента (признанное к тому же недействительным), о совершении должностным лицом административного правонарушения, которое как раз заключалось в совершении деяния, состоявшегося при тех же обстоятельствах объективной стороны и противоправности (неисполнении той же обязанности), какие были установлены в данном решении.

Таким образом, доказывание вины должностного лица в совершении административного правонарушения только на основе правовой позиции, выраженной в решении налогового органа о привлечении к ответственности организации — налогового агента, признанном судом недействительным, недопустимо.

Это важное решение, безусловно, позволит налогоплательщикам эффективно защищать свои права, а налоговым органам — не повторять своих ошибок при оценке фактических обстоятельств конкретного дела, доказательств вины должностного лица.

Следующее решение КС РФ, которое представляет определенный интерес в аспекте формулировки жалобы, — это *определение КС РФ от 20.07.2021 № 1659-О¹*, в котором оспаривалась конституционность положений ст. 31, 78, 88, 89, п. 6 ст. 100, пп. 4 и 8 ст. 101 НК РФ.

Суды пришли к выводу, что индивидуальный предприниматель в результате искусственного дробления бизнеса, а именно путем создания группы взаимозависимых организаций, получил необоснованную налоговую выгоду, выразившуюся в неуплате сумм налогов, подлежащих уплате в бюджет.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не позволяют учесть фактически уплаченные взаимозависимыми лицами налоги при определении размера налоговой обязанности налогоплательщика, получившего необоснованную налоговую выгоду в результате оптимизации (дробления) бизнеса. Кроме того, как полагал заявитель, данные законоположения допускают неверное определение налоговых обязательств налогоплательщика по результатам налоговой проверки, что, в свою очередь, базируется на праве налоговых органов не принимать решения по результатам налоговой проверки в части отдельных налоговых периодов, в которых не было выявлено фактов нарушения налогового законодательства.

И хотя КС РФ отклонил жалобу индивидуального предпринимателя, поскольку разрешение вопроса об определении размера налоговой обязанности конкретного налогоплательщика с учетом обстоятельств его дела (в том числе полноты уплаты налогов взаимозависимыми лицами, возможности учета уплаченных

¹ Определение КС РФ от 20.07.2021 № 1659-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейденко Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 31, 78, 88 и 89, пунктом 6 статьи 100, пунктами 4 и 8 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

ими налогов, наличия переплаты по налогам у самого налогоплательщика) не относится к его компетенции, данная жалоба заслуживает внимания ввиду своей креативности, т. е. *требования налогоплательщика учесть фактически уплаченные взаимозависимыми лицами налоги при установленном судами факте применения схемы дробления бизнеса.*

В следующем деле, представляющем несомненный интерес для налогоплательщиков, был затронут вопрос взыскания налогов с физических лиц. В *определении от 11.02.2021 № 180-О-Р¹*, давая разъяснения своих позиций по поводу постановления от 17.12.1996 № 20-П², КС РФ обратил внимание на тот факт, что вопрос о конституционности какого-либо порядка взыскания налоговых платежей с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, заявителями не ставился и не мог быть предметом рассмотрения КС РФ, а также еще раз подтвердил свою позицию, высказанную в 1996 г., актуальную и сегодня:

- 1) в отличие от гражданина — физического лица, юридическое лицо имеет обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам именно этим имуществом. Гражданин — индивидуальный предприниматель использует свое имущество не только для занятия предпринимательской деятельностью, но и в качестве личного имущества, которое необходимо для осуществления неотчуждаемых прав и свобод, и, следовательно, имущество гражданина в этом случае юридически не разграничено;
- 2) различный порядок взыскания налоговых платежей с физических и юридических лиц как раз направлен на то, чтобы не допустить административного вмешательства в права личности тогда, когда вопрос может быть разрешен лишь посредством судебного разбирательства, а не на то, чтобы поставить их в неравное положение в отношении обязанности платить установленные налоги;
- 3) взыскание в бесспорном порядке налоговых платежей с физических лиц выходит за рамки налоговых публично-правовых отношений и является вторжением в иные отношения, в том числе гражданско-правовые, в которых стороны не находятся в состоянии власти — подчинения, и, следовательно, одна сторона по отношению к другой уже не может действовать властно-обязывающим образом;
- 4) именно сочетание бесспорного и судебного порядков взыскания налоговых платежей отвечает интересам общества и не противоречит принципам демократического правового социального государства, закрепленным Конституцией РФ, так как обеспечивает права личности и государства в целом.

Такие выводы дают надежду налогоплательщикам, что по крайней мере в ближайшей перспективе в НК РФ не будут вноситься изменения, позволяющие взыскивать налоги и сборы с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в административном порядке. Это вопрос давно

¹ Определение КС РФ от 11.02.2021 № 180-О-Р «По ходатайству Правительства Новгородской области о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.12.1996 № 20-П» // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

² См.: постановление КС РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24.06.1993 «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник КС РФ. 1996. № 5.

в центре внимания юридического сообщества, поскольку подобные попытки уже неоднократно предпринимались: последний раз в июле 2019 г. был внесен законопроект¹, предусматривающий внесудебный порядок взыскания задолженности по налогам и сборам за счет имущества физических лиц и отклоненный Госдумой в конце 2020 г.

Еще одно актуальное решение КС РФ, затрагивающее права налогоплательщиков, касается давнего вопроса повторного проведения дополнительных мероприятий налогового контроля, — это *определение от 25.03.2021 № 580-О*². КС РФ еще раз подчеркнул, что п. 6 ст. 101 НК РФ, устанавливающим предельный срок проведения дополнительных мероприятий налогового контроля, их повторное проведение не предусмотрено, что направлено на защиту прав налогоплательщика от необоснованно длительного вмешательства налогового органа в его хозяйственную деятельность.

Кроме решений КС РФ стоит также обратиться к «свежей» практике Верховного Суда РФ, затрагивающей права налогоплательщиков.

Еще один вопрос, который не раз был предметом рассмотрения в судах, но не утратил своей актуальности, — это *юридические последствия нарушения налоговыми органами сроков проведения мероприятий налогового контроля*. В определении от 05.07.2021³ ВС РФ обозначил свои позиции по данному вопросу: превышение длительности производства по делу о нарушении налогового законодательства (совершение определенных действий в рамках мероприятий налогового контроля с нарушением сроков) само по себе не лишает налоговый орган права на принятие мер внесудебного взыскания в соответствии со ст. 46 и 47 НК РФ, однако ограничивает возможность взыскания пределами двух лет.

Комментируя вышеназванные выводы высокого суда, нельзя не заметить, что важность соблюдения закрепленных в НК РФ процессуальных сроков всеми без исключения субъектами налоговых правоотношений, в том числе и налоговыми органами, крайне важна в вопросе установления баланса публичных и частных интересов, особо остро стоящим в налоговом праве, а отсутствие ответственности за нарушение названных сроков одной из сторон такого правоотношения (налогового органа) сводит на нет все усилия по установлению столь хрупкого баланса и ни в коей мере не соотносится с провозглашенным ФНС России курсом на побуждение налогоплательщиков к добровольному исполнению своих обязанностей.

Следующее решение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 19.05.2021⁴ *по делу о получении необоснованной налоговой выгоды*, содержит

¹ См.: проект федерального закона № 751723-7 «О внесении изменения в статью 48 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Законопроекты».

² Определение КС РФ от 25.03.2021 № 580-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Муромский завод трубопроводной арматуры» на нарушение его конституционных прав пунктом 6 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

³ См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 05.07.2021 № 307-ЭС21-2135 по делу № А21-10479/2019 // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

⁴ См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС от 19.05.2021 № 309-ЭС20-23981 по делу № А76-46624/2019 // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

полезные для налогоплательщиков и даже неординарные выводы, на которые стоит обратить внимание:

- 1) выявление необоснованной налоговой выгоды не предполагает определения налоговой обязанности в более высоком размере, что по сути носило бы характер санкции: оно может служить основанием для доначисления суммы налога, подлежащей уплате в бюджет таким образом, как если бы налогоплательщик не злоупотреблял правом;
- 2) расчетный способ определения налоговой обязанности применяться не должен, если цель уменьшения налоговой обязанности за счет организации формального документооборота с участием «технических» компаний преследовалась непосредственно налогоплательщиком или, по крайней мере, при известности ему об обстоятельствах, характеризующих его контрагента как «техническую» компанию, так как это бы уравнивало в налоговых последствиях субъектов, чье поведение и положение не является одинаковым: налогоплательщиков, допустивших причинение потерь казне для получения налоговой выгоды, и налогоплательщиков, не обеспечивших должное документальное подтверждение осуществленных ими операций;
- 3) право на вычет фактически понесенных расходов при исчислении налога на прибыль может быть реализовано налогоплательщиком, содействовавшим в устранении потерь казны, то есть раскрывшим сведения и документы, позволяющие установить лицо, осуществившее фактическое исполнение по сделке, осуществить его налогообложение и, следовательно, вывести фактически совершенные хозяйственные операции из не облагаемого налогами оборота.

И еще одна проблема, которая неоднократно поднималась в юридической прессе¹, но до сих пор окончательно не решена: *необоснованное применение обеспечительных мер и связанное с ним возмещение убытков налогоплательщиков*. Как отметил ВС РФ в определении от 21.04.2021: «Обеспечительные меры — это вмешательство в имущественную сферу. Такое вмешательство всегда компенсируется, на что и направлена ст. 98 АПК РФ «Убытки и компенсации в связи с обеспечением иска»².

Подводя итоги, хотелось бы заметить, что общая тенденция судебной практики высших инстанций 2021 г. неутешительна для налогоплательщиков: подавляющее большинство решений вынесено в пользу налоговых органов. Однако и в таких делах юридически грамотные налогоплательщики могут найти много полезных для себя выводов, способствующих эффективной защите их прав.

¹ См., например: Кирилина В. Е. Обеспечительные меры в налоговом праве: проблемы правоприменения // Закон. 2009. № 7. С. 117–124.

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда от 21.04.2021 № 307-ЭС20-10839 по делу № А42-7993/2019 // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

Файзрахманова Л. М.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и административного права юридического
факультета Казанского (Приволжского)
федерального университета

НАЛОГОВЫЕ СТИМУЛЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Пандемия вируса COVID-19 стала серьезным вызовом для современной экономической парадигмы в мире, приведшая к резкому снижению спроса и предложения в результате карантина и изменившая поведение потребителей. Ее предсказуемым результатом стал глобальный экономический спад, который отразился и еще отразится на многих предприятиях и организациях в различных сферах деятельности. В этих условиях возникает необходимость цивилизованного урегулирования уплаты налоговых платежей в бюджет.

В связи с этим во многих государствах для максимальной и эффективной поддержки налогоплательщиков принимаются разноплановые меры, которые включают в себя в том числе финансовые и налоговые стимулы.

Налоговые стимулы — это правовой инструментарий для достижения прежде всего баланса публичного и частного интересов в налоговых правоотношениях и неотъемлемый элемент успешной экономической политики любого государства.

Исходя из перечня критериев, имеющих в арсенале правовой науки и разработках теоретиков и практиков налогового права, налоговыми стимулами можно считать:

- 1) налоговые льготы. Это один из самых распространенных, часто используемых и действенных стимулов в виде «предоставленной налоговым законодательством исключительной возможности полного или частичного освобождения от уплаты налога, а также иного смягчения налогового бремени для налогоплательщика»;
- 2) налоговые иммунитеты — это освобождение от обязанности платить налоги, предоставленное отдельным физическим или юридическим лицам в соответствии с международным и национальным законодательством.
- 3) налоговые поощрения. Являются своеобразным позитивным результатом за правомерное действие¹.

Из всего многообразия налоговых льгот, стимулирующих деятельность налогоплательщиков, автору хотелось подробнее рассмотреть такие виды налоговых льгот как налоговые каникулы, ОЭЗ и амнистия капиталов, которые затрагивают прежде всего вопросы налогообложения.

В условиях Пандемия вируса COVID-19 власти ряда государств, включая РФ, в целях преодоления экономического кризиса, приняли ряд либерализационных поправок в налоговое законодательство, которые в том числе носят стимулирующий характер.

¹ Лайченкова Н. Н. Налоговые стимулы: разделяй и властвуй // Налоговая политика и практика. 2009. № 10. С. 46.

Одним из видов таких налоговых стимулов являются налоговые каникулы (tax holiday). Налоговые каникулы — это установленный законом срок, в течение которого та или иная группа налогоплательщиков освобождается от уплаты того или иного налога¹.

Налоговые каникулы в отношении ИП, находящихся на упрощенной (УСН) или патентной (ПСН) системах были приняты еще до пандемии COVID-19. В отношении этой категории были установлены нулевые ставки в связи с принятием Федерального закона № 477-ФЗ от 29.12.2014 «О внесении изменений в часть вторую НК РФ». При этом доля услуг, работ или товаров, на которые распространяется налоговая ставка 0 %, должна составлять не менее 70 % от общего дохода. Освобождение предоставлялось на один или два налоговых периода с момента регистрации ИП, в зависимости от срока, установленного субъектами РФ. **Период действия налоговых каникул был установлен с 1 января 2015 г. по 31 декабря 2020 г.**

Однако более масштабные налоговые каникулы в РФ в связи с пандемией были объявлены в апреле 2020 г. Первоначально постановлением Правительства от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики»². Несколько позже Федеральный закон от 08.06.2020 № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»³ подробно регламентировал порядок и условия применения налоговых льгот в отношении налогоплательщиков, которые наиболее сильно пострадали из-за кризиса, вызванного эпидемией.

Данные льготы можно разделить на три группы: изменение срока уплаты налогов; приостановление мероприятий налогового контроля; освобождение от уплаты налога.

Изменение срока уплаты налогов заключалось в отсрочке уплаты налогов в РФ на 6 месяцев (в том числе на прибыль, УСН, ЕСХН, транспортный, земельный налог, на имущество организаций), за исключением НДС.

Приостановление мероприятий налогового контроля включало в себя приостановление выездных налоговых и плановых таможенных проверок до 1 мая 2020 г.

Освобождение от уплаты налога предусматривало списание налогов только в отношении конкретной категории налогоплательщиков (например, организации, включенные в реестр МСП на основании налоговой отчетности за 2018 г., ведущие деятельность в пострадавших отраслях и др. Перечень пострадавших отраслей приведен в постановлении Правительства от 03.04.2020 № 434⁴). Под списание попадали налоги, начисленные за 2 квартал 2020 г.: налог на прибыль; водный налог, транспортный налог, земельный налог, налог на имущество организаций и торговый сбор; акцизы и НДС за апрель, май, июнь 2020. А также налог при УСН за полугодие 2020 г., уменьшенный на авансовый платеж за 1 квартал 2020 г.; ЕНВД за 2 квартал 2020 г.; ЕСХН за полугодие 2020 г.;

Льготы также затронули страховые взносы во внебюджетные фонды. За апрель — июнь с выплат в пользу физлиц отдельные организации и ИП могут

¹ Большой юридический словарь. М. : Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. 2003.

² СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2282.

³ СЗ РФ. 2020 г. № 15 (ч. IV). Ст. 2267.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3746.

применять тариф 0 %. А сумму фиксированных платежей ИП за себя (в части пенсионного страхования) снизили на 1 МРОТ, т.е. вычет в сумме 12 130 руб., в результате чего она составляет 20 318 руб. вместо 32 448 руб.

Перенеся общетеоретические разработки в область налогового права, некоторые механизмы, именуемые и практиками и теоретиками налоговыми льготами, можно разделить на льготы и поощрения. Льгота, как стимулирующее средство, в отличие от поощрения, применяется до совершения субъектом определенных действий, в то время как поощрение становится реакцией общества и государства на эти самые действия.

С поощрением в налоговом праве ситуация обстоит сложнее. Однако и такие примеры можно найти. Так, например, налоговым стимулированием в виде поощрения является, обещанный Президентом РФ возврат налога на профессиональный налог за 2019 г. Он согласно постановлению Правительства № 783 от 29.05.2020 выразился в виде выплаты субсидии. Размер данной субсидии был равен сумме налога, уплаченного за 2019 г. **по состоянию на 30 апреля 2020 г.** То есть данная норма выступает в качестве поощрения лиц, проявивших себя в качестве добросовестных налогоплательщиков, которые зарегистрировались в статусе самозанятого гражданина и заплатили налог с этой деятельности.

Возвращаясь от поощрения к льготам, хотелось бы затронуть такую дефиницию как особые экономические зоны (ОЭЗ). Они создаются для улучшения инвестиционного климата в стране, для сохранения и развития интеллектуального потенциала и для привлечения зарубежных инвестиций в экономику РФ. Такие территории имеют особый юридический статус, на которых действует льготный налоговый, таможенный и валютный режим.

Как известно, в России такие зоны стали появляться в конце 90-х гг. прошлого века. Но более серьезное внимание к вопросу формирования и развития особых экономических зон было проявлено государством в середине в 2000-х гг. Заниматься их созданием стали прежде всего для привлечения иностранных инвесторов и оказания поддержки высокотехнологичным отраслям экономики. Их деятельность в РФ регламентируется Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹.

Участники ОЭЗ получают максимальные преференции по налогообложению и уплате таможенных платежей. Это может выражаться как в полном освобождении от уплаты налогов на определенный период, так и сокращение налоговых ставок.

Рассмотрим вышеуказанные стимулирующие меры на примере конкретных ОЭЗ. Так, в 2014 г. была образована особая экономическая зона Крым. На ее территории сокращен налог на прибыль. В течение первых трех налоговых периодов с момента регистрации, ставка налога составит всего 2 %, а в период с 4 по 8 годы составит 6 %. Последующие годы, до окончания льготных лет, действует тариф 13,5 %. Это значительно ниже ставки налога на прибыль, установленного гл. 25 «Налог на прибыль организаций» НК РФ (20 %). Кроме того, налогоплательщики земельного налога в течение первых 3 лет освобождаются от уплаты этого налога. Также снижены тарифы по обязательным социальным взносам, как в пенсионный фонд — 6 %, социального страхования-1,5 %, медицинского страхования — 0,1 %

¹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

Для другой ОЭЗ, как «Алабуга»¹ действуют еще более привлекательные налоговые льготы. Так, по налогу на имущество организаций, транспортному и земельному налогу ставка 0 % в течение 10 лет. Налог на прибыль тарифицируется по ставкам в течение 5 лет по ставке 2 %, последующие 5 лет составит 7 %, а остальные годы до 2055 г. по ставке 15,5 %.

Создание и функционирование ОЭЗ является одной из важнейших мер государственного финансового стимулирования, которая способствует экономическому развитию государства в целом. В России количество ОЭЗ увеличивается с каждым годом, так, если на 01.01.2021 по данным Минэкономразвития РФ их было 36, то по состоянию на 01.11.2021 уже функционируют 42 ОЭЗ (23 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые). За 15 лет работы в ОЭЗ зарегистрировались более 920 резидентов, из которых более 140 компаний с участием иностранного капитала из 42 стран. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 1,37 трлн руб., вложенных инвестиций — более 597 млрд руб., уплачено около 211 млрд руб. налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов².

В качестве еще одного примера налогового послабления с целью сокращения дефицита бюджета за счет дополнительных налоговых поступлений и создания благоприятного климата для привлечения капиталов в экономику страны хотелось бы привести так называемую амнистию капиталов, нашедшую реализацию в Федеральном законе от 08.06.2015 № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках»³. Этот закон стал пятой попыткой принятия финансовой амнистии в истории РФ.

Так, например, результаты 4 амнистии, проводимой в период 2007–2008 гг. в соответствии с Федеральным законом РФ от 30.12.2006 № 269-ФЗ «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами»⁴, оказались более чем скромными, поскольку физ. лица изначально были поставлены в жесткие условия: задекларировать скрытые доходы, полученные до 1 января 2006 г. и уплатить с них 13 % НДФЛ.

Суть действующей амнистии заключается в том, что физическое лицо должно задекларировать свои активы (путем подачи специальной декларации), которые ранее были скрыты⁵. К активам в данном случае относится не только движимое и недвижимое имущество, но также контролируемые иностранные компании (КИК), счета в зарубежных банках, контролируемые иностранные компании (КИК), доли в иностранных и российских компаниях. При этом декларирование не потребует уплаты каких-либо налогов или сборов. В свою очередь, в рамках амнистии капитала налогоплательщику предоставляются гарантии, в виде осво-

¹ 21 декабря 2005 г. Правительство РФ приняло постановление № 784 «О создании на территории Елабужского района Республики Татарстан особой экономической зоны промышленно-производственного типа».

² Официальный сайт Минэкономразвития РФ / https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_e_ekonomicheskie_zony (дата обращения: 13.10.2021).

³ СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3367.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 32.

⁵ Она проходила в три этапа: 1 этап — с 1 июля 2015 по 30 июня 2016 гг.; 2 этап — с 1 марта 2018 по 28 февраля 2019 гг.; 3 этап — 1 июня 2019 г. по 1 марта 2021 г.

бождения от налоговой, административной и даже уголовной ответственности за определенные правонарушения.

За первый этап деофшоризации было подано около 2500 спецдеклараций, хотя изначально предполагалось, что количество лиц, решивших воспользоваться амнистией капиталов, будет не менее 20 тыс.¹ Вторая волна амнистии оказалась более удачной, т.к. количество поданных деклараций составило 19 тыс. и сумма задекларированных активов составила более 10 млрд евро. Положительные результаты убедили государство в необходимости третьей волны амнистии капитала.

Таким образом, учитывая многообразие механизмов налогового стимулирования в РФ, государству необходимо продолжить курс их интеграции в экономические отношения с целью привлечения финансовых ресурсов вообще и увеличения собираемости налогов в частности. Этот взаимовыгодный инструмент, который позволит достичь одну из важнейших целей экономической и правовой деятельности государства — баланс частных и публичных интересов.

Агеев С. С.,

*преподаватель кафедры административного
и финансового права МГИМО МИД России*

К ВОПРОСУ О ЗНАЧЕНИИ ПУБЛИЧНОСТИ ПРИ АВТОМАТИЧЕСКОМ ОБМЕНЕ ИНФОРМАЦИЕЙ ПО НАЛОГОВЫМ ВОПРОСАМ

Введение

В основе актуальных международных налоговых правил лежит План BEPS, одна из основных задач которого сформулирована как обеспечение налоговой прозрачности, повышение которой должно воспрепятствовать уклонению от уплаты налогов. Категория налоговой прозрачности непосредственным образом связана с категорией публичности, под которой понимается раскрытие информации неограниченному числу лиц.

Между тем раскрытие информации, которое в рассматриваемом контексте обеспечивает публичный интерес, должно происходить при соблюдении частного интереса, то есть при уважении прав налогоплательщика, прежде всего права на конфиденциальность. Иными словами, должен быть обеспечен баланс частного и публичного интереса.

Перспективным способом повышения налоговой прозрачности является автоматический обмен информацией. Его эффективность как правового института определяется качеством регулирования, выражающимся в отсутствии лагун, а также соблюдением частного и публичного интереса. Исходя из ныне складывающихся тенденций, пробелы в регулировании автоматического обмена информацией о финансовых счетах могут быть восполнены через создание публичных реестров собственников. В контексте же автоматического обмена межстрановой отчетностью от многонациональных предприятий может потре-

¹ URL: <https://www.bbc.com/russian/features-42485475> (дата обращения: 13.10.2021).

боваться публикация сведений об уплаченных налогах. При этом в обоих случаях стремление государств восполнить пробелы в регулировании и обеспечить публичный интерес создает угрозу для частного интереса.

В Российской Федерации, являющейся активной участницей автоматического обмена информацией по налоговым вопросам, указанные тенденции не столь очевидны, но в зарубежных странах они уже имеют место, например, в государствах — членах Европейского Союза. По этой причине опыт ЕС может быть полезным в целях совершенствования российского законодательства об автоматическом обмене информацией.

Публичность в связи с автоматическим обменом информацией о финансовых счетах

Международный стандарт автоматического обмена информацией о финансовых счетах сформулирован в Общем стандарте отчетности, разработанном ОЭСР как альтернатива для FATCA, созданном США. Суть его по общему правилу заключается в сборе сведений финансовыми организациями о счетах нерезидентов с целью передачи в национальный налоговый орган, который впоследствии должен обмениваться ими с зарубежными налоговыми органами.

Согласно Общему стандарту отчетности, финансовые организации обязаны собирать сведения не о номинальных владельцах финансовых счетов, а о бенефициарных собственниках, но исключительно в контексте пассивных нефинансовых учреждений. В иных случаях применяется 25 %-й порог участия, установленный в Рекомендациях ФАТФ. Однако зарубежные исследователи считают, что это правило не всегда эффективно, поскольку его можно обойти через изменение структуры собственности, а именно через учреждение «анонимных трастов» (anonymous trusts) и «корпораций-пустышек» (shell corporations)¹.

Решением данной проблемы видится создание публичных реестров собственников, в которых содержалась бы информация о бенефициарных собственниках. Примечательно, что категория «бенефициарные собственники» характерна не только для сферы налогообложения, но и для области противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Обе сферы имеют точки пересечения, одной из которых является область контроля за финансовыми счетами, а значит, подобные реестры полезны как для налоговых органов, так и для подразделений финансовой разведки. Но должны ли эти реестры быть публичными?

Равным образом, зарубежные исследователи выделяют проблему «золотых виз» (golden visas), которая выражается в приобретении гражданства или резидентства за инвестиции². Ее можно было бы решить через публичный реестр сведений о гражданстве или резидентстве, но современная тенденция исходит из ее решения через совершенствование правил надлежащей правовой проверки клиентов финансовыми организациями.

Очевидно, что по субъективным и объективным причинам второй вариант уступает первому. Во-первых, финансовые организации могут быть не готовы к разного рода издержкам, связанным с подобными проверками. Во-вторых,

¹ Leo Ahrens, Lukas Hakelberg, Thomas Rixen. A victim of regulatory arbitrage? Automatic exchange of information and the use of golden visas and corporate shells // Regulation & Governance. 2020. P. 1–20.

² Ibid.

их возможности по сбору информации законными способами скромнее, чем у государства. И все же первый вариант решения проблемы тоже не является совершенным, поскольку лицо может иметь несколько паспортов в законных целях, например, для безвизового передвижения. Если сделать информацию об имеющемся у лица гражданстве или резидентстве открытой, то это может привести к его дискриминации, несмотря на формальный запрет таковой. Видится, что случаи дискриминации можно лишь сократить, открыв доступ к подобному реестру только финансовым организациям.

На международном уровне инициатива по противодействию обходу правил Общего стандарта отчетности нашла отражение в Модельных правилах обязательного раскрытия информации, которые проистекают из Плана BEPS и нацелены не на борьбу с каждой вновь возникающей схемой, а на их пресечение в целом еще на этапе разработки. И хотя в законодательство большинства стран данные правила еще не имплементированы, в государствах — членах ЕС они уже переносятся в национальное право благодаря поправкам в Директиву об административном сотрудничестве (DAC 6).

Более того, в ЕС были созданы реестры собственников через поправки в Директиву об отмывании доходов, полученных преступным путем (AMLD 4), которые к настоящему моменту стали публичными (AMLD 5). Но, по справедливому замечанию представителей зарубежной доктрины, в AMLD 5 возможность доступа к реестрам бенефициаров трастов сопряжена с необходимостью продемонстрировать «законный интерес» (legitimate interest)¹. Примечательно, что для компаний такого условия нет. В США, согласно правилам FATCA, от банков в принципе не требуется устанавливать бенефициарных собственников трастов.

Но и в контексте доступа к реестрам бенефициарных собственников компаний в ЕС тоже есть свои сложности. Так, по данным международной неправительственной организации «Transparency International», имплементация AMLD 5 в национальное законодательство государств-членов происходит разными темпами².

Например, в Венгрии, Италии и Литве публичные реестры собственников отсутствуют в принципе. На Кипре, в Греции, Испании, Румынии, Финляндии и Чехии они присутствуют, но публичный доступ к ним ограничен. Семь стран берут плату за сведения из подобных реестров (Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Нидерланды, Швеция, Эстония). В иных случаях доступ к соответствующим сведениям может быть разрешен только для граждан государств — членов ЕС (Бельгия, Португалия, Хорватия, Швеция).

Публичные реестры собственников, с бесплатным доступом для всех, имеют место лишь в Болгарии, Дании, Латвии, Польше, Словакии, Словении и Франции. Но и тут есть свои административно-технические нюансы. Например, в Болгарии поиск возможен только на кириллице, а в Польше для поиска необходимо знать ИНН компании и идентификационный номер бенефициарного собственника (то же на Мальте и в Швеции). Но даже несмотря на это информация в любых

¹ Paolo Panico. Private Foundations and EU beneficial ownership registers: towards full disclosure to the general public? // *Trusts & Trustees*. 2020. Vol. 26. № 6. P. 493–502.

² Transparency International urges EU to act on patchy beneficial ownership registers // *Transparency International EU's official website*. URL: <https://transparency.eu/eu-must-act-beneficial-ownershipP-registers/> (date of access: 23.11.2021).

реестрах может несвоевременного обновляться, что может повлечь за собой неблагоприятные последствия для налогоплательщика.

И все же не исключено, что в будущем публичные реестры собственников станут для государств — членов ЕС и для других стран объективной реальностью, поскольку это действенный способ обеспечить публичный интерес. Если говорить о частном интересе, то формально он гарантирован в AMLD 5: «Информация, подлежащая публичному раскрытию, должна быть ограниченной, ясной и исчерпывающе определенной, должна иметь общую природу с тем, чтобы минимизировать потенциальный ущерб, который может быть причинен бенефициарным собственникам».

Однако не все зарубежные исследователи считают эту норму достаточной гарантией прав налогоплательщика¹. Более того, сама идея публичных реестров собственников видится им весьма дискуссионной, поскольку это серьезное ограничение прав налогоплательщика.

Публичность в контексте автоматического обмена межстрановой отчетностью

Вопросы корпоративной открытости в ЕС исторически касались компаний из определенных сфер деятельности. Речь идет о финансовых организациях, деятельность которых в этой части регулируется Директивой о достаточности капитала (CRD IV), имплементировавшей Базель III. Иным примером являются компании в сфере добычи полезных ископаемых и заготовки леса, на которые распространяет свое действие Директива о бухгалтерском учете.

В настоящее время этот перечень расширяется за счет включения в него многонациональных предприятий. Именно на них распространяют свое действие подготовленные в ЕС поправки к Директиве о бухгалтерском учете. Суть поправок в том, чтобы обязать многонациональные предприятия к публикации межстрановой отчетности. Хотя План BEPS, а именно Действие 13, содержащее Стандарт обмена межстрановой отчетностью, этого не требует. Но в ЕС исходят из расширительного толкования и применения международных стандартов автоматического обмена информацией.

Так, многонациональные предприятия или их обособленные подразделения с консолидированным доходом свыше 750 млн евро за каждый из двух следующих друг за другом финансовых периодов, расположены ли они в ЕС или за его пределами, обязаны публиковать информацию о налогах, уплаченных в каждом государстве — члене ЕС, а также во всех третьих странах, перечисленных в приложении I («черный список») или представленных в течение двух следующих друг за другом лет в приложении II («серый список») заключений Совета ЕС².

Вопрос, связанный с публикацией межстрановой отчетности, находился на рассмотрении институтов ЕС с 2016 г. Но изначально он не получил одобрения со стороны большинства государств — членов ЕС. Не способствовал его положительному решению и Конституционный совет Франции, который высказался

¹ Filippo Nosedà. CRS and beneficial ownership registers — what serious newspapers and tabloids have in common: The improbable story of a private client lawyer turned human rights activist // *Trusts & Trustees*. 2017. Vol. 23. № 6. P. 601–609.

² См.: Агеев С. С. Влияние публичности на автоматический обмен информацией по налоговым вопросам: опыт ЕС // *Налоговед*. 2021. № 11. С. 83–90.

о неконституционности части Закона «Об открытости, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни», содержащей требование публикации, как нарушающей свободу учреждения посредством раскрытия конфиденциальной информации¹.

Летом 2021 г. институты ЕС к данной инициативе вернулись. С одной стороны, они сократили сроки имплементации директивы с 2 лет до 18 месяцев. Но, с другой стороны, они включили «оговорку о гарантиях» (safeguard clause), в соответствии с которой многонациональные предприятия смогут не публиковать межстрановую отчетность в течение 5 лет. И все же зарубежные авторы выражают озабоченность по поводу этой инициативы институтов ЕС.

Во-первых, пишут они², конкуренты многонациональных предприятий, расположенных в ЕС и опубликовавших межстрановую отчетность, смогут использовать ее для получения несправедливого преимущества. В частности, приводится пример с показателями рентабельности по видам деятельности, которые могут быть определены конкурентами на основании данных из межстрановой отчетности. Иными словами, на международном уровне многонациональные предприятия из ЕС могут оказаться в неравном положении со своими конкурентами из других юрисдикций.

Во-вторых, отмечают зарубежные исследователи³, общество в целом ввиду отсутствия специальных знаний о налогах может неправильным образом истолковать опубликованную межстрановую отчетность и тем самым сформировать в своем сознании неверное представление о деятельности многонациональных предприятий, дискредитирующее их. Другими словами, общественный контроль в этой сфере может возыметь обратный эффект.

Таким образом, цель придания межстрановой отчетности публичного характера не совсем очевидна. Если в контексте финансовых организаций цель заключается в защите интересов их клиентов и обеспечении стабильности финансовой системы, а в контексте компаний в сфере добычи полезных ископаемых и заготовки леса — в борьбе с коррупцией, то в случае с многонациональными предприятиями она не сформулирована. Очевидным является лишь ущерб, который может быть причинен налогоплательщику посредством раскрытия конфиденциальных сведений.

Заключение

Публичность — это категория тонкой настройки. С одной стороны, она может быть полезна, например, при автоматическом обмене информацией о финансовых счетах, когда отсутствуют иные возможности по установлению их бенефициарных собственников или по получению сведений о гражданстве или

¹ Decision no 2016-741 DC of 8 December 2016 // Constitutional Council's official website . URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2016/2016741DC.htm> (date of access: 23.11.2021).

² Vikram Chand, Serena Picariello. The Revamping of Public CbCR in Europe: much ado about nothing? // Kluwer International Tax Blog . URL: <http://kluwertaxblog.com/2021/06/01/the-revamping-of-public-cbcr-in-europe-much-ado-about-nothing/> (date of access: 23.11.2021).

³ Martin Legarden, Ulrich Schreiber, Dirk Simons, Caren Sureth-Sloane et al. Country-by-Country Reporting Goes Public — Cui Bono? // International Transfer Pricing Journal. 2020. Vol. 27. № 2. P. 91–97.

резидентстве клиентов. Но, с другой стороны, она может причинить вред конкуренции и нанести ущерб репутации, если речь идет о многонациональных предприятиях в контексте автоматического обмена межстрановой отчетностью.

По этим причинам публичность должна быть обоснована четко сформулированными задачами, для решения которых она требуется. Более того, потенциальные результаты должны быть настолько общественно полезными, чтобы ограничение частного интереса было оправданным. Недаром зарубежные исследователи понимают под публичным интересом в контексте его соотношения с частным в налоговой сфере именно интересы общества в целом, а не интересы публичной администрации¹.

Юстус О. И.,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного,
административного и таможенного права
ФГБОУ ВО «Тверской государственной
университет»*

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

По-прежнему одной из приоритетных задач финансовой политики Российской Федерации является обеспечение функционирования социального государства. Необходимость механизмов справедливого, социально направленного распределения бюджетных средств, совмещенная с проникновением цифровых отношений в бюджетные, привела к появлению новых институтов бюджетного права, среди которых следует выделить институт мер государственной (муниципальной) поддержки².

Становление института социальных расходов можно наблюдать еще в советском финансовом праве³, что являлось закономерным явлением. Расходы на социально страхование и социальное обеспечение в конце 70-х гг. прошлого века составляли около 40 млрд руб. или 36 % расходов из общественных фондов потребления⁴. В последствии, уже в период российской государственности, социальная направленность финансовой политики Российской Федерации позволила расширить традиционный перечень общеотраслевых принципов финансового права. В этой связи Н. И. Химичевой был сформулирован и закреплен в качестве одного из важнейших принципов финансового права принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, который вытекает из конституционной характеристики Российской Федерации как

¹ Pietro Boria. Taxation in European Union, 2nd Edition. Italy: Springer, 2017. P. 10.

² Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / Н. А. Поветкина, Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов [и др.] ; под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. М., 2021. С. 13.

³ Советское финансовое право : учебник. М., 1987. С. 364–368.

⁴ Социальное обеспечение и страхование в СССР : сборник нормативных актов. М., 1979. С. 3.

социального государства, в связи с чем последнему требуется сосредоточение необходимых финансовых ресурсов, распределяемых на соответствующие цели. Указанные положения должны учитываться при формировании и исполнении бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, в финансово-правовых нормах, характеризующих эти процессы, в финансовой политике государства¹. Данный принцип дефинируется в науке финансового права как требование учета уполномоченными властными органами общественно значимых ценностей при разработке и реализации ими финансовой политики и организации финансовой деятельности². При этом формами финансово-правового обеспечения социального развития являются нормативные правовые акты, определяющие направления социальной политики, закрепляющие полномочия органов публичной власти, механизмы реализации социальных гарантий и социально-экономических прав граждан, а также правовых стимулов социальной направленности³.

Вместе с тем следует отметить, что цифровизация государственного управления не только привела к цифровизации сферы публичных финансов⁴, но и видоизменила формы финансово-правового обеспечения социального развития. На наш взгляд, особенно наглядно обновленный «формат» принципа социальной направленности финансово-правового регулирования раскрывается в идее так называемого социального казначейства. Как представляется, в самом общем виде дефиниция «социальное казначейство» может быть определена как централизованная и/или децентрализованная система управления бюджетными расходами по осуществлению мер социальной защиты (поддержки), иным социальным гарантиям и выплатам, а также оказанию социальных услуг.

Одним из важнейших документов стратегического планирования, направленных на создание социального казначейства, является Концепция цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р⁵. Согласно концепции чрезвычайно значимой является адаптация социальной сферы к новым цифровым реалиям с учетом доступных возможностей передовых технологических решений (искусственного интеллекта, больших баз данных, биометрии и др.), в результате чего в пределах планового периода 2025 г. предполагается обеспечить получение социальных государственных и муниципальных услуг на следующих условиях: удаленно (посредством единого портала), в автоматическом режиме (без участия должностных лиц), проактивно и комплексно (исходя из конкретных жизненных ситуаций), персонифицированно (с учетом фактической нуждаемости гражданина), омниканально («бесшовно» для различных систем) и экстерриториально. Как представляется,

¹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 79.

² Беликов Е. Г. Принцип социальной направленности финансового правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 30.

³ Беликов Е. Г. Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Беликов Евгений Геннадьевич Саратов, 2016. С. 11–14.

⁴ См.: Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции. С. 12.

⁵ СЗ РФ. 2021. № 10. Ст. 1634.

реализация анализируемой концепции в полном объеме станет чрезвычайно значимым событием с точки зрения защиты прав и законных интересов граждан.

Что касается существующего правового регулирования¹ элементов института социального казначейства, прежде всего необходимо указать на нормативно закрепленный правовой статус единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО). Последняя представляет собою федеральную государственную информационную систему, содержащую информацию о государственных и муниципальных мерах социальной защиты (поддержки) и предназначенную для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также исполнения публичных функций в социальной сфере. В качестве важнейшей задачи анализируемой системы определяется информирование граждан об основаниях, условиях, способах, формах и фактах предоставления мер социальной защиты (поддержки), которое будет осуществляться в электронной форме. В свою очередь, уполномоченным органам данная система позволит осуществлять эффективный контроль за обоснованностью расходования бюджетных средств. Необходимо отметить, что существующие нормативные акты регламентируют не только содержательную составляющую данной информационной системы, но и воздействуют на ее техническую составляющую².

Несмотря на достаточно высокую правовую регламентацию указанная информационная система и в целом концепция социального казначейства не лишены определенных недостатков.

¹ См.: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699 ; постановление Правительства РФ от 16.08.2021 № 1342 «О Единой государственной информационной системе социального обеспечения» // СЗ РФ. 2021. № 35. Ст. 6282 ; приказ Минтруда России от 30.06.2017 № 542н «Об утверждении Порядка формирования классификатора мер социальной защиты (поддержки), его актуализации и использования участниками информационного взаимодействия при размещении информации в Единой государственной информационной системе социального обеспечения» // Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 15.08.2017. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201708150009> (дата обращения: 10.11.2021) ; постановление Правительства РФ от 08.07.2021 № 1150 «О передаче гражданами посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» реквизитов банковских счетов граждан в Единую государственную информационную систему социального обеспечения и их использовании для предоставления мер социальной защиты (поддержки) и социальных выплат и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2017 № 181» // СЗ РФ. 2021. № 29. Ст. 5656.

² См.: постановление Правления ПФ РФ от 18.06.2019 № 350п «Об утверждении Требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования Единой государственной информационной системой социального обеспечения и к ее архитектуре» // Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 18.10.2019. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910180017> (дата обращения: 10.11.2021) ; приказ Минкомсвязи России от 21.03.2017 № 126 «Об утверждении порядка предоставления инфраструктуры, обеспечивающей функционирование единой государственной информационной системы социального обеспечения» // Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 05.06.2017. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201706050005> (дата обращения: 10.11.2021).

Во-первых, одним из основных условий эффективного функционирования ЕГИССО является информационное взаимодействие последней с иными информационными системами, которое предполагается осуществлять при неукоснительном соблюдении принципов обеспечения полноты и достоверности информации, представляемой и получаемой в рамках информационного взаимодействия. Положительные примеры такого межведомственного электронного взаимодействия получают все большее распространение¹. Вместе с тем, как свидетельствует зарубежный опыт, наличие значительного количества систем государственного, регионального и местного уровня зачастую затрудняет функционирование системы социального казначейства. Возможно предположить, что указанная проблема может быть характерна и для Российской Федерации, прежде всего исходя из многообразия административно-территориальных единиц, функционирующих на ее территории. Кроме того, нормативными актами не закрепляется порядок взаимодействия анализируемой системы с информационной системой «Электронный бюджет», что вряд ли является оправданным.

Во-вторых, как представляется, даже при безупречном информационном взаимодействии систем по-прежнему существуют проблемы, связанные с недостаточной правовой определенностью законодательства в сфере обязательного социального страхования и социального обеспечения, на что указывает соответствующая судебная практика². При этом необходимо учитывать, что зачастую права и интересы граждан в спорных ситуациях фактически защищались их работодателями-страхователями³. Однако прямое взаимодействие граждан со страховщиками несет риск увеличения количества спорных ситуаций. В этой связи полагаем целесообразным разработать правовой механизм досудебного урегулирования споров в социальной сфере, например, по аналогии с правовым механизмом финансового уполномоченного.

В-третьих, при формировании механизмов социального казначейства необходимо учитывать многочисленность соответствующих мер. Так, на начало

¹ Так, Министерством финансов РФ в середине 2021 г. был разработан проект федерального закона «О внесении изменения в статью 102 части первой Налогового кодекса Российской Федерации». Основной задачей предполагаемых изменений является реализация прав граждан на получение мер социальной поддержки в автоматическом режиме. Указанное достигается следующим образом: при снижении уровня дохода гражданина налоговые органы передают по нему информацию в ГИС СО Единую государственную информационную систему социального обеспечения, в которой информация дополняется сведениями о получаемых пособиях и пенсиях, рассчитывается среднедушевой доход и определяется степень нуждаемости для принятия решения об оказании дальнейшей поддержки гражданина // Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 102 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=статья%20102%20НК%20РФ%20&nра=116930> (дата обращения: 08.07.2021).

² Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.06.2020 // Бюллетень ВС РФ. 2020. № 11.

³ Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2020 № 307-ЭС20-1218 URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b24ed775-efb9-4205-a2dd-cdf4b440f427/88d1e99de00b-473b-8ea9-a38e2f63dbbb/A66-3069-2019_20200312_Opreделение.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.08.2021).

2021 г. на территории РФ было установлено 387 видов различных мер социальной поддержки федерального (44 вида мер), регионального и муниципального уровней (343 вида мер) и более 20 тыс. мер социальной поддержки, включая пенсии, доплаты к пенсии, страховые выплаты по обязательному социальному страхованию, социальные пособия, компенсации, субсидии, льготы, социальную помощь в натуральной форме, социальные услуги¹. В этой связи чрезвычайно остро встает вопрос о систематизации указанных мер, исключая их дублирование, в том числе с учетом публичных функций и расходных обязательств соответствующих публично-правовых образований.

В-четвертых, как показал анализ нормативных правовых актов, регулирующих сферу социального казначейства, подавляющее большинство данных актов имеют подзаконный характер. При этом содержащиеся в них нормы порождают сложные, комплексные, в том числе бюджетно-информационные, правоотношения, которые, однако, не регулируются действующим бюджетным законодательством. В равной степени отсутствует и комплексный нормативный правовой акт в сфере социального обеспечения. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета в Единой государственной информационной системе социального обеспечения сведений о принадлежности граждан к категориям получателей мер социальной защиты (поддержки) и иных социальных гарантий и выплат», подготовленный Минтрудом России в апреле 2021 г., так и не был внесен в Государственную Думу ФС РФ². В этой связи заслуживает поддержки позиция, согласно которой «на фоне развития информационных систем и внедрения новых цифровых технологий в сферу управления публичными финансами уровень правового регулирования информационных отношений в бюджетном праве отстает от фактического уровня развития таких отношений»³.

Таким образом, безусловно положительная идея создания социального казначейства требует дальнейшей детальной проработки, взвешенных шагов по ее реализации и соответствующего правового оформления. Только при этих условиях принцип социальной направленности финансово-правового регулирования будет надлежащим образом соблюден, а права и законные интересы граждан в социальной сфере надлежащим образом гарантированы.

¹ См.: Концепция цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 г. // СЗ РФ. 2021. № 10. Ст. 1634.

² URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=114884>.

³ См.: Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции. С. 147.

Карпов К. А.,

*аспирант кафедры финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ФОНДОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА И БУДУЩИХ ПОКОЛЕНИЙ

В настоящее время невозможно представить ни одну из стран мира без соответствующих централизованных фондов¹, важнейшим из которых является бюджет страны. По своей сути государственный бюджет необходим исключительно для выполнения базовых и чрезвычайных целей государства. Исходя из общепринятой мировой практики государственный бюджет принимается на будущий год и на соответствующий плановый период, который в разных юрисдикциях может отличаться. В то же время любое государство и его политические институты должны быть заинтересованы в дальнейшем развитии страны, как минимум на будущие десятилетия.

Необходимо заметить, что во многих странах созданы и функционируют специально на то созданные фонды. Они не являются частью бюджета государства, а формируются исключительно из сверхдоходов государства, поступающих от природной ренты². Одним из первых, кто предложил создать национальный фонд государства был известный экономист XVIII в. — Адам Смит. В своих трудах ученый высказывал мнение о том, что посредством его учреждения страна будет получать денежные средства, которые будут изыматься у крупных компаний для их дальнейшего инвестирования³.

С точки зрения периодизации ученые выделяют следующие три ключевых периода⁴ в развитии и совершенствовании таких фондов. Отсчет первого следует начинать с 1953 г. по 1960 г. Именно в 1953 г. был создан первый фонд национального благосостояния — инвестиционный фонд Кувейта. На данный момент управление фондом осуществляется специально созданным советом, который выполняет свою деятельность в соответствии с законом № 47 от 1982 г. «О создании управления государственных инвестиций».

Второй этап — 1961–1999 гг., в рамках которого произошло существенное увеличение числа созданных фондов. Именно в этот период были основаны крупнейшие фонды таких стран, как Норвегия и эмирата Абу-Даби ОАЭ и др. Третий этап начинается с 2000 г. и продолжается по настоящее время. В этот период происходит дальнейшее развитие государственных фондов, включая учрежденные фонды в нашей стране. В качестве примеров приведем созданные в Норвегии и в эмирате Абу-Даби ОАЭ фонды.

¹ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект. 2016. С. 13.

² Росс М. : Нефтяное проклятие: Как богатые запасы углеводородного сырья задают направление развития государства / пер с англ. Ю. Каптуревского ; под ред. Т. Дробышевской. М. : Изд-во Института Гайдара. 2015. С. 73–80.

³ Адам Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов. Азбука-Аттикус. 2019. С. 106.

⁴ Элякова И. Д., Эляков А. Л. Предпосылки возникновения суверенных фондов государств // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. Т. 13. С. 4686–4690.

Так, в Норвегии с некоторыми изменениями с 1967 г. осуществляет свою деятельность государственный пенсионный фонд Норвегии, известный также как «Нефтяной фонд»¹. Он был учрежден с целью инвестирования денежных средств, полученных государством от добычи углеводородного сырья, в ценные бумаги и недвижимость по всему миру. Статус фонда регулируется специальным законом от 21.12.2005 «О государственном пенсионном фонде»². Деятельность фонда контролируется парламентом страны — Стортингом. К примеру, данный фонд инвестирует денежные средства в ценные бумаги российских компаний, таких как: ПАО «Лукойл», ПАО «Газпром» и другие³. Так, в соответствии с разделом четвертым закона доходы данной организации состоят из чистого денежного потока от нефтяной деятельности, перечисляемых из бюджета центрального правительства, чистых финансовых операций, связанных с нефтяной деятельностью, и прибыли от инвестиций самого фонда. На данный момент общий объем фонда составляет около 1,2 трлн долл. США⁴. С аналогичной целью в 1976 г. был создан суверенный фонд эмирата Абу-Даби (Abu Dhabi Investment Authority)⁵. Данный фонд осуществляет инвестиции в компании и недвижимость по всему миру. Однако в отличие от норвежского фонда суверенный фонд Абу Даби не публикует информацию о своих инвестициях и об объеме самого фонда⁶. По данным СМИ общий объем фонда составляет примерно 649 млрд долл. США⁷. В качестве примера приведем информацию, согласно которой фонд Абу Даби является крупнейшим миноритарным акционером Банка ВТБ (ПАО) с общей долей в 1,19 % от уставного капитала кредитной организации⁸.

Уделим некоторое внимание текущему экономическому развитию РФ. Важно заметить, что в Российской Федерации сформирована экономика, в первую очередь ориентированная на экспорт сырья и его производных. В первую очередь таким сырьем является нефть, преимущественно марки «Юралс», от цены которой в соответствии со ст. 96 Бюджетного кодекса РФ и рассчитывается бюджетное правило⁹. Как справедливо отмечает Е. Ю. Грачева: «40 % ВВП составляют доходы от экспорта сырья»¹⁰. В большей степени данная тенденция является продолжением экспортной политики СССР¹¹.

¹ About the fund // URL: <https://www.nbim.no/en/> (дата обращения: 27.08.2021).

² Lov om Statens pensjonsfond. LOV-2019-06-21-31 fra 01.01.2020 // URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-12-21-123?q=lov+om+statens+pensjonsfond> (дата обращения: 06.09.2021).

³ Equities URL: <https://www.nbim.no/en/the-fund/investments/#/2020/investments/equities> // (дата обращения: 06.09.2021).

⁴ Total market value. URL: <https://www.nbim.no/en/the-fund/investments/#/> (дата обращения: 06.09.2021).

⁵ Abu Dhabi Investment Authority // URL: <https://www.adia.ae> (дата обращения: 09.09.2021).

⁶ Abu Dhabi Investment Authority. 2020 Review. Prudent Global Growth. 2–3 P.

⁷ Gulf sovereign wealth funds among world's least transparent // URL: <https://www.trtworld.com/magazine/gulf-sovereign-wealth-funds-among-world-s-least-transparent-48159> (дата обращения: 12.09.2021).

⁸ Суверенный фонд Абу-Даби стал крупным миноритарием ВТБ. URL: <https://www.interfax.ru/business/778289> (дата обращения: 12.09.2021).

⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁰ Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма: Инфра-М, 2016. С. 28.

¹¹ История становления и этапы развития нефтегазовой отрасли : учебное пособие. ТИУ. ТИИС «Инновация». Новицкий Д. В., Кузьмин С. В., Иванов В. В. Тюмень. 2017. С. 37–38.

Говоря о нашей стране, стоит отметить, что российским обществом и по настоящее время негативно оцениваются итоги приватизации. По данным ВЦИОМ 73 % россиян негативно оценивают данное событие 90-х гг. XX в., а положительно только 18 %. Интересен тот факт, что, если бы приватизация происходила в наши дни, то около 46 % вложили бы приватизационные чеки в ценные бумаги государственных компаний, а 19 % — продали бы «ваучеры»¹. Это в том числе подтверждает мнение академика О. Е. Кутафина о необходимости оценки итогов приватизации того периода².

Так, с целью восстановления социальной справедливости, о которой, в том числе неоднократно упоминают в своих трудах представители науки финансового права³, а также о ней было упомянуто в Указе Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁴ считаем, что целесообразно осуществить реорганизацию АО «Роснефтегаз» по тем основным положениям, которые будут рассмотрены нами ниже в работе. В первую очередь необходимо заметить, что на основании Указа Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»⁵ существует соответствующий перечень организаций, акции которых находятся в федеральной собственности и участие России в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. К таким компаниям относятся ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ПАО «Интер РАО», АО «Роснефтегаз» и другие. Примечательно, что в соответствии с упомянутым документом АО «Роснефтегаз» находится в 100 % федеральной собственности. Данная компания интересна тем, что именно этой организации, а не напрямую Российской Федерации принадлежат существенные пакеты акций крупнейших компаний РФ (рыночная цена всех пакетов акций примерно 5 трлн руб.), таких как:

ПАО «Роснефть» — 40,4 % акционерного капитала общества, в то время как РФ в лице Росимущества принадлежит 1 акция⁶;

ПАО «Газпром» — 0,97 % акционерного капитала компании, РФ в лице Росимущества — 38,37 %⁷;

¹ Большая приватизация: 25 лет спустя // URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/bolshaya-privatizatsiya-25-let-spustya> (дата обращения: 27.06.2021).

² Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т. 7. Российский конституционализм : монография. М. : Проспект, 2011. С. 341.

³ Н. М. Артемов, К. А. Пономарева. Элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей. Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 75.

⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». www.pravo.gov.ru 3 июля 2021 г. № 0001202107030001.

⁵ Указ Президента РФ от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.

⁶ Структура акционерного капитала. Состав акционеров (держателей акций) ПАО «НК «Роснефть» по состоянию на 1 апреля 2021 г. // URL: https://www.rosneft.ru/Investors/structure/share_capital/ (дата обращения: 25.06.2021).

⁷ Структура акционерного капитала ПАО «Газпром» // URL: <https://www.gazprom.ru/investors/stock/structure/> (дата обращения: 25.06.2021).

ПАО «Интер РАО — 27,63 % акционерного капитала общества¹;

И иные хозяйственные общества.

АО «Роснефтегаз» является непубличным обществом, у которого также отсутствует официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». По данным Счетной палаты Российской Федерации за 2019 г. компания перечислила в федеральный бюджет 47 % чистой прибыли², которая складывается из дивидендных выплат в том числе указанных ранее пакетов акций компаний. По данным средств массовой информации, организация обладает существенной нераспределенной прибылью, которая по итогам 2020 г. составила около 561 млрд руб.³ наравне с аналогичными денежными средствами ПАО «Интер РАО» на общую сумму 289 млрд руб.⁴ и ПАО «Сургутнефтегаз» — 3,567 трлн руб.⁵ Исходя из того факта, что АО «Роснефтегаз» принадлежат пакеты акций крупнейших нефтегазовых компаний, считаем, что данная организация фактически имеет сходные черты с иными государственными резервными фондами стран мира, такими как государственный пенсионный фонд Норвегии⁶, суверенный фонд Абу-Даби⁷ и другие. По нашему мнению, в первую очередь компания должна стать публичной — ПАО «Роснефтегаз». С этой целью считаем необходимым принять соответствующий федеральный закон «О ПАО Роснефтегаз — фонде будущих поколений граждан Российской Федерации». Более того, упомянутая нами ранее «кубышка» должна быть внесена в уставный капитал компании. Затем акционерный капитал организации должен быть разделен на определенное количество обыкновенных именных акций с указанной номинальной стоимостью. Считаем, что в реорганизованной компании государству должен принадлежать контрольный пакет — 50 % плюс одна акция. Это необходимо в первую очередь для контроля РФ над компанией и с целью получения соответствующих дивидендов с компаний с государственным участием. 10 % акций будет размещено на ПАО «Московская биржа» в качестве акций, которые находятся в свободном обращении (free-float). В том числе это будет необходимо для включения компании в соответствующие международные фондовые индексы, один из основных которых MSCI Russia⁸. Это позволит улучшить инвестиционный климат и привлекательность отечественного финансового рынка для иностранных инвесторов. Оставшаяся часть — 40 % будет распределяться пропорционально будущим поколениям граждан Российской Федерации — детям нашей страны, которые родятся после определенной даты, которая будет

¹ Ценные бумаги. Структура акционерного капитала // URL: <https://www.interrao.ru/investors/securities-information/> (дата обращения: 25.06.2021).

² Бюллетень Счетной палаты РФ. № 8. (273). 2010. С. 6–57.

³ Нераспределенная прибыль «Роснефтегаза» сократилась до 561 млрд руб. // URL: <https://www.interfax.ru/russia/760145> (дата обращения: 25.06.2021).

⁴ Скрытый ресурс Интер РАО. // URL: <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/skrytyi-resurs-inter-rao> (дата обращения: 25.06.2021).

⁵ «Кубышка» «Сургутнефтегаза» к концу 2020 г. достигла 3567 трлн руб. // URL: <https://www.interfax.ru/russia/759281> (дата обращения: 25.06.2021).

⁶ About the fund // URL: <https://www.nbim.no/en/> (дата обращения: 27.06.2021).

⁷ Abu Dhabi Investment Authority // URL: <https://www.adia.ae> (дата обращения: 27.06.2021).

⁸ MSCI License Indexes: MSCI Russia // URL: https://app2.msci.com/eqb/custom_indexes/russia_performance.html (дата обращения: 14.09.2021).

указана в соответствующих нормативных правовых актах после проведенной процедуры реорганизации общества. Фактически АО «Роснефтегаз» по своей сути будет сходен с фондом будущих поколений государства Кувейт, в который направляются 10 % доходов страны от экспорта углеводородного сырья¹. Для того чтобы примерно оценить, на какое количество акций должен быть разделен капитал компании целесообразно использовать статистику органов Записи актов гражданского состояния, переписей населения страны, проводившихся с 1897 г., и прогнозных планов по численности населения государства, разрабатываемых Федеральной службой государственной статистики (Росстатом)². Считаем, что каждый родившийся ребенок — гражданин Российской Федерации, родившийся после даты, которая будет указана в законодательстве, должен получить акций компании на общую сумму 10.000 руб. На основании цифровых платформ и регистра населения детям будет автоматически открываться счет (аккаунт) на едином портале государственных и муниципальных услуг (Госуслуги). Однако данными денежными средствами, номинированными в акции, ребенок сможет воспользоваться только после наступления полной дееспособности (с учетом возможности эмансипации). Несовершеннолетний сможет отслеживать информацию посредством использования соответствующих онлайн-платформ о стоимости акций компании, о выплаченных дивидендах и т.д. Это позволит на эмпирическом уровне приобщить детей к рынку ценных бумаг: они будут отслеживать котировки акций компании, ее отчетность, общие собрания акционеров, дивидендные выплаты и иную интересующую их информацию.

Таким образом, считаем, что предложенная нами реорганизация АО «Роснефтегаз» позволит окончательно завершить споры в обществе и в научных кругах о проведенной приватизации в девяностые годы прошлого века. Реформа должна способствовать обеспечению социальной справедливости в нашей стране. Более того предоставление каждому будущему гражданину нашего государства с рождения указанной доли в этой компании позволит на эмпирическом уровне обеспечить благополучие нынешних и будущих поколений.

Логвенчева А. О.,

*аспирант кафедры финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

АБСОЛЮТНЫЙ ХАРАКТЕР БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Правоотношение является основополагающей категорией, исследуемой во всех юридических науках, однако ее фундаментальные особенности сформулированы в теории права. В частности, представители данной научной дисциплины проводят классификации в зависимости от различных критериев, одним из которых служит характер межсубъектных связей. Так, с учетом названного основания

¹ Future Generations Fund // URL: <https://kia.gov.kw/investments/#1600854759494-f633c959-a1ca> (дата обращения: 29.06.2021).

² Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г. // Система Гарант.

выделены абсолютные и относительные правоотношения¹. В отношениях первого типа определено лишь управомоченное лицо, а обязанными считаются все субъекты, вступающие в сферу действия прав управомоченного. В отличие от этого, в относительных правоотношениях точно известны оба участника — управомоченный и обязанный. Принимая во внимание указанные отличительные признаки, большинство ученых сходятся во мнении, что абсолютными являются отношения²:

- собственности;
- вытекающие из авторских и изобретательских прав;
- возникающие при обеспечении общественного порядка;
- экологические;
- в сфере государственного контроля.

В свою очередь, относительные правоотношения определяются по остаточному принципу.

Несмотря на очевидность данного разделения, в науке отсутствует единство при решении вопроса отнесения конкретных отраслевых правоотношений к числу абсолютных или относительных. В частности, проблема установления характера межсубъектных связей в бюджетных отношениях не получила широкого освещения ни в теории права, ни в финансовом праве: единственным автором, затрагивающим названную тему в своих исследованиях, является Р. Е. Артюхин, который определяет некоторые правоотношения на отчетной стадии бюджетного процесса как абсолютные³. Из-за отсутствия других научных подтверждений выдвинутого тезиса, учитывая ранее упомянутое теоретическое положение об абсолютном характере отношений собственности, а также беря во внимание тот факт, что в основе различных доктринальных определений бюджетных правоотношений лежит категория «бюджет»⁴, следует рассмотреть данное понятие как объект права собственности.

Прежде всего необходимо обратиться к нормативным правовым актам. Так, основой правового регулирования права собственности служит ст. 8 Конституции РФ⁵, в которой представлен открытый перечень признаваемых форм собственности: частная, государственная, муниципальная и иные. Указанное положение нашло дальнейшее отражение в нормах Гражданского кодекса РФ⁶,

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. С. 372 ; Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. В. М. Сырых. М., 2008. С. 416 ; Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М., 2013. С. 264.

² См.: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. С. 372 ; Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. М., 2010. С. 246 ; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 118.

³ Артюхин Р. Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

⁴ См., например: Болтинова О. В. Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. М., 2018. С. 89 ; Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. СПб., 2009. С. 44 ; Комягин Д. Л. Бюджетное право России : учебное пособие / общ. ред. А. Н. Козырин. М., 2011. С. 39.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // РГ. 1993. № 237.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

который содержит раздел, посвященный праву собственности и другим вещным правам. Особого внимания заслуживают три статьи данного раздела. Первая — ст. 212, в п. 1 которой закреплена норма, идентичная упомянутому положению Конституции РФ. Другие не менее значимые нормы представлены в ст. 214 и ст. 215, в соответствии с которыми средства бюджетов находятся в государственной или муниципальной собственности.

Отмеченные положения нормативных источников нашли подтверждение в правоприменительной практике высших судебных инстанций.

Во-первых, тезис о том, что средства федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ являются государственным имуществом, изложен в актах Конституционного Суда РФ. Впервые такое утверждение представлено в постановлении от 30.07.2001 № 13-П¹, в котором Конституционный Суд РФ ограничился констатацией факта права государственной собственности на соответствующие бюджетные средства. Более подробно указанный вопрос освещен во мнении судьи Г. А. Гаджиева к постановлению от 17.06.2004 № 12-П², в котором описан упомянутый в официальной позиции Министерства финансов РФ (далее — Минфин России) финансово-правовой подход, в соответствии с которым государственная собственность на средства бюджетов рассматривается с двух сторон: как единый имущественный комплекс государства и как материальная основа деятельности РФ. В дальнейшем указанная позиция неоднократно подтверждалась Конституционным Судом РФ³.

Во-вторых, положения о праве государственной собственности на средства федерального и региональных бюджетов отражены в определениях Верховного

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3412.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

³ См., например: определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 № 419-О-П «По жалобе открытого акционерного общества «Межотраслевой концерн «Уралметпром» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 4 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2008. № 40. Ст. 4591; определение Конституционного Суда РФ от 01.10.2009 № 1312-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью «Торговый центр «Меркурий» и «Юридическая фирма «Пионер» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого пункта 3 статьи 217 и пункта 5 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 6042; постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31.07.2014 по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 5. Ст. 866.

Суда РФ¹, который представляет различную аргументацию данного утверждения: в некоторых актах он ограничивается упоминанием факта собственности, в других в качестве обоснования ссылается на нормы ГК РФ, а в третьих заимствует доводы, представленные в актах Конституционного Суда РФ.

Указанную позицию высших судебных органов об отнесении средств бюджетов к объектам государственной собственности поддерживают представители науки конституционного права, которые, однако не приводят значительных аргументов². Более подробный научный анализ отмеченной проблемы представлен в гражданском праве: подтверждая, что бюджетные средства являются государственным имуществом, ученые выделяют несколько особенностей³.

Во-первых, они составляют материальную базу для участия государства, субъектов РФ и других публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.

Во-вторых, лицами, распоряжающимися средствами и уполномоченными от имени публично-правового образования участвовать в гражданских правоотношениях, выступают финансовые органы, к которым относятся Минфин России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

В-третьих, бюджетные средства служат преимущественным источником для погашения задолженностей публично-правового образования.

Помимо гражданского права, обсуждению обозначенной темы уделено значительное внимание в финансовом праве. Используя упомянутое положение ст. 8 Конституции РФ в качестве основы для определения структуры финансовой системы, Э. Д. Соколова выделяет следующие виды финансов⁴:

- государственные;
- местные;
- частные;
- иные.

Неоспоримо, что в состав государственных финансов входят средства федерального и региональных бюджетов, а к местным финансам относятся бюджеты муниципальных образований.

В то же время примером более детального рассмотрения указанного вопроса служит научное исследование А. Г. Пауля, который обращает внимание на нор-

¹ См., например: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.07.2018 № 305-КГ17-23457 по делу № А40-56800/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; определение Верховного Суда РФ от 12.04.2019 № 306-ЭС19-3059 по делу № А55-25771/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.06.2020 № 43-КА20-3-К6 по делу № 2а-2283/2019 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 582 ; Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010. С. 92.

³ См.: Гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. М., 2017. Т. 1. С. 195 ; Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2011. Т. I : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. С. 288, 476, 560–561.

⁴ Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 12.

му п. 1 ст. 209 ГК РФ, закрепляющую правомочия, составляющие содержание права собственности, и раскрывает их применительно к средствам бюджетов¹. В частности, автор определяет компетенцию соответствующих органов. Исполнительные органы осуществляют все три полномочия — владение, пользование и распоряжение. В отличие от этого, законодательные органы реализуют исключительно правомочие распоряжения, что выражается в принятии актов о бюджете, в которых проявляется воля публично-правового образования.

В заключение необходимо отметить, что в Бюджетном кодексе РФ² право собственности на бюджетные средства прямо не установлено. Тем не менее особый интерес представляет ст. 46 БК РФ, согласно которой определенные виды доходов, обращенных в собственность государства, подлежат зачислению в федеральный бюджет. Учитывая одновременное указание на перечисление в бюджет и отсутствие упоминания выбытия средств из государственной собственности, можно сделать вывод, что в данной норме средства федерального бюджета рассматриваются как государственное имущество.

Таким образом, исследованные легальные и доктринальные источники, а также судебная практика подтверждают тезис о том, что бюджетные средства находятся в государственной или муниципальной собственности. В связи с этим, основываясь на теоретических положениях об абсолютном характере отношений собственности, можно заключить, что бюджетные правоотношения также являются абсолютными.

Соснин К. А.,

менеджер проектов ФРИИ

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЕНЧУРНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Согласно исследованию, проведенным НИУ ВШЭ³, показатель «Уровень инновационной активности организаций по видам экономической деятельности», отображающий процентную долю задействованных в инновационном развитии предприятий от общего числа предприятий, имеет следующие показатели:

- промышленное производство — 9,2 %;
- сфера услуг — 6,2 %;
- добыча полезных ископаемых — 5,5 %;
- сельское хозяйство — 3,4 %;
- строительство — 1,1 %.

Как видно, доля инновационного предпринимательства, несмотря на наличие территорий со специальным режимом и относительно выгодными условиями ведения бизнеса, крайне мала. Главным образом это может означать то, что

¹ Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 92–93.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Гохберг Л. М., Дитковский К. А., Кузнецова И. А. [и др.] Индикаторы инновационной деятельности: 2019. Статистический сборник // М. : НИУ ВШЭ. 2019. 376 с.

существующая экосистема поддержки такого предпринимательства сложилась недостаточно эффективно.

Как правило, государственное финансирование может быть либо прямым (к примеру, через выделение средств на конкретные проекты НИОКР), либо косвенным (через субсидии или налоговые льготы). Прямое государственное финансирование позволяет органам власти выбирать конкретные проекты и отрасли, что фактически дает властям определенную степень влияния на направление, в котором проводятся исследования. Однако прямое финансирование часто связано с длительным и сложным процессом подачи заявок со стороны предпринимателей, который сопряжен с большими нагрузками и потенциальными бюрократическими препятствиями. С другой стороны, косвенное финансирование позволяет расширить льготы на большее количество предпринимателей, но государству сложнее сохранять контроль над направлением развития инноваций.

В условиях недостатка государственных средств, следует рассматривать, прежде всего частные инвестиции в качестве основного инструмента развития. Так, одним из ведущих способов частного инвестирования денежных средств в инновационное развитие является корпоративное финансирование. А наиболее мобильная и популярная форма частного корпоративного финансирования — это венчурное инвестирование. Многие европейские страны вводят различные стимулы для поддержки венчурных фондов и частных инвесторов. При этом данные стимулы прочно интегрированы в государственную политику в области инноваций и стимулирования развития инфраструктуры венчурного рынка.

Правовое положение венчурных фондов в РФ определяется двумя основными законами — Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и Федеральным законом от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах». Ключевой особенностью венчурных инвестиций является их высокая рискованность и высокая прибыльность. Цель венчурного инвестора — это приобретение доли в бизнесе в расчете на его бурный рост, чтобы затем продать эту долю за гораздо большие средства. Главный инструмент экспоненциального экономического роста малого предприятия — это технологии, именно поэтому венчурные инвестиции во всем мире стали главным рычагом поддержки инновационного развития. При этом, несмотря на в основном частную природу данных инвестиций, огромную роль для формирования венчурного рынка во всех ведущих странах сыграла и государственная поддержка. Так, государственные программы SBIC, SITRA и Yozma катализировали развитие венчурного предпринимательства в США, Финляндии и Израиле соответственно¹.

Чаще всего, начинающие предприниматели, имеющие инновационную идею, выходят из бизнеса на самых ранних стадиях (или, впрочем, не начинают его вовсе). Причина тому — нехватка финансирования компаний на самом начальном этапе: традиционное банковское финансирование недоступно или слишком мало ввиду того, что банки не выдают кредиты на идеи (в РФ это усугубляется высокими кредитными ставками), а инструменты налогового стимулирования становятся актуальными для предпринимателя уже при более поздних

¹ Дежина И. Инновационная политика в России: тенденции, сложности, перспективы // Записки аналитического центра «Обсерво». 2016. № 126. 17 с.

стадиях развития собственного бизнеса. Таким образом, основными источниками финансирования малых предприятий являются личные сбережения предпринимателей, либо членов их семей, друзей. Венчурные инвесторы наиболее склонны инвестировать в высокотехнологичные предприятия со значительным потенциалом роста, особенно в информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), в результате чего становятся главной опорой начинающего технологичного предпринимателя. Именно поэтому государство должно, в том числе и при помощи налоговых инструментов, активно способствовать развитию венчурной инфраструктуры.

Говоря об экономических показателях, на сегодняшний день суммы венчурных инвестиций в России крайне малы — 26,7 млрд руб. в год¹. Для сравнения, объем венчурного рынка в США за аналогичный период составил 99,5 млрд долл., что представляет несопоставимо больший объем средств².

Разница в объемах и результатах венчурной индустрии может быть объяснена не только социально-экономическими и политическими причинами, но и более низкой зрелостью российского рынка, а также несовершенством нормативно-правовой базы. Однако факт остается фактом: наличие и доступность венчурного финансирования увеличивает количество стартапов³ и производительность труда⁴. Это, в свою очередь, увеличивает темпы роста инновационной деятельности, производительность труда, а также обеспечивает общий экономический рост⁵.

В большинстве мировых развитых стран законодательство, регулирующее венчурное инвестирование, принимается с учетом понимания необходимости стимулирования этого вида финансовой деятельности. Так, с целью стимулирования венчурных инвестиций, государства предоставляют налоговые льготы и отсрочки для самих инвесторов. При этом, целью при создании преференциального налогового режима в венчурной сфере является перенос налогового бремени с компаний, получающих инвестиции, на инвесторов⁶. Но это делается с учетом того, что фонды и инвесторы также должны пользоваться преференциальным режимом, то есть должен соблюдаться разумный баланс. Налоговая политика может включать снижение налога на прирост капитала (так как в России данного налога нет, то уместно говорить о снижении налога на имущество), что позволяет повысить доходность инвесторов от вложений в начинающие компании. Другой важный инструмент — это предоставление

¹ IncRussia. Венчурные инвестиции 2018 г. // URL: <https://incrussia.ru/understand/infografika-venchurnye-investitsii-2018/> (дата обращения: 10.11.2021).

² CB Insights. Venture Capital Funding Report // URL: <https://www.cbinsights.com/research/report/venture-capital-q4-2018/> (дата обращения: 10.11.2021).

³ Прим.автора: Стартап — это недавно созданная фирма, чаще всего интернет-компания, занимающаяся высокими технологиями // Универсальный дополнительный практический толковый словарь И. Мостицкого.

⁴ См.: Davila A., Foster G., and Gupta M. Venture capital financing and the growth of startup firms // Journal of Business Venturing. 2003. № 18 (6). P. 689–708.

⁵ См.: Rosenbusch, N., J. Brinckmann and V. Müller. Does acquiring venture capital pay off for the funded firms? // Journal of Business Venturing. 2019. № 28 (3). P. 335–353.

⁶ Da Rin, M., G. Nicodano, and A. Sembenelli. Public policy and the creation of active venture capital markets // Journal of Public Economics. 2006. № 90 (8–9). P. 1699–1723.

инвестиционных кредитов, которые, в отличие от понимания в смысле ст. 6б НК РФ, в большинстве стран имеют другой смысл. Инвестиционный кредит, как и другие налоговые льготы, обычно предоставляются венчурным инвесторам в виде безвозмездного возврата изначально вложенной суммы, а не в виде отсрочки. Такая политика создает стимул наращивать инвестиции в высокорисковые активы, какими являются малые инновационные предприятия, что позволяет увеличивать вложения многократно¹.

По данным Европейской Комиссии², проанализировавшей способы налогового стимулирования венчурного инвестирования в 28 странах Европейского Союза и 8 странах ОЭСР, в 19 из 36 стран действуют налоговые стимулы, ориентированные на венчурных инвесторов. Безусловно, после 2014 г. — введения санкций и контрсанкций, венчурный рынок России многократно сократился. Однако в последние годы наметилась тенденция на возобновление роста, которую необходимо поддержать и с позиции государства.

Действующее налоговое законодательство содержит ограничения, препятствующее росту венчурных инвестиций в малый инновационный бизнес. Статья 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»³ устанавливает, что компании могут иметь в своем капитале не более 25 % участия других организаций. На практике это создает серьезное препятствие развитию венчурных инвестиций, поскольку, как правило, инвесторы готовы приобрести долю в 30–40 %, что позволяет получить в будущем достаточный объем возврата инвестиций. Сегодня же складывается ситуация, при которой малый бизнес лишается возможности привлекать инвесторов из-за законодательно установленной низкой доли участия других организаций в капитале компании. Законодательно были внесены изменения, предусматривающие исключение из этого правила для резидентов «Сколково», а также для юридических лиц, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень юридических лиц⁴.

Несмотря на положительную оценку таких изменений, все вышеприведенные исключения носят точечный характер и распространяются на малое количество субъектов малого предпринимательства. Вышеупомянутый перечень и вовсе включает в себя лишь два субъекта — АО «РОСНАНО» и Фонд инфраструктурных и образовательных программ, г. Москва.

Практическая деятельность по применению результатов интеллектуальной деятельности также является слишком узким понятием, так как далеко не все организации используют те результаты интеллектуальной деятельности, исклю-

¹ European Parliament. Innovation Policy. 2019 // URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/67/innovation-policy> (дата обращения: 10.11.2021).

² European Commission. Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels to foster the investment of SMEs and start-ups. 2017 // URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d4cd684a-6cf8-11e7-b2f2-01aa75ed71a1> (дата обращения: 10.11.2021).

³ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ 30.07.2007 № 31 Ст. 4006.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2015 № 1459-р (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении перечня юридических лиц, предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности» // СЗ РФ 03.08.2015, № 31 Ст. 4731.

чительные права на которые им принадлежат. В качестве примера можно привести IT-сектор, где большая часть новых разработок в сфере программного обеспечения осуществляется при использовании программного кода, находящегося в открытом доступе и свободного для использования (например, на сайте GitHub).

В настоящее время налоговая система находится на этапе постепенных изменений, вызванных в том числе цифровизацией экономики. На основе вышеприведенных выводов, можно прийти к суждению, что изменение ст. 346.12 НК РФ в виде принятия исключения, согласно которому инновационные компании могут иметь в своем капитале большее процентное участие других лиц, могло бы придать новый толчок росту венчурного инвестирования в России.

Нельзя игнорировать и неналоговые инструменты, такие, как развитие системы финансовых гарантий для частных инвесторов, вкладывающих средства в особо рискованные проекты (например, с помощью такого инструмента, как страхование). Только используемые в совокупности, вышеперечисленные меры смогут дать положительный экономический эффект.

Безусловно, нельзя рассматривать данные изменения в отрыве от других, более глобальных преобразований. Низкая инвестиционная и, как следствие, инновационная активность российской деловой среды базируется на слабом уровне развития более базовых рыночных институтов — например, института защиты прав миноритарных акционеров, института слияния и поглощения, института медиации. Поэтому, российский рынок традиционно остается системой с преобладанием банковского и государственного финансирования, что не способствует дальнейшему активному инновационному развитию.

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Минбалеев А. В.,

*доктор юридических наук, доцент, заведующий
кафедрой информационного права и цифровых
технологий Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ОСНОВНЫЕ ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГО ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ¹

Развитие информационного общества и постепенный переход Российской Федерации к обществу знаний форсируются происходящей цифровой трансформацией всех сфер общественной жизни. Информационные и коммуникационные технологии, в том числе цифровые, оказывают существенное воздействие на развитие всех отраслей экономики и социальных сфер, сферы государственного и муниципального управления, обороны и безопасности государства, обеспечения правопорядка и становятся частью их управленческих систем. Значительным образом они сказываются и на системе российского права, в том числе на ее активно развивающуюся отрасль информационного права.

Цифровизация подтолкнула активное развитие информационного законодательства как на международном уровне, так и на национальном, а также активно способствовало развитию регулирования информационных процессов в регионах, на муниципальном уровне, а также на уровне локального правового регулирования. В повестке всех международных организаций и региональных объединений сегодня ставится задача по обеспечению и защите прав и свобод человека в условиях активного внедрения цифровых технологий. Возможность влияния современных информационных технологий на генетическую целостность человека, формирование биокибернетических и киберфизических систем, опасности развития сильного искусственного интеллекта, усиление роли технологий в осуществлении военных действий, в том числе посредством использования информационного оружия, — все это заставляет международное сообщество взглянуть в будущее и задуматься о благе человека. Многие страны уже на конституционном уровне стремятся гарантировать защиту прав человека от возможных технологических воздействий². Трансформируется классическое право на информацию³, развивается система специальных прав, связанных с искусственным интеллектом.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18-29-16013.

² Например, в Конституции Чили закреплено право на защиту «нейроправ»: Neeraja Seshadri Chile becomes first country to pass neuro-rights law. // URL: <https://www.jurist.org/news/2021/10/chile-becomes-first-country-to-pass-neuro-rights-law/> (дата обращения: 18.01.2022).

³ Спиридонов А. А. О новых формах реализации конституционного права на информацию / А. А. Спиридонов, К. С. Евсиков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 4-2. С. 274–280 ; Евсиков К. С. Право граждан

Одним из направлений развития информационного права является институт цифрового профиля, а также связанные с ним институты цифрового аватара, цифрового двойника, цифровой личности и другие. В ближайшие годы мы прогнозируем активизацию использования инструмента цифрового профиля среднестатистическим человеком, проживающим в крупной мегаполисе. Цифровой профиль может включать персональные данные, личную и семейную тайну, в том числе информацию о личных характеристиках, поведении, совершении тех или иных действий, принадлежности и социальном статусе, связях и взаимодействиях. Сфера применения цифрового профилирования будет постоянно расти. В условиях распространения коронавирусной инфекции и массового дистанцирования цифровое профилирование стало неотъемлемой частью большинства дистанционных информационных отношений, которые предполагают формирование индивидуализации субъектного пространства и необходимости идентификации и аутентификации субъекта, что привело к развитию цифровой профилизации и ее переходу на совершенно иной уровень. Сегодня активно расширяются сервисы цифрового профиля, что требует специальных информационно-правовых исследований.

Однако создание цифрового профиля, с одной стороны, повышает качество жизни и доступность сферы публичного управления для гражданина, с другой стороны, существенно обостряет риски информационной безопасности, ущерб от которых может быть невосполнимым¹.

Создание единого цифрового профиля без должной его защиты и внесения соответствующих изменений в информационное, гражданское, административное и уголовное законодательство, приведет к увеличению числа преступлений в данной области, поскольку незаконное получение сведений из цифрового профиля будет приобретать еще больший интерес, в связи с большим объемом сведений, содержащихся в нем².

Другим направлением развития информационного права является совершенствование законодательства о персональных данных. Попытки реформировать законодательство о персональных данных в части отмены или ограничения использования согласий на их обработку справедливо не увенчались успехом. Законодатель явно выбирает путь, соответствующий ключевым международным тенденциям, в том числе увеличение требований к обработке персональных данных в сети Интернет. Изменения, внесенные в ФЗ «О персональных данных», в частности введение статьи 10.1 отличаются неоднозначностью формулировок и

на доступ к услугам связи как средство реализации права на доступ к информации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 1–2. С. 108–118.

¹ Полякова Т. А. Концептуальные подходы к правовому регулированию информационной безопасности в условиях цифровизации и трансформации права / Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, И. С. Бойченко // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2019. № 3 (33). С. 64–68; Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Бойченко И. С. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности в процессе использования цифровых технологий в глобальной цифровой среде // Вестник Академии права и управления. 2018. № 3 (52). С. 32–36.

² Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 5–19.

вызывают массу споров на практике. Полагаем, что толкование норм данной статьи должно происходить из позиции приоритета интересов субъектов персональных данных. В то же время закон позволяет в определенных случаях субъектам персональных данных в определенной мере злоупотреблять своими правами. Так, сегодня часто субъекты в согласии специально указывают, что они определяться позднее с условиями распространения, ставят распространение под те или иные условия. Делается это преднамеренно, с целью дальнейшего оспаривания распространения и требования через суд компенсации морального вреда в связи с незаконной обработкой персональных данных. Многие операторы при этом полагают, что если субъект подписал согласие на распространение, то этого достаточно. Однако нормы ст. 10.1 Федерального закона «О персональных данных» четко определяют необходимость максимальной конкретизации позиции субъекта. В связи с этим операторам сегодня важно чрезвычайно внимательно изучать полученные согласия и принимать оперативные меры по уточнению согласий или прекращению распространения персональных данных.

Другим важным направлением в области регулирования персональных данных является необходимость закрепления законодательно получения специального согласия субъекта персональных данных при обработке его данных с использованием искусственного интеллекта, а также иных технологий, предполагающих возможность менять условия, цели обработки персональных данных в силу заложенного алгоритма или с использованием иных технических возможностей, а не непосредственно согласия субъекта персональных данных. В этой связи важно, чтобы помимо согласия, субъект был ознакомлен с самим алгоритмом и возможностями изменения условий и целей обработки его персональных данных. У субъекта персональных данных должно быть право на отказ от использования определенных технологий, которые не позволяют ему управлять условиями и целями обработки его персональных данных.

Анализ персональных данных пользователей сети Интернет часто происходит автоматически на основе использования искусственного интеллекта, с помощью которого выстраиваются алгоритмы, позволяющие сформировать потребительские предпочтения пользователей на основе использования ими различных ресурсов сети «Интернет» и поисковых активностей. Такие алгоритмы формируются чаще всего в рамках отдельных цифровых платформ и применяются ими непосредственно или через специальные приложения, страницы социальных сетей пользователей, предлагая им определенные товары и услуги. Таким образом, в алгоритмах формируется набор персональных данных, отражающих индивидуальные предпочтения, желания, интересы пользователя. Часто это конфиденциальная информация, отражающая особенности личной и семейной жизни лица, которая очень чувствительна для него. Опасность в данном случае связана как с угрозами личности, так и возможными угрозами государству и обществу, поскольку массовое формирование алгоритмов позволяет с использованием технологий больших данных и искусственного интеллекта выстраивать целые линии интересов, потребностей значительных групп населения, выявление их национальной идентичности. Эти данные могут быть использованы другим государством при формировании враждебной политики, направленной на нанесение вреда целой нации. Но наибольшую опасность на данном этапе развития таких технологий все-таки складывается в отношении отдельных граждан.

Формирование на уровне цифровых платформ рекомендательных алгоритмов для пользователей должно сопровождаться возможностью управлять своими персональными данными, отслеживать их судьбу, узнавать содержимое таких алгоритмов и иметь возможность требовать удалить их, запрещать формирование таких алгоритмов. Полагаем, что пользователи цифровых платформ как субъекты персональных данных должны самостоятельно определять возможность формирования в отношении них таких рекомендательных алгоритмов и их возможного использования, в том числе запрещая обработку отдельных персональных данных, или их обработку в тех или иных целях. В случае, если потребитель дает согласие на разработку применительно к нему рекомендательных персонализированных алгоритмов, то в последующем потребитель должна предоставляться возможность отклонять рекомендации, сгенерированные алгоритмами, а поставщики услуг должны незамедлительно прекратить давать персонализированные рекомендации, если потребитель против.

В этой связи необходимо выделить передовой опыт Китая, в котором приняты специальное Положение об администрировании рекомендаций по алгоритму для информационных служб Интернета¹, вступающее в силу с 1 марта 2022 г. Данные правила приняты 16 ноября 2021 г. на 20-м рабочем заседании Государственного управления интернет-информации и одобрены Министерством промышленности и информационных технологий, Министерством общественной безопасности и Государственным управлением по регулированию рынка. Правила приняты в целях регулирования алгоритмической рекомендательной деятельности информационных служб Интернета, продвижения основных социалистических ценностей, защиты национальной безопасности и общественных интересов, защиты законных прав и интересов граждан, юридических лиц и других организаций, а также содействия здоровому и упорядоченному развитию информационных услуг в Интернете.

Алгоритмы сегодня приобрели решающее значение для работы многих технологических компаний мира, в том числе китайских гигантов, — от рекомендаций товаров пользователям в приложениях цифровых платформ и иных субъектов электронной коммерции до рекомендаций в лентах социальных сетей.

Правила включают в себя разрешение пользователям выбирать и удалять ключевые слова, которые используются для их таргетинга, и отказаться от использования сервисов алгоритмических рекомендаций. Алгоритмические рекомендательные сервисы, предоставляющие новостную информацию, должны получать лицензию и не могут распространять фейковые новости. Платформам нужно будет информировать пользователей об «основных принципах, назначении и основном механизме работы» рекомендательного сервиса алгоритмов; пользователи должны иметь возможность отказаться от получения рекомендаций с помощью алгоритмов, а также должны иметь возможность выбирать или удалять теги, которые используются для включения алгоритмов рекомендаций и предлагать им что-то. Организации должны способствовать «безопасному использованию» сервисов алгоритмических рекомендаций для пожилых людей, защищая их от таких вещей, как мошенничество и жульничество².

¹ Provisions on the Management of Algorithmic Recommendations in Internet Information Services. URL: http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm (дата обращения: 18.01.2022).

² Schaefer K. Algorithms are a company's deepest-held secret, their most valuable asset and letting the government dig around in there would be a problem // URL: <https://www.cnbc.com/2022/>

Помимо персонализированных рекомендательных алгоритмов сегодня активно развиваются деперсонализированные рекомендательные алгоритмы, ориентированные на определенные потребительские группы, например, женщин или мужчин определенного возраста, группы пользователей определенных ресурсов. Полагаем, что если такие алгоритмы позволяют однозначно установить отнесение того или иного лица к определенной группе и сформировать его персональные данные, то в отношении таких случаев также можно говорить о возможности потребителя отказаться от таких алгоритмов и запретить их использование применительно к нему.

Важными направлениями развития информационного права в условиях цифровой трансформации также являются: развитие новых объектов и субъектов¹ информационного права, появляющихся в связи с цифровизацией; развитие принципов достоверности, своевременности, актуальности информации; формирование и развитие прав человека и гражданина в связи с развитием отдельных цифровых технологий, обеспечением доступа к цифровым платформам и отдельным цифровым сервисам; развитие нормативного правового обеспечения оказания электронных услуг гражданам и организациям²; развитие системы идентификации и аутентификации граждан; регулирование процессов развития машиночитаемого права; формирование института «цифровой зрелости»³, правовое обеспечение цифрового государства⁴ и другие⁵.

В развитии информационного права все большее значение играют механизмы прогнозирования⁶, позволяющие на методологически обеспеченном уровне сформировать ключевые направления для развития законодательства, учиты-

01/07/china-to-regulate-tech-giants-algorithms-in-unprecedented-move.html (дата обращения: 18.01.2022).

¹ См.: Чубукова С. Г. Цифровая трансформация системы субъектов информационного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 74–81 ; Щитова А. А. К вопросу о потенциальной право- и дееспособности систем искусственного интеллекта // Традиции и новации в системе современного российского права : сборник тезисов XVII Международной научно-практической конференции молодых ученых, Москва, 06–7 апреля 2018 г. М. : Проспект, 2018. С. 42–43.

² См.: Мартынова Т. Л. Цифровая трансформация государственных услуг по удостоверению прав // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики : XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : в 3 ч, Москва, 21–23 ноября 2017 г. М. : Проспект, 2018. С. 424–432.

³ Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.

⁴ См.: Евсиков К. С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. 2021. № 2. С. 17–21.

⁵ См.: Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В. Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. С. 97–108 ; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с.

⁶ Полякова Т. А. Юридическое прогнозирование как составляющая стратегического планирования для целей развития информационного права / Т. А. Полякова, А. И. Химченко // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2 (31). С. 38–42.

вающегося не отдельные тенденции, связанные с теми или иными технологиями, а векторы, которые бы позволили сформировать стабильное регулирование информационных отношений на долгосрочную перспективу.

*Полякова Т. А.,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
главный научный сотрудник,
и. о. заведующего сектором
информационного права и международной
информационной безопасности
Института государства и права РАН*

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО КАК СОЦИАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОСОСТОЯНИЯ ЧЕЛОВЕКА¹

В современных условиях много факторов влияет на повышение как всеобщего (мирового) благосостояния, так и благосостояния конкретного человека, социальной группы. Очевидно, что к ним относятся материальные, финансовые, экономические, социальные условия и много других в различных сферах. Сегодня существует множество различных синонимов этого понятия, включая благополучие, достаток, уровень жизни, благоденствие и другие. В связи с этим наиболее обобщенным, в широком смысле можно считать определение понятия благоденствия как определенную характеристику социально-экономических условий жизни, а также и удовлетворения потребностей населения. Какими же критериями должно измеряться благосостояние, как на него влияет право как социальный регулятор? Какие особенности имеет благосостояние, и как влияет развитие информационного общества на человеческое развитие, а именно «индекс человеческого развития» по рекомендациям ООН является определенным показателем благосостояния человека в различных государствах, дающем представление об уровне благосостояния.

Сегодня, особенно в условиях ковидной реальности, одним из наиболее значимых факторов, влияющих на уровень благосостояния, является развитие информационно-правовых отношений и соответственно такого социального регулятора как информационное право. На развитие информационного права влияет цифровизация или (цифровая трансформация), влияющая и на развитие всей системы права и на активизацию информационно-правовых нормотворческих процессов. Этот период неслучайно называют новым этапом информационной революции. При этом следует учитывать, что сегодня существенно расширились не только возможности реализации права человека на свободу информационной деятельности, но и значительно возросли вызовы, угрозы и риски в сфере информационной безопасности государства. Это отражено и в утвержденной в июле этого года Президентом РФ Стратегии национальной безопасности.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18-29-16013.

Понятие «цифровая трансформация» не получило пока однозначного определения, хотя активно применяется. В широком смысле под цифровой трансформацией понимаются изменения всех аспектов общества, связанные с применением цифровых технологий, следует признать, что они влияют и на благополучие (благостояние). Возникают новые общественные отношения, под влиянием цифровой трансформации и развития цифровой информационной инфраструктуры, появляются объекты и субъекты¹ а информационные технологии имеют сегодня глобальный трансграничный характер и стали значимой частью, социально значимыми для всех сфер жизнедеятельности человека, общества и государства. Вместе с тем в современных условиях особую актуальность приобретает обеспечение защищенности национальных интересов, к которым относятся интересы человека, общества и государства, а также создание возможностей для расширения получения гражданами, организациями, органами государственного управления и общественными объединениями официальной и достоверной правовой информации, развитие специализированных цифровых платформ в едином информационном пространстве Российской Федерации. Роль и значение информации и каналов ее передачи, информационно-телекоммуникационная сфера непрерывно развивается и требует информационно-правовых научных исследований, а сегодня перспективными направлениями являются квантовые технологии и коммуникации.

Активно развивающиеся информационные процессы, связанные с ними отношения, меняют само понимание права и его роли, требуют правового осмысления. Сегодня информация, особенно правовая, обладающая специфическими свойствами и ценностью для всех субъектов общества, должна быть доступной в разных формах, не только актуальной, но и что достоверной. Это в первую очередь и в значительной степени определяется ее значимостью в связи с развитием конституционно-правовых основ. В правовой сфере отмечаются тенденции, связанные с развитием цифровых технологий и оказывают влияние на модель социального регулирования и места права: появление новых понятий как основы новых, связанных с цифровизацией институтов; возникновение цифровых прав; широкое применение публичного права для создания новой цифровой экономики; изменение соотношения законов и подзаконных актов; «перенастройка» законодательства на решение задач, связанных с цифровизацией общественных отношений². Связь информации и цифровых технологий стремительно расширяется и усложняется, и этот процесс находит отражение в развитии системы права. Это влияет на правовое регулирование в информационной сфере, базовое значение для которой имеет информационное право. Представляется, что сегодня особую актуальность приобретают вопросы о понятии и правовом режиме «цифровой зрелости»³, идентификации, информационно-

¹ Чубукова С. Г. Цифровая трансформация системы субъектов информационного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 74–81.

² Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 12; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М.: Институт государства и права РАН, 2020. С. 23.

³ Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.

психологической безопасности, «цифровом государстве»¹. Цифровой оборот данных, и целый ряд других.

Необходимо правовое регулирование в новых общественных отношениях, например, «цифровой личности», реализация права в цифровой среде, крипто-валюты, использование больших данных (блокчейн). Однако цифровые технологии, облегчая и изменяя целый ряд значимых процедур, не меняют при этом самого характера права как регулятора общественных отношений.

В настоящее время утверждена Концепция развития технологий машиночитаемого права, которая направлена на возможность эффективного взаимодействия в рамках правового поля не только человека и компьютерных систем, но и компьютерных систем между собой. Предполагается, что «оцифрованные» законы в будущем позволят бизнесу, гражданам и органам власти проще и быстрее взаимодействовать друг с другом, реализовывать свои права, исполнять обязанности².

Актуальной является задача выявления объективных закономерностей правового и технического регулирования создания и использования цифровых технологий. Однако ее решение представляется невозможным без разработки новых подходов и современных механизмов регулирования в условиях цифровых технологий, что справедливо отмечает А. В. Минбалеев³.

Одним из приоритетных направлений развития теории информационного права является совершенствование ее методологии. В практическом аспекте социальную значимость имеет внедрение современных электронных сервисов, электронных государственных услуг, включая on-line-консультирование и on-line-информирование, открытость информации о деятельности органов государственной власти на основе конвергентных технологий, включая технологии искусственного интеллекта и больших данных.

Процессы цифровой трансформации сегодня затронули всю правовую систему в связи с угрозами и вызовами информационной безопасности, цифровизации правовой системы. Необходимо развитие теоретических вопросов в этой области, включающей систему общеправовых принципов, а также процессов институционализации и развития понятийного аппарата в информационном праве.

Безусловно, сегодня развитие конвергентных технологий, в частности больших данных, ИИ открывает и новые возможности для работы с большим объемом информации и наиболее перспективным решением считается ее облачное хранение на специальных серверах. Решение поставленных задач детерминировано стремлением России быть на уровне мировых стандартов в сфере судо-

¹ Евсиков К. С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. 2021. № 2. С. 17–21.

² Министерство экономического развития РФ / Иные проекты Минэкономразвития России в сфере регулирования цифровой экономики // URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/innye_proekty_v_sfere_regulirovaniya_cifrovoy_ekonomiki/ (дата обращения: 18.01.2022).

³ См., например: Минбалеев А. В. Ограничения в процессе регулирования цифровой экономики // Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологичного бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В. Н. Синюкова, М. А. Егоровой. М., 2019. С. 40–51.

производства при условии соблюдения баланса между свободным обменом информацией и необходимыми ограничениями.

Таким образом, представляется обоснованным и необходимым развитие системы информационного права как социальной системы обеспечения благополучия человека в условиях цифровой трансформации. Сегодня возрастает значение междисциплинарных исследований, эта тенденция отмечается практически во всех научных исследованиях в области информационного права (В. Б. Наумов, Г. Г. Камалова, Т. В. Пашнина, Н. А. Троян, В. С. Буланова, О. В. Петровская и других) поскольку на всех отраслях права отражается влияние процессов активизации перехода к цифровой эпохе во всех областях жизни, выполнения стратегических задач реализации государственной политики Российской Федерации в области народосбережения, развитие системы стратегического планирования в данной сфере¹, информационно-правовые вопросы совершенствования системы государственного управления в целях обеспечения развития права в условиях формирования информационного общества, цифровой экономики, а также и реализации стратегических задач обеспечения информационной безопасности.

Рассолов И. М.,

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБОРОТА ГЕНЕТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ²

К числу понятий, не так давно получивших «юридическую прописку» можно отнести такие категории, как «генетическая информация», «генетическое технологии», «медицинское право», «синтетическая биология». Представители юридических научных школ, а также практики вынуждены не только осваивать новую терминологию, но и правильно «работать» с ней, поскольку каждый из новых терминов имеет собственное, уникальное содержание и функциональное предназначение.

Так, 14 мая 2020 г. Президент РФ Владимир Путин на совещании по вопросам развития генетических технологий заявил о необходимости создания национальной базы генетической информации, поручив Правительству РФ организовать за счет федерального бюджета работу в данном направлении. Одна из ключевых задач данного проекта состоит в том, чтобы на основе единых стандартов обес-

¹ Афиногенов Д. А., Виноградова Е. В., Полякова Т. А. Развитие государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации: публично-правовые и научно-методологические проблемы и приоритеты // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 23–37.

² Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14033.

печатать защиту данных, их хранение, передачу, разработку программных средств поиска, анализа и моделирования информации¹.

8 июня 2020 г. был принят Федеральный закон № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»². Он будет регламентировать отношения по сбору, обработке, хранению, получению, использованию персональной информации, а также обеспечения актуальности и достоверности иных сведений о населении страны. Создаваемая информационная система позволит связать между собой различные сведения о гражданах, которые уже используют различные государственные органы. В регистре будет храниться по принципу распределенной базы данных основная информация о человеке, а также различные дополнительные идентификаторы. В конечном итоге речь идет об сопряжении баз данных разной правовой природы, в том числе и генетических. Как представляется, в последствии будет создана закрытая экосистема в целях развёртывания и функционирования системы искусственного интеллекта, работающей с новыми ансамблями данных.

Все это предопределяет важность дальнейшего исследования института правового обеспечения оборота генетической информации. Так как именно с базовыми ценностями и установками, заложенных в основе нормативных актов, связана выработка новых юридических правил, а также будущих поведенческих практик. Само право одновременно концепт и конструкт, социальное явление и социальный продукт, феномен регулярных практик и политического проектирования³. В этом контексте прослеживается очевидная связь знаний о праве и институтов права; связь дисциплинарной структуры юридической науки и институциональной структуры права⁴.

Мы считаем, что сегодня возникли все предпосылки для выделения нового института правового обеспечения оборота генетической информации с позиции отрасли информационного права. В данном случае речь идет о юридическом институте в структуре определенной отрасли, некоем ансамбле взаимосвязанных норм права. В этом контексте следует согласиться с позицией О. С. Иоффе который в свое время писал о том, что если мы имеем в виду обычное словоупотребление, то никаких ошибок быть не может, так как категория «институт» означает «установление», и тогда все в области права можно называть институтом, начиная от самого права и заканчивая любыми объединениями его норм. Однако, когда идет разговор о юридическом институте как строго научном понятии, он безусловно должен обладать необходимой определенностью⁵. Поэтому следует выделить характерные особенности формирования и последующего обособления исследуемого института права. Так как система права не является категорией застывшей и статичной, напротив, она должна представлять собой

¹ Официальный сайт Президента России. Совещание о развитии генетических технологий в России // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63350> (дата обращения: 14.05.2020).

² Российская газета. Федеральный выпуск. № 126. 11 июня 2020 г.

³ Веденев Ю. А. Смена гештальта: юриспруденция в эпоху перемен // Государство и право. 2020. № 1. С. 8–9.

⁴ Веденев Ю. А. Указ. соч. С. 9.

⁵ Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 14. С. 51.

динамичное явление, а ее формирование и последующая модернизация должна следовать за развитием общественных отношений¹.

Поэтому считаем необходимым выделить уже наметившиеся характерные черты, доктринальные подходы, правила интерпретационной техники, критерии обособления нового института права в системе права, а также в системе инновационных научных знаний. Для этого оттолкнемся от базовых постулатов, выработанных ведущими теоретиками современного российского права, заложивших основы для построения парадигмы будущего права на многие десятилетия вперед².

На сегодняшний день можно отметить сосуществование норм о генетической информации в системе информационного, гражданского и административного права, а также процесс обособления этих норм в российском законодательстве и международном праве.

Институт правового обеспечения оборота генетической информации, на наш взгляд, может выступать именно таким комплексным (или смешанным) институтом, поскольку здесь в определенных случаях «одни и те же общественные отношения регулируются нормами различных отраслей права»³. И в этом смысле указанные нормы могут в будущем сформировать так называемый комплексный междотраслевой институт права.

Так, *нормами информационного права и гражданского права* регулируются отношения, связанные генетической информацией как особым видом персональных данных⁴.

Нормы информационного права и административного права регулируют отношения в области генно-инженерной деятельности обязательной геномной регистрации.

Так, статьи 7, 12 Федерального закона от 05.07.1996 «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»⁵, связаны с обеспечением системы безопасности в области генно-инженерной деятельности, механизмами юридической ответственности в данной сфере и государственным информационным воздействием.

¹ См. об этом подробнее: Киримова Е. А. Правовой институт: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 9 ; Голоскоков Л. В. Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар. 2006. 45 с.

² Здесь речь идет о работах: Рассолова М. М. Элементы правовой кибернетики. М. : Академия МВД СССР, 1976. 96 с. ; Рассолова М. М. Управление, информация и право. М. : Мысль, 1983. 157 с. ; Керимова Д. А. Кибернетика и право // Советское государство и право. 1962. № 11. С. 98–104 ; Протасова В. Н. Что и как регулирует право : учеб. пособие. М. : Юристъ, 1995. 95 с. ; Протасова В. Н. Актуальные проблемы теории права: что и как регулирует право. М. : Юрайт, 2020. 137 с.

³ Экимов А. И. Система права и система законодательства // Теория государства и права. М. : Юнити-Дана. 2000. С. 257.

⁴ СЗ РФ от 31.07.2006 № 31 (ч. I) ст. 3451.

⁵ СЗ РФ от 08.07.1996 № 28, ст. 3348.

Статьи 3, 11, 12, 16 Федерального закона от 03.12.2008 «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»¹ касаются установления принципов государственной геномной регистрации; учета геномной информации; сроков хранения и уничтожения геномной информации.

В то же время отношения в исследуемой области регулируются и *нормами международного права*. К числу таковых могут быть отнесены нормы-принципы, установленные Международной декларацией о генетических данных человека (принята резолюцией Генеральной конференции ЮНЕСКО по докладу Комиссии III на 20-м пленарном заседании 16 октября 2003 г.)², Общий регламент по защите данных (General Data Protection Regulation, GDPR)³, Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины от 19.09.1996 (Конвенция о правах человека и биомедицине ETS № 164)⁴ и др.

Институт правового обеспечения оборота генетической информации, хотя и включает нормы различных отраслей права, тем не менее характеризуется единым предметом регулирования. Это связано с самим предметом регулирования, так как генетическая информация является особым видом персональных данных. Это определено тем, что данный тип сведений личного характера может характеризовать особенности (наличие или предрасположенность к определенным заболеваниям) не только человека, из биологического материала которого она получена, но и его родственников. Ввиду особенностей генетических данных возникает необходимость введения особых механизмов правовой защиты этой социальной информации. Например, необходимо решить вопрос с получением согласия на использование генетической информации лица, которая может касаться жизни и здоровья его родственников. Это свидетельствует о том, что данный институт — все же обоснованное объединение норм международного публичного права, административного, медицинского и информационного права. Существование данного института обусловлено специфическими потребностями правового регулирования отношений в исследуемой социальной сфере.

В связи с этим данный институт можно определить, как *объективно обособившуюся внутри различных отраслей права, и прежде всего информационного права и международного публичного права, совокупность взаимосвязанных правовых норм, объединенных общностью регулирования отношений по поводу оборота генетической информации и использованию генетических технологий*.

¹ Федеральным законом от 27.07.2006 «О персональных данных» // Собрании законодательства РФ от 08.12.2008 № 49 ст. 574.

² Международная декларация о генетических данных человека. Принята резолюцией Генеральной конференции ЮНЕСКО по докладу Комиссии III на 20-м пленарном заседании 16 октября 2003 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/genome_dec.shtml (дата обращения: 15.05.2021).

³ General Data Protection Regulation (GDPR) // URL: <https://gdpr.eu/tag/gdpr/> (дата обращения: 15.05.2021).

⁴ Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине ETS № 164 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901808464> (дата обращения: 15.05.2021).

*Камалова Г. Г.,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой информационной
безопасности в управлении
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный
университет»*

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА И РОБОТОВ¹

Охрана прав человека в современном мире детерминирует не только свободу личности, но и ее правовой статус, являясь условием взаимодействия с обществом и государством, а также обеспечения безопасности жизнедеятельности. Вместе с тем в условиях цифровой трансформации в результате активного внедрения цифровых, биомедицинских и иных инновационных технологий защита прав человека вновь становится приоритетной задачей. На современном этапе развития науки, техники и технологий не утихает правовая дискуссия вокруг технологий клонирования, чипирования, распределенного реестра, больших данных, искусственного интеллекта и робототехники, сенсорики, облачных и туманных вычислений, виртуальной и дополненной реальности, квантовых решений и иных инноваций. Использование новейших достижений науки и технологий, формируя удобную для человека среду, одновременно существенно трансформирует его представление о необходимых условиях жизни и естественных правах. При этом обращает внимание, что отсутствует общая правовая концепция защиты прав человека в условиях цифровизации, что представляется уже необходимо.

В связи с этим полагаем, следует особо остановиться на влиянии технологии искусственного интеллекта, робототехники и биотехнологий как основных и играющих роль детерминант перехода человечества на следующий уровень своего эволюционного развития. Технология искусственного интеллекта среди них занимает особое место, поскольку в настоящее время различные программные решения и цифровые устройства, функционирующие на основе технологии искусственного интеллекта, внедряются в различные сферы, относительно широко используются и активно коммерциализируются, включая такие сферы как образование, здравоохранение, транспорт, социальное обеспечение и иные. Так, в условиях пандемии в десятки раз вырос спрос на интеллектуальные специализированные программы, позволяющие контролировать работу сотрудников². Последнее, безусловно, требует не только информационно-правового, но и трудо-правового осмысления в контексте защиты прав работников.

Однако формирующиеся правовые проблемы и задачи имеют более высокий уровень, нося не только отраслевой, но и общедоктринальный характер для пра-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16015 «Комплексное исследование правовых и этических аспектов, связанных с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники».

² Компании резко увеличили закупку систем для контроля за сотрудниками // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/tehnologii/401587-kompanii-rezko-uvlechili-zakupku-sistem-dlya-kontrolya-za-sotrudnikami> (дата обращения: 03.06.2020).

ва, а также ставя перед юридической научной общественностью задачи поиска эффективных правовых средств адекватных отношениям в сфере цифровизации. Не случайно, в последние годы исследователями активно обсуждаются такие правовые аспекты регулирования развития и использования искусственного интеллекта, робототехники и киберфизических систем как вопросы категориально-понятийного аппарата, правосубъектности искусственных интеллектуальных систем, ответственности их разработчиков и пользователей, правовой охраны персональных данных и иной личной информации, правовых особенностях охраны интеллектуальной собственности и многие иные¹.

Особое значение в современных условиях цифровизации в контексте влияния технологий искусственного интеллекта и робототехники на права человека имеет развитие прав на неприкосновенность частной жизни, охрану личной и семейной тайны, а также персональных данных. Специфика функционирования систем искусственного интеллекта в накоплении значительных массивов личных данных, включая сведения медицинского и личного характера. В связи с этим уже сегодня требуются дополнительные правовые средства обеспечения неприкосновенности баз данных, используемых искусственным интеллектом. В долгосрочной перспективе в контексте потенциально возможного признания правосубъектности искусственного интеллекта возникает вопрос о его специфике как оператора информационной системы персональных данных. Не останавливаясь на дискуссии в этой сфере, отметим, что решение вопроса правосубъектности очевидно требует глубокого теоретического осмысления существующих рисков и дальнейших комплексных исследований в данной сфере². При этом ключевыми факторами использования искусственного интеллекта становятся, с одной стороны, гарантия обеспечения права человека, а с другой — устранение препятствий для продвижения цифровых технологий.

Сегодня в отношении существующих объектов на базе технологии искусственного интеллекта возникает множество вопросов в части обеспечения безопасности обрабатываемой информации. Вместе с тем следует отметить существование целого ряда направлений эффективного применения этой технологии для защиты данных. Среди таких важное место занимают процессы идентификации и аутентификации, комплаенса персональных данных, обнаружения имеющихся уязвимостей и поведенческих аномалий пользователей, а также интеллектуальное реагирование на кибератаки и минимизация влияния субъективного

¹ См., например: Бегишев И. Р., Хисамова З. И. Искусственный интеллект и робототехника: теоретико-правовые проблемы разграничения понятийного аппарата // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2020. Т. 30. № 5. С. 706–713 ; Полякова Т. А., Камалова Г. Г. «Право искусственного интеллекта» и его место в системе информационного права // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3 (65). С. 133–145 ; Минбалева А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39 ; Nikolskaia K., Naumov V. Artificial intelligence in law // 2020 International Multi-Conference on Industrial Engineering and Modern Technologies, FarEastCon 2020. 2020. С. 9271095.

² См. подробнее: Камалова Г. Г. Вопросы правосубъектности роботов и систем искусственного интеллекта // Информационное право. 2019. № 2. С. 35–39 ; Чубукова С. Г. Цифровая трансформация системы субъектов информационного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 74–81.

фактора при защите информации. Необходимость решения задач обеспечения информационной безопасности на основе искусственного интеллекта в первую очередь обусловлена его использованием злоумышленниками в мошеннических целях, шпионаже и кибератаках с потрясающей эффективностью¹. Отдельного внимания требует технология DeepFake. Противодействие указанному возможно лишь при интеграции возможностей человека по применению правовых и цифровых средств с технологией искусственного интеллекта.

Особое опасение вызывает использование технологии искусственного интеллекта в вопросах профилирования и формирования социальных рейтингов. Такого рода опыт применяется сегодня в Китайской Народной Республике. Безусловно, внедрение больших данных, искусственного интеллекта и иных цифровых технологий в целях ранжирования людей вызывает значительную обеспокоенность научного сообщества и практиков, т.к. несет риски размывания права граждан на равноправие.

Другим значимым правовым риском в сфере применения цифровых технологий выступает трансформация человека и его прав в результате внедрения цифровых устройств в целях охраны здоровья граждан. В этом аспекте интересным представляется то, что на фестивале Geek Picnic активными пользователями цифровых медицинских устройств в 2018 г. был подписан Билль (Меморандум) о правах российских киборгов. В качестве основной цели указанного документа явилось привлечение внимания общественности к проблемам людей, использующих такие устройства². Симбиоз человека и технологий всё чаще именуют киборгом. Вживление кибернетических средств в организм или их постоянное использование как части тела человека позволяет восполнить интеллектуальные или физические изъяны и повреждения, а также расширить ограниченные природой возможности, постепенно превращая человека в киборга — кибернетического человека.

Вместе с тем следует отметить, что термин и понятие «киборг» в настоящее время еще не стали правовыми и во многом продолжают сохранять для исследователей и ученых-юристов свою футуристичность. К тому же нередко указанное понятие используется в научных работах как синоним понятия «робот» или «робототехника». Последнее представляется весьма дискуссионным, поскольку не способствует стабилизации сложившейся системы категориально-понятийного аппарата, применяемого в сфере правового регулирования искусственного интеллекта.

Для науки вопросы киборгизации общества и человека сравнительно новы. Они имеют междисциплинарный характер и развиваются с 1960 г. на основе интеграции достижений в сфере антропологии, биотехнологий, компьютерных технологий, математики, медицины, нанотехнологий, психологии, социологии, философии, языкознания и многих иных наук. При этом следует признать, что в настоящее время правовые аспекты киборгизации достаточно мало исследованы.

¹ Робот-хакер. Как применять искусственный интеллект в кибербезопасности // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/tehnologii/354793-robot-haker-kak-primenyat-iskusstvennyy-intellekt-v-kiberbezopasnosti> (дата обращения: 03.06.2020).

² См., например: 7 прав российских киборгов сформулировали пользователи медицинских технических устройств // Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/news/94136/> (дата обращения: 10.11.2021).

Сегодня исследователи увлечено дискутируют о потенциальной правосубъектности роботов и систем искусственного интеллекта. Уже порой рассматривается их конституционно-правовой статус¹. Обсуждение указанных вопросов несомненно ведется в науке на перспективу, что позволяет ставить вопрос о необходимости развития института правосубъектности искусственного интеллекта на современном этапе².

Представляется, что в настоящее время более близкой реальностью является появление значительного числа лиц, интегрирующих в себе возможности организма человека и цифровых устройств на базе новейших информационно-коммуникационных технологий, биотехнологий и других достижений науки и техники. В связи с этим в ближайшей перспективе, полагаем, актуализируется задача научного осмысления формирования прав данных лиц. В число таких прав целесообразно включать право на неприкосновенность модернизированных или кибернетических частей их тела и используемых технологических устройств, право на равноправие, реализуемое независимо от применяемых технологий и уровня их интеграции, право на безопасность цифровых устройств и их компонентов, право на их добровольный выбор и использование, а также отказа от вживления цифровых устройств в тело человека. Сложность решения правовых вопросов в данной сфере обусловлена тем, что с одной стороны, «киборги» могут обладать так называемыми сверхспособностями и достижение формального равенства потребует защиты не только их, но и прав лиц, такими способностями не обладающих, а с другой стороны, «киборги» могут подвергаться дискриминации. Последнее ставит задачу формирования дополнительных правовых механизмов охраны их прав.

При этом внедрение высокотехнологичных цифровых устройств и замена ими частей тела и органов человека порождает проблему, ассоциативно сходную с парадоксом корабля Тесея — когда объект перестает быть самим собой. В связи с этим на базе междисциплинарных подходов необходимо понять, где та грань, которая отделяет человека от устройства с биологическими компонентами и, следовательно, какими правовыми признаками обладает человек. Таким образом, применение высоких технологий для расширения возможностей человека вновь заставляет обращаться человечество к проблеме равенства, в том числе цифрового и биотехнологического.

При этом следует особо отметить конвергентность современных технологических решений. Так, И. М. Рассолов и С. Г. Чубукова обращают внимание, что «Сегодня технологии искусственного интеллекта... становятся широко используемым инструментом геномики — раздела молекулярной генетики...»³. Наряду с этим, следует отметить и множество разнообразных направлений использования искусственного интеллекта в сфере здравоохранения.

¹ См., например: Нечкин А. В. Конституционно-правовой статус искусственного интеллекта в России: настоящее и будущее // *Lex russica* (Русский закон). 2020. № 8 (165). С. 78–85.

² Горохова С. С. К вопросу о необходимости института правосубъектности искусственного интеллекта на современном этапе развития правового государства // *Правовое государство: теория и практика*. 2020. № 3 (61). С. 23–33.

³ Рассолов И. М., Чубукова С. Г. К вопросу об использовании искусственного интеллекта в сфере правовой защиты генетической информации // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2021. № 1 (60). С. 83.

Определенные междисциплинарные проблемы, включая правовые, имеются в сфере идентификации и самоидентификации киборгов. Как справедливо отмечает Т. А. Малькова, кибернетический организм представляет собой симбиоз материи, сформированной в ходе эволюции природы, и искусственного созданной человеком материи¹. Это касается и мыслительного аппарата, который может представлять собой симбиоз естественного и искусственного интеллекта.

Технологически усовершенствованный человек или человек, некоторые функции которого технологически восполнены, воспринимает себя несколько иначе, чем обычный человек. Произведенные «усовершенствования» тела человек со временем воспринимает как продолжение себя. Кроме того, он привыкает доверять технологическим компонентам и их отсутствие может воспринимать как отсутствие частей или тканей тела. Данный тезис подтверждает восприятие так называемых «гаджетов» большинством современных людей. Исследования показывают, что меняются не только возможности человека, но и его психологические процессы. Уже практически нормой в настоящее время стала зависимость людей от контакта с цифровыми устройствами, ощущение неполноценности при их временном отсутствии в непосредственной доступности. При этом коронавирусная реальность последних двух лет лишь усугубила эффект цифровизации.

При большом числе технологических «усовершенствований» человек уже может отождествлять себя с «техночеловеком» или «киборгом», т.е. самоидентифицироваться иначе. В этом аспекте важным также является восприятие его другими людьми, что усиливает значимость вопросов не только цифрового равенства, но и «технологической толерантности». В связи с этим интересно мнение С. Фокса, полагающего, что параллельно идущий процесс физического совершенствования самого человека, изменяя способности человека и повышая их, несут значительно большие угрозы, нежели роботы, поскольку киборги будут превосходить роботов по возможностям².

Кроме того, безусловно, в аспекте идентификации такого лица другими также появляется множество новых идентификационных признаков и идентификаторов. Тем самым расширяется не только возможность их отслеживания и обнаружения, но и формируются непростые вопросы обеспечения их информационной и иной безопасности. Цифровые устройства в теле человека могут стать объектами внешнего воздействия в результате утечки информации, программно-аппаратных ошибок и закладок.

Рассмотрение конституционных положений позволяет делать вывод, что правовое регулирование в сфере искусственного интеллекта в целом и в правового статуса «киборгов» должно осуществляться на федеральном уровне, поскольку правовые вопросы информационных технологий, правовой охраны интеллектуальной собственности, правового обеспечения безопасности и защищенности интересов личности, общества и государства при обороте цифровых данных и применении цифровых технологий относятся к исключительному ведению

¹ Малькова Т. П. Киборгизация: онтологические проблемы исследования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2018. № 3 (89). С. 88.

² Fox S. Cyborgs, robots and society: implications for the future of society from human enhancement with in-the-body technologies // Technologies. URL: <https://www.mdpi.com/journal/technologies> (дата обращения: 08.08.2021).

Российской Федерации. Однако следует признать, что в настоящее время междуна-родного, зарубежного и российского опыта правового регулирования отно-шений, связанных с внедрением цифровых технологических решений в тело человека и применением в этих целях технологии искусственного интеллекта недостаточно.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать вывод, что развитие цифровых и иных инновационных технологий существенно влияет на содержание прав человека, происходит эволюция прав человека в цифровую эпоху, поскольку как справедливо отмечает А. В. Минбалеев права человека меняются «в зависимости от условий их реализации»¹. При этом эволюция прав человека уже сегодня детерминирована не только факторами достижения инди-видуальной свободы, но и необходимостью соответствия их общественным инте-ресам. Сегодня, когда человечество столкнулось с процессами формирования нового пространства-времени под влиянием внедрения инновационных решений и технологий и значительно расширились возможности, право не может оста-ваться в стороне и должно развивать базовые концепты. Указанное ставит перед правом задачи научного осмысления эволюции прав человека под влиянием цифровых технологий, включая искусственный интеллект и робототехнику, и раз-вития общей правовой модели защиты прав человека в условиях цифровизации.

*Добробаба М. Б.,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА

Цифровизация общества обуславливает необходимость использования техно-логий искусственного интеллекта (далее — ИИ) во многих сферах жизнедея-тельности человека, что требует развития правового регулирования в данной области, поскольку применение ИИ с очевидной пользой для динамично раз-вивающегося общества, затрагивает в той или иной степени фундаментальные права и свободы человека.

В «Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.»² защита прав и свобод человека обозначена в числе основных принципов

¹ Минбалеев А. В. Трансформация правовых ценностей в процессе законотворчества в усло-виях цифровизации // Правовые ценности в свете новых парадигм развития современной цивилизации : сб. науч. трудов. Серия «Право». М., 2020. С. 229 ; Минбалеев А. В. Проблемы социальной эффективности и защиты прав человека при использовании искусственного ин-теллекта в рамках социального скоринга // Вестник Южно-Уральского государственного уни-верситета. Серия «Право». 2020. Т. 20. № 2. С. 96–101.

² См.: Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Рос-сийской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интел-лекта на период до 2030 г.») // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

развития и использования технологий ИИ. Данный принцип включает: обеспечение защиты гарантированных российским и международным законодательством прав и свобод человека, в том числе права на труд, и предоставление гражданам возможности получать знания и приобретать навыки для успешной адаптации к условиям цифровой экономики (п. 19). На защиту прав человека направлен и принцип безопасности, предполагающий защиту человека от умышленного причинения вреда в результате использования ИИ.

При развитии и использовании технологий ИИ необходимо понимать, насколько человечество готово зайти в делегировании полномочий по принятию важных решений ИИ, не рискуя умалением прав человека или даже посягательством на них. При этом для разработчиков технологий ИИ должен доминировать вопрос недопущения стратегического преимущества искусственного разума над человеческим.

Следует отметить, что в основу «Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г.»¹ положен человеко-ориентированный подход, в соответствии с которым достижение цели и задач регулирования отношений, складывающихся в связи с разработкой и применением систем ИИ и робототехники, должно осуществляться с учетом того, что конечной целью развития технологий ИИ и робототехники, направляемого посредством регуляторного воздействия, является обеспечение защиты гарантированных российским и международным законодательством прав и свобод человека и повышение благосостояния и качества жизни граждан.

В научной литературе при изучении рисков использования ИИ в контексте защиты прав человека выделяют три позиции: 1) использование ИИ как фактор, ставящий под угрозу реализацию прав человека надлежащим образом; 2) использование ИИ в целях повышения качества обеспечения защиты и соблюдения прав человека; 3) ИИ как субъект, наделённый правами, в определённой степени аналогичными человеческим².

Поскольку от алгоритмов, применяемых ИИ, способны пострадать фундаментальные права человека, нуждаются в детальной проработке и последующем нормативном регулировании такие права как: равенство, право на частную жизнь и защиту персональных данных, право на судебную защиту против решений, принятых алгоритмом и др.

Риск нарушения прав человека связан с обучаемостью нейронных сетей. Нейронные сети являются основой ИИ, при этом их основным качеством является способность к адаптированному ситуационному обучению. Поскольку в подобных случаях человек является объектом обучения нейронных сетей, а от действий ИИ напрямую зависят права человека, переставляется необходимым нормативно урегулировать вопрос, связанный возможностью для граждан принимать обоснованное, не принуждаемое решение об условиях взаимодействия с системами, оснащёнными ИИ, с предварительным информированием их обо всех возможных преимуществах и последствиях такого взаимодействия. Таким

¹ Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г.» // СЗ РФ. 2020. № 35. Ст. 5593.

² См.: Морхат П. М. Право и искусственный интеллект: научная монография / предисл. И. А. Близначева и И. Ф. Понкина / под ред. И. В. Понкина. М. : Юрсервитут, 2021. С. 145.

образом, в основу использования ИИ должны быть положены принцип автономии воли при использовании систем, оснащённым ИИ и принцип информационного согласия на использование (воздействие) систем, оснащённым ИИ¹.

В последнее время в научной литературе ведутся дискуссии о возможности замены искусственным интеллектом представителей разных профессий, труд которых связан с необходимостью обработки больших объемов информации и принятием сложных решений. Прежде всего, это касается юридической деятельности. Так, высказываются даже мнения о возможности полной автоматизации судебной функции, с чем вряд ли можно согласиться.

Так, по мнению В. А. Лаптева и Н. И. Соловяненко, решение вопроса о полной замене судьи-человека искусственным интеллектом — это вопрос времени и технологии будущего будут полностью копировать функции человеческого мышления, включая образное мышление². Полагаем, ИИ не должен быть единственной основой принятия решений, имеющих существенные правовые последствия и затрагивающих права человека. Поскольку разум человека при принятии решений будет всегда выше, чем разум искусственный, с целью недопущения нарушения прав и свобод граждан, представляется необходимым установить презумпцию приоритета решений, принимаемых человеком над решением ИИ.

Наиболее актуальным в контексте исследуемой проблематики является проблема защиты одного из значимых прав человека — права на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность личной информации при использовании ИИ. Так, наиболее конфиденциальной из личной информации является информация медицинского характера, потому возникает необходимость правового регулирования доступа к базе данных пациентов и установление ответственности за её неправомерное использование³.

Представляется, что на современном этапе перед законодателем стоит задача обеспечить баланс двух групп прав человека: 1) права на защиту жизни и здоровья; 2) права на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность личной информации. Человеко-ориентированный подход, обозначенный в «Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г.», требует от разработчиков программ, в основе которых лежит ИИ, изучить воздействие, которое предполагаемая обработка данных может оказать на права субъектов данных, а от операторов — предпринять меры по недопущению их нарушения.

С развитием технологий ИИ требуется создание более эффективных средств защиты права на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность личной информации⁴. Полагаем, в основе механизма правового обеспечения

¹ Теория правового регулирования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники в Российской Федерации : монография / Г. Ф. Ручкина, М. В. Демченко, А. В. Попова [и др.] / под ред. Г. Ф. Ручкиной. М. : Прометей, 2020. С. 143.

² Лаптев В. А., Соловяненко Н. И. Цифровое правосудие. Цифровой документ : монография. М. : Проспект, 2022. С. 213.

³ Липчанская М. А., Заметина Т. В. Социальные права граждан в условиях использования искусственного интеллекта: правовые основы и пробелы законодательного регулирования в России // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 77.

⁴ Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39 ; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ;

права на неприкосновенность частной жизни должно стать нормативное закрепление следующих составляющих его прав:

- 1) право быть свободным от технологий ИИ, влияющих на развитие личности и мнения (осуществляющих манипулированию человеком);
- 2) право на свободу от наблюдения, предполагающее возможность не подвергаться психологическому измерению и анализу (профилированию);
- 3) право на конструктивный контакт с другими людьми, что означает, что медицинский уход и уход за пожилыми людьми, задачи, связанные с применением наказания в виде тюремного заключения не должны полностью передаваться система ИИ.

Разработка любых концептуальных документов и принятие фундаментальных решений в сфере цифровой экономики и ИИ требует нормативно-правового обеспечения прав и интересов граждан. Как отметил Президент РФ, нельзя принимать решения и документы в сфере ИИ, в сфере цифровой экономики без создания необходимой нормативной базы, связанной с обеспечением прав и интересов граждан. При этом важно обозначить те общественные отношения, в которых использование технологий ИИ недопустимо или допустимо с соблюдением строгого контроля за его деятельностью.

10 декабря 2020 г. на встрече с членами Совета по правам человека Президент РФ пообещал дать поручение Правительству РФ разработать совместно с Советом по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) проект концепции защиты прав человека в цифровом пространстве. Работа над данным проектом уже ведётся, он получил название «Цифровой кодекс прав человека», при этом по самым оптимистичным прогнозам его разработка займет еще около полутора лет.

Определённые шаги в этом направлении уже сделаны. Так, 26 октября 2021 г. Правительство РФ и ряд крупнейших компаний и научно-исследовательских организаций подписали «Кодекс этики искусственного интеллекта», устанавливающий общие этические принципы и стандарты поведения для участников этой сферы¹. Главными приоритетами развития технологий ИИ в защите интересов и прав людей и отдельного человека, обозначенным в Кодексе, являются: человеко-ориентированный и гуманистический подход; уважение автономии и свободы воли человека; соответствие закону; недискриминация; оценка рисков и гуманитарного воздействия. Несмотря на то что данный документ носит рекомендательный характер, он не просто определяет этические ориентиры правоприменения, а, по сути, обозначает векторы, в направлении которых должно строиться развитие правового регулирования создания, внедрения и использования технологий ИИ.

Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с.

¹ В России подписан «Кодекс этики искусственного интеллекта» // Российская газета URL: <https://rg.ru/2021/10/26/v-Rossii-podpisan-kodeks-etiki-iskusstvennogo-intellekta.html> (дата обращения: 12.12.2021).

*Щукина Т. В.,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой прикладного права,
ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский
технологический университет»*

НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ МОДЕРНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ¹

Научно-технологический прогресс в России обеспечивается определенным правовым регулированием, которое устанавливает обязательность стратегического планирования для этого социально-экономического явления. Стратегическое планирование выражается в реализации функций государственного управления² по «целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»³. НТР России в правовом аспекте — это «документ стратегического планирования, регламентирующий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах НТР Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на долгосрочный период». Стратегия НТР России⁴ неразрывно связана еще с двумя фундаментальными стратегическими документами как стратегия национальной безопасности и стратегия социально-экономического развития России.

Стратегия НТР одновременно — основа для реализации государственных программ в области высшего образования и науки, а также цифровой экономики⁵. Первый этап выполнения стратегии обеспечивало Федеральное агентство научных организаций⁶. Второй этап реализации стратегии НТР (2020–2025 гг.) осуществляет Министерство науки и высшего образования РФ (развитие проек-

¹ Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ 19-011-00959 «Моделирование экспорта высшего образования в рамках новых стратегий публичного управления в Российской Федерации» 2019–2021 гг.

² Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁴ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

⁵ Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. С. 299.

⁶ Об утверждении Плана-графика Федерального агентства научных организаций по выполнению плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на 2017–2019 годы (первый этап), утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.06.2017 № 1325-р: приказ Федерального агентства научных органи-

тов класса «мегасайенс», продвижение и доступность онлайн-курсов, создание образовательных цифровых платформ, академическая мобильность, подготовка кадров, научные публикации и т.п.)¹. В 2021 г. запущена государственная программа стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»², где правила отбора университетов-лидеров предполагают разработку программ вузов согласно критериям стратегии НТР.

Развитие цифровой экономики, как указывалось выше, тесно связано с научно-технологическим прогрессом и формированием кадровых ресурсов, обладающих инновационными знаниями, умениями работать с новыми технологиями и подготовленными к принятию нестандартных решений в сложившихся условиях. Одними из условий эффективности государственного инвестирования в цифровую экономику выступают затраты государства на НИОКР, финансирование сферы образования, а также отдельные показатели развития цифровой экономики (подготовка кадров, кадры цифровой экономики, цифровые навыки населения)³.

Отметим, что финансирование сферы образования в 2020 г. в России по подсчетам ОЭСР составляет 3,4 % ВВП страны⁴, а внутренние валовые затраты как показатель развития цифровой экономики в 2019 г. составляли 4094 млрд. рублей или 3,7 % ВВП⁵. Фактически уровень государственного финансирования образования совпадает с затратами организаций и домашних хозяйств на использование цифровых технологий.

Кроме того, человеческий капитал становится неотъемлемым и ценным ресурсом современной экономики, требующей от персонала наличия разноплановых компетенций, способности к систематическому самообучению и высокого уровня профессионализма. Борьба государств за ресурсы, но уже на рынке труда и в образовательной сфере продолжается. «Многие страны осуществили реформы, направленные на снижение барьеров для миграции высококвалифицированных специалистов, и в большинстве стран действуют программы финансирования для поддержки внутренней, внешней или обратной мобильности»⁶.

заций от 04.09.2017 № 562. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/71807286/paragraph/2/doclist/2384/showentries/false/highlight/:7> (дата обращения: 18.01.2022).

¹ План деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на период с 2019 по 2024 г. (утв. Министерством науки и высшего образования РФ 8 февраля 2019 г.). URL: <https://internet.garant.ru/#/document/72176628/paragraph/> (дата обращения: 18.01.2022).

² О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»: постановление Правительства РФ от 13.05.2021 № 729 // СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3823.

³ Индикаторы цифровой экономики: 2021: статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг [и др.]; Нац. исслед. ун-т ИБО «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 40.

⁴ ОЭСР подсчитала сколько страны тратят на образование. URL: <https://u-intosai.org/ru/novosti/oesr-podschitala-skolko-strany-tratyat-na-obrazovanie/> (дата обращения: 18.01.2022).

⁵ Индикаторы цифровой экономики: 2021: статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг [и др.]; Нац. исслед. ун-т ИБО «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 40.

⁶ Там же.

Рейтинги университетов в своем большинстве зависят от форм интернационализации (экспорта) высшего образования, которые реализуются вузами согласно программам (стратегиям) развития. Финансирование вузов осуществляется в большей части, исходя из эффективности привлечения ими иностранных студентов на обучение (Норвегия, Финляндия и др.)¹. Большая часть иностранных студентов прибывает в страны ОЭСР из развивающихся стран, что составляет 67 %² от общего контингента обучающихся. В Российской Федерации подобная цифра составляла в 2019 г. 336,5 тыс. человек (4,9 % от общей численности студентов)³. Университетская мобильность является одним из драйверов цифровой экономики.

Модель интернационализации зависит от множества условий, к которым в части относятся личная заинтересованность и мотивация студентов, формат национальной политики в области экспорта образования, престижность и имидж национальных университетов, перспективность трудоустройства, благоприятная экономическая, социальная и политическая ситуация. В настоящее время рост экономики государства напрямую связывается с разработкой и внедрением инноваций, производством высокотехнологичной продукции и собственно с научно-технологическим прогрессом. В докладе ОЭСР за 2021 г. указывается на то, что «потребности экономики, все более основанной на знаниях и инновациях, подстегнули спрос на высшее образование во всем мире»⁴.

Уровень развития цифровой экономики оценивается не только по ряду показателей, связанных с затратами на развитие цифровой экономики, места России в международных рейтингах, но и с наличием в стране разработанных и запатентованных цифровых технологий, возможностью их широкого использования. Проведенный А. П. Забайкаловым и Т. В. Шукиной опрос «Барометр экспорта высшего образования-2021» показал позитивное восприятие представителями студенческой среды необходимости использования цифровых технологий.

Перед респондентами был поставлен вопрос: «Внедряются ли в Вашем образовательном учреждении в обучение, в том числе иностранных студентов, массовые открытые онлайн-курсы (МООС)?». В качестве вариантов ответа были предложены: «Не знаю», «Нет», «Да, для обучения только отечественных студентов», «Да, для обучения только иностранных студентов», «Да, для обучения как отечественных, так и иностранных студентов», а также возможность сформулировать собственный вариант. Допускалось несколько вариантов ответа. Результаты представлены на рис. 1.

В итоге 71 человек (57 %) указали, что ничего не знают о внедрении в обучение, в том числе иностранных студентов, массовых открытых онлайн-курсов (МООС). Об отсутствии соответствующей практики заявило только 10 участников (8 %). В большинстве случаев, когда массовые открытые онлайн-курсы

¹ ОЭСР подсчитала сколько страны тратят на образование URL: <https://u-intosai.org/ru/novosti/oesr-podschitala-skolko-strany-tratyat-na-obrazovanie/> (дата обращения: 18.01.2022).

² Там же.

³ Образование в цифрах: 2020: краткий статистический сборник / Л. М. Гохберг, О. К. Озерова, Е. В. Саутина, Н. Б. Шугаль; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 68.

⁴ ОЭСР подсчитала сколько страны тратят на образование URL: <https://u-intosai.org/ru/novosti/oesr-podschitala-skolko-strany-tratyat-na-obrazovanie/> (дата обращения: 18.01.2022).



Рис. 1. Применение в образовательном процессе массовых открытых онлайн-курсов (МООС)

Какие цифровые технологии в настоящее время применяются в Вашем образовательном учреждении для активизации экспорта российского образования?



Рис. 2. Применение цифровых технологий в образовательных учреждениях в целях активизации экспорта высшего образования

внедряются, они рассчитаны как на отечественных, так и на иностранных студентов — об этом сообщили 30 % опрошенных. 5 % указали, что массовые открытые онлайн-курсы внедряются только для обучения отечественных студентов. О применении массовых открытых онлайн-курсов, рассчитанных исключительно на иностранных студентов, никто не сообщил. На открытый вопрос: «Какие сервисы и цифровые ресурсы применяются в Вашем образовательном учреждении в процессе обучения иностранных студентов?» большинство опрошенных ответили «Не знаю» или не предоставили ответа.

На вопрос: «Какие цифровые технологии в настоящее время применяются в Вашем образовательном учреждении для активизации экспорта российского образования?» были получены менее позитивные ответы. В качестве вариантов ответа были предложены: «Большие данные (Big Data) и предиктивная анали-

тика», «Искусственный интеллект (AI)», «Чатботы», «Интернет вещей (IoT)», «Виртуальная и дополненная реальность (VR / AR)», «Оптическое распознавание (OCR/ICR)», «Блокчейн», «Цифровые двойники», «Смарт-пространство», «Периферийные вычисления», «Не знаю», а также возможность сформулировать собственный вариант. Допускалось несколько вариантов ответа (рис. 2).

Подавляющее число опрошенных (79 человек или 63 %) указали, что им не известно о применении или неприменении цифровых технологий для активизации экспорта образования в настоящий момент. Еще 2 человека однозначно высказались об отсутствии подобной практики. При этом наиболее распространёнными являются такие технологии как чатботы, больше данные и предиктивная аналитика, а также искусственный интеллект. Однако количество лиц, заявивших об их применении, в разы меньше, чем число опрошенных, заявивших об их перспективности.

Получается, что студенты и преподаватели позитивно оценивают применение цифровых технологий в образовательном процессе, включая экспорт образования. Кроме того, научно-технологическое развитие оказывает серьезное влияние на модернизацию образования как в экономическом смысле, так и в плане использования инновационных технологий, в том числе их разработки.

Незнамов А. В.,

кандидат юридических наук, управляющий директор Центра регулирования ИИ ПАО Сбербанк, основатель Исследовательского центра «Робоправо», старший научный сотрудник Института государства и права РАН

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В 2021 Г.

В 2021 г. в мире получил развитие целый ряд тенденций в сфере регулирования технологий искусственного интеллекта (ИИ), а также в смежных сферах. Многие из них представляют собой реализацию намеченных ранее инициатив¹. Рассмотрим некоторые из них².

Прежде всего следует отметить появление первого в мире глобального документа в сфере регулирования ИИ. Это Рекомендации ЮНЕСКО в сфере этики ИИ³. Данные Рекомендации стали первым международным документом в сфере

¹ См.: Правовые и этические аспекты, связанные с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники : история, современное состояние и перспективы развития : монография / под ред. В. Б. Наумова. СПб. : НП-Принт, 2020. 260 с. ; Минбалева А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39 ; Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. 240 с.

² При подготовке статьи использован в том числе материал и результаты исследовательской работы, выполненной в рамках гранта РФФИ № 18-29-16015. Также благодарим за помощь в анализе и подготовке материалов Е. Васина, А. Кривошееву, Э. Чаче.

³ URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920.page=14> (дата обращения: 15.01.2022).

этики ИИ. Документ вышел объемным и включает более 100 пунктов, в которых зафиксированы ценностные установки, сами этические принципы, а также стратегические направления их реализации.

Параллельно Советом Европы были подготовлены контуры всевропейской конвенции по ИИ. В частности, Спецкомитет по ИИ Совета Европы (САНАИ) подвел итоги межгосударственных консультаций¹ по будущему регулированию ИИ и подготовил проект исследования о возможности создания европейской конвенции. Целью консультаций было получение обратной связи от широкого круга заинтересованных сторон по основным элементам будущего регулирования ИИ.

При этом ООН и ВОЗ также проанализировали влияние ИИ на права человека. Так, Совет ООН по правам человека опубликовал отчет, в котором проанализированы риски для прав человека, связанные с ИИ². В фокусе доклада — вопросы безопасности и конфиденциальности. Сходный глобальный доклад об использовании ИИ в здравоохранении выпустила ВОЗ³, которая предложила 6 принципов в качестве основы для регулирования ИИ для целей полноценной реализации потенциала ИИ в здравоохранении.

В 2021 г. была запущена глобальная платформа ООН, ЕС, Совета Европы и других международных органов о международном регулировании ИИ *globalpolicy.AI*. Цель проекта — помочь политикам и общественности ориентироваться в международном ландшафте управления ИИ и обеспечить их необходимыми инструментами, данными и передовым опытом для разработки политик ИИ. Ключевыми партнерами платформы выступил ООН, ЮНЕСКО, Совет Европы, Европейская комиссия, ОЭСР и Группа Всемирного банка.

Отметим и отдельные страны. Так, Китай совершил очередной регуляторный прорыв: принял этические принципы регулирования ИИ⁴ и новое законодательство в сфере данных. Этические принципы ИИ Китая являются частью цели стать мировым лидером в области ИИ к 2030 г. Документ состоит из 25 пунктов и содержит рекомендации всем участникам рынка ИИ в порядке мягкого права о том, как разрабатывать и внедрять технологий ИИ на безопасной и этичной основе. 1 ноября 2021 г. в Китае вступил в силу новый Закон о защите персональных данных (*Personal Information Protection Law*)⁵. Закон призван усилить защиту персональных данных. Данный закон частично смоделирован по образцу GDPR. Кроме того, 1 сентября 2021 г. вступил в силу Закон о безопасности данных (*Data Security Act*)⁶. Смысл Закона заключается в создании управляемой государством системы защиты данных посредством установления государственного контроля и доступа к данным.

¹ URL: <https://rm.coe.int/cahai-cog-2021-01-draft-report-msc-2763-7501-0051-v-1/1680a2e2d5> (дата обращения: 15.01.2022).

² URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/DigitalAge/Pages/cfi-digital-age.aspx> (дата обращения: 15.01.2022).

³ URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341996/9789240029200-eng.pdf> (дата обращения: 15.01.2022).

⁴ URL: http://www.most.gov.cn/kjbgz/202109/t20210926_177063.html (дата обращения: 15.01.2022).

⁵ URL: <https://www.china-briefing.com/news/the-prc-personal-information-protection-law-final-a-full-translation/> (дата обращения: 15.01.2022).

⁶ URL: <https://digichina.stanford.edu/work/translation-data-security-law-of-the-peoples-republic-of-china/> (дата обращения: 15.01.2022).

Еврокомиссия, в свою очередь, подготовила проект ограничительного регулирования ИИ. Опубликованный в апреле 2021 г. документ называется «Предложения о регулировании искусственного интеллекта на основе европейского подхода»¹. Предложения фокусируются на конкретном использовании систем ИИ и связанных с ним рисках. Комиссия предлагает установить в законодательстве ЕС технологически нейтральное определение систем ИИ и установить их классификацию с учетом подхода, основанного на оценке риска. Ряд систем ИИ, представляющих «неприемлемые» риски, будет запрещен. Широкий спектр систем искусственного интеллекта «высокого риска» будет ограничен соблюдением ряда требований и обязательств для получения доступа на рынок ЕС. На те системы ИИ, которые представляют лишь «ограниченный риск», также будут распространяться некоторые обязательства — например, по обеспечению прозрачности.

В ЮАР и Австралии ИИ признаны в качестве автора изобретения. Новый виток обсуждения вопроса, можно ли считать ИИ автором изобретения, начался в связи с проектом DABUS — системой ИИ, которая, как утверждали заявители, сама «создаёт» изобретения. В Великобритании и в США заявка была отклонена, и дальнейшие судебные разбирательства² в этих странах пока не изменили текущую ситуацию. Но в ЮАР и Австралии ИИ был признан автором. В ЮАР патентная заявка, в которой DABUS был указан автором, была прямо одобрена Комиссией по интеллектуальной собственности (CIPC)³. В Австралии же заявка изначально была отклонена, но в дальнейшем в рамках дела *Thaler v Commissioner of Patents* [2021] FCA 879⁴ ИИ разрешили указывать в качестве автора.

Наконец, Германия, Франция и Китай существенно расширили возможности тестирования беспилотных авто в любом режиме. Во Франции новые поправки в ПДД и Транспортный кодекс разрешили использовать автоматические системы вождения и официально утвердили, что автомобилем может управлять не только водитель⁵. В связи с этим было изменено регулирование уголовной ответственности в случае ДТП: водитель освобождается от ответственности, если автомобиль находится в автоматическом режиме. Сходные законодательные изменения были приняты в ФРГ⁶. Летом там был принят так называемый «Закон об автономном вождении», регламентирующий использование автомобилей на дорогах общего пользования вплоть до 4 уровня автоматизации по стандарту SAE. Высокоавтоматизированное транспортное средство должно: уметь самостоятельно соблюдать правила дорожного движения, иметь систему

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206> (дата обращения: 15.01.2022).

² URL: <https://www.law360.com/technology/articles/1418666/only-humans-not-ai-can-be-an-inventor-va-judge-rules> (дата обращения: 15.01.2022).

³ URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/patently-brilliant-ai-listed-as-inventor-for-first-time-mqj3s38mr> (дата обращения: 15.01.2022).

⁴ URL: <https://www.allens.com.au/insights-news/insights/2021/07/world-first-australia-says-yes-to-ai-inventors/#anchor2> (дата обращения: 15.01.2022).

⁵ URL: https://www.connectedautomateddriving.eu/blog/france-takes-lead-on-allowing-automated-driving-on-public-roads/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=france-takes-lead-on-allowing-automated-driving-on-public-roads (дата обращения: 15.01.2022).

⁶ URL: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-08-09/germany-road-traffic-act-amendment-allows-driverless-vehicles-on-public-roads> (дата обращения: 15.01.2022).

предотвращения несчастных случаев и переводиться в ручной режим управления в любое время в случае необходимости. В свою очередь, в Китае высокоавтоматизированные автомобили разрешили использовать для перевозки пассажиров и грузов¹. Такие авто будут допускаться к эксплуатации при условии наличия в них системы онлайн-мониторинга, которые бы позволяли записывать и хранить данные о движении ТС до любой аварии или технического сбоя. При этом водители должны будут присутствовать внутри таких ТС.

Нельзя не отметить, что в 2021 г. разные страны мира готовились регулировать рекомендательные сервисы. В США обсуждался законопроект «Filter Bubble Transparency Act»²; в Китае рассматривается проект «Положения о рекомендациях и управлении алгоритмами предоставления информационных услуг в Интернете»³; в В ЕС рассматривается законопроект по внесению изменений в Digital Services Act⁴.

Наконец, к своеобразному, но, несомненно, зарождающемуся тренду можно отнести то, что Чили стала первой в мире страной, внесшая в Конституцию «нейроправа» человека. Это произошло после того, как в стране была одобрена поправка в Конституцию⁵, направленная на защиту «нейроправ» — права на защиту от технологических достижений в нейробиологии и ИИ. Изменения законодательства подразумевают права на «неприкосновенность умственных процессов», целостность личности и свободу мысли.

Чубукова С. Г.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ОПЕРАТОРЫ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ КАК СУБЪЕКТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА⁶

В рамках инфраструктурного подхода, реализованного в законодательстве, цифровая платформа — это информационно-технологическая система: информационная система, онлайн-сервис, набор программных и аппаратных средств, программная среда.

¹ URL: <https://www.caixinglobal.com/2021-08-02/china-gives-driverless-car-services-a-push-with-updated-regulations-101749970.html> (дата обращения: 15.01.2022).

² URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2024/text> (дата обращения: 15.01.2022).

³ URL: http://www.cac.gov.cn/2021-08/27/c_1631652502874117.htm (дата обращения: 15.01.2022).

⁴ URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal_for_a_regulation_on_a_single_market_for_digital_services.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

⁵ URL: <https://www.jurist.org/news/2021/10/chile-becomes-first-country-to-pass-neuro-rights-law/> (дата обращения: 15.01.2022).

⁶ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16014.

Законодатель, не проводит общую классификацию указанных систем, а идет по пути определения отдельных видов платформ, например, инвестиционной платформы, финансовой платформы¹, интеграционной платформы², маркетплейса³, агрегаторов (электронных площадок)⁴.

Так, в Федеральном законе «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о привлечении инвестиций) введено понятие инвестиционной платформы как информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, используемой для заключения с помощью информационных технологий и технических средств этой информационной системы договоров инвестирования, доступ к которой предоставляется оператором инвестиционной платформы.

В соответствии с данным законом операторами инвестиционной платформы — лицами, осуществляющими деятельность по организации привлечения инвестиций (краудфандинг), — могут быть только хозяйственные общества, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и включенные Банком России в реестр операторов инвестиционных платформ. По состоянию на сегодняшний день в реестр операторов инвестиционных платформ включена 51 организация⁶.

Положения Закона закрепляют две группы функциональных обязанностей оператора инвестиционной платформы, связанных с организацией привлечения инвестиций и информационно-технологическим обеспечением этой деятельности.

На технологическом уровне это реализуется созданием и использованием сервисов по инициации услуг и сервисов по агрегации информации.

Сервисы по инициации услуг играют роль посредника между поставщиком услуги и пользователем и предоставляют интерфейс для составления, удостоверения и передачи распоряжений об оказании услуги по поручению пользователя.

Оператор инвестиционной платформы обязан разработать правила, порядок взаимодействия участников посредством платформы, а также типовые договоры об оказании услуг по привлечению инвестиций и по содействию в инвестировании, которые соответствуют для лиц, привлекающих инвестиции и инвесторов, будут договорами присоединения.

¹ Федеральный закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» // Собрании законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4737.

² Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 02.04.2019 № 55 «О техническом задании на развитие интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 20.11.2021).

³ Отклоненный проект федерального закона № 1015918-7 «О маркетплейсе» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1015918-7> (дата обращения: 20.11.2021).

⁴ Карцгия А. А. Цифровые технологические (онлайн) платформы: российский и зарубежный опыт регулирования // Гражданское право. 2019. № 3. С. 25–28.

⁵ Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

⁶ Реестр операторов инвестиционных платформ Банка России // URL: https://cbr.ru/vfs/registers/infr/list_invest_platform_op.xlsx (дата обращения: 20.11.2021).

Правила инвестиционной платформы в качестве обязательных требований должны содержать сведения: условия договоров для инвесторов и лиц, привлекающих инвестиции, правила присоединения к договорам; требования к участникам платформы; способы инвестирования; требования к содержанию инвестиционного предложения и порядок его принятия; сроки передачи денежных средств участникам инвестиционной платформы с номинального счета, открытого оператору инвестиционной платформы; размер вознаграждения оператора инвестиционной платформы или порядок его определения либо указание на отсутствие вознаграждения; состав информации, раскрываемой оператором инвестиционной платформы, а также порядок, сроки раскрытия такой информации, порядок обмена информацией между инвесторами; указание на возможность работы в мобильном приложении, порядок его применения.

Очевидно, что вся деятельность оператора цифровых инвестиционных платформ неразрывно связана с информационным обеспечением процесса привлечения инвестиций. «Особый интерес вызывают законодательные требования по раскрытию информации оператором инвестиционной платформы, включая информацию об операторе и правилах площадки, реципиентах, порядках заключения договоров и инвестирования, полную информацию об инвестиционном предложении и т.д. Предполагается, что подобные меры, обязывающие предоставление широкого доступа к информации в развитии правового регулирования краудфандинга, направлены на обеспечение прозрачности инвестирования и на повышение уровня финансовой культуры частных инвесторов»¹.

Информационная функция оператора цифровой платформы осуществляется в виде сбора и систематизации, раскрытия и предоставления необходимой информации.

Раскрытие информации оператором инвестиционной платформы — обеспечение доступности информации неопределенному кругу лиц путем размещения информации в свободном доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на сайте, владельцем которого является оператор инвестиционной платформы.

Информационно-правовые обязанности оператора инвестиционной платформы, касаются раскрытия информации об операторе и о его деятельности, правила инвестиционной платформы и порядок действий, необходимых для инвестирования с использованием инвестиционной платформы (п. 1 ст. 15 Закона о привлечении инвестиций).

Это также касается раскрытия информации о выявленных конфликтах интересов и принятых мерах по управлению такими конфликтами. Управление конфликтом интересов — задача, которая должна решаться кредитными организациями в рамках процедур внутреннего контроля на основе принятых международных норм².

¹ Кашкин С. Ю. Платформенное право как инструмент инновационных инвестиционных платформ (краудфандинг) / С. Ю. Кашкин, А. В. Алтухов, Н. А. Пожилова, // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 1. 17–24.

² Письмо Банка России от 06.02.2012 № 14-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления» // Вестник Банка России. 2012. № 7.

Согласно п. 8 статьи 11 Закона о привлечении инвестиций оператор инвестиционной платформы обязан утвердить внутренний документ по управлению конфликтами интересов и раскрывать информацию о выявленных конфликтах интересов и принятых мерах по управлению такими конфликтами.

В соответствии с Указанием Банка России от 02.12.2019 № 5337-У¹ внутренний документ (документы) по управлению конфликтами интересов оператора инвестиционной платформы должен содержать перечень конфликтов интересов оператора и меры по управлению конфликтами интересов оператора, в том числе по выявлению, контролю вышеуказанных конфликтов интересов и предотвращению их последствий, а также порядок раскрытия на используемом для предоставления доступа к инвестиционной платформе сайте оператора инвестиционной платформы информации о выявленных конфликтах интересов и принятых мерах по управлению им, включая срок ее раскрытия. Данный документ должен постоянно актуализироваться оператором при выявлении сведений или мер, не обеспечивающих эффективность управления конфликтами интересов.

В целях повышения прозрачности деятельности операторов, а также повышения доверия со стороны клиентов к инвестиционным платформам Банк России рекомендует раскрывать информацию о результатах проведенных проверок соблюдения работниками оператора инвестиционной платформы требований внутреннего документа по управлению конфликтами интересов (в том числе в случае, если конфликты интересов не были выявлены), а также даты проведения соответствующих проверок и даты раскрытия информации об их проведении на странице сайта оператора, на которой раскрывается информация о выявленных конфликтах интересов².

Предоставление информации оператором инвестиционной платформы — это действия оператора инвестиционной платформы, направленные на получение информации участниками инвестиционной платформы и (или) передачу информации участникам инвестиционной платформы.

Так, оператор инвестиционной платформы обязан предоставить в инвестиционной платформе всем инвесторам информацию о лицах, привлекающих инвестиции, и об их инвестиционных предложениях, за исключением закрытых инвестиционных предложений. В случае, если инвестиционное предложение является закрытым инвестиционным предложением, такая информация предоставляется в инвестиционной платформе только инвесторам, которым оно адресовано (п. 2 ст. 15 Закона о привлечении инвестиций).

Форма запроса и алгоритм действий оператора инвестиционной платформы в настоящее время не установлен, в связи с чем оператор инвестиционной платформы вправе их определять самостоятельно в разрабатываемых внутренних документах.

Еще одной важной функцией оператора является необходимость установления лица, с которым заключается договор об оказании услуг по привлечению инвестиций или договор об оказании услуг по содействию в инвестировании.

¹ Указание Банка России от 02.12.2019 № 5337-У «О требованиях к внутреннему документу (документам) по управлению конфликтами интересов оператора инвестиционной платформы» // Вестник Банка России. 2020. № 5.

² Письмо Банка России от 21.06.2021 № ИН-015-34/42 «О раскрытии информации операторами инвестиционных платформ» // URL: <http://www.cbr.ru>.

Вопросы идентификации и аутентификации пользователей сегодня решены в случае обязательного использования Единой системы идентификации и аутентификации и Единой информационной системы биометрических персональных данных, порядок использования которых определен постановлением Правительства от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»¹.

Однако использование указанных систем является правом оператора инвестиционной платформы. В общем случае, речь фактически идет об использовании допускаемого статьей 160 ГК РФ способа достоверной идентификации участника договора, а также установления его волеизъявления.

Операторы инвестиционных платформ обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя в объеме, предусмотренном Положением Банка России № 444-П².

Исходя из определения «идентификация», общий порядок предполагает получение только оригиналов или надлежащим образом заверенных копий документов. Получение скан-копий документов через электронные средства, в том числе заверенные простой электронной подписью клиента, не допускается.

В случае, если оператор выбирает дистанционный способ получения информации и документов, необходимых для идентификации клиентов, то он самостоятельно в своих внутренних документах определяет порядок заверения документов, подтверждающих достоверность представленных клиентом сведений (например, нотариальное заверение, заверение документов клиентом, заверение документов самой организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, в которой обслуживается данный клиент).

При этом оператор может поручить проведение идентификации кредитной организации на основании договора, о чем должен проинформировать Банк России.

Согласно Положению Банка России от 12.12.2014 № 444-П операторы должны принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по идентификации клиентов.

¹ Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (вместе с «Требованиями к федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»)) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7284.

² Положение Банка России от 12.12.2014 № 444-П (ред. от 06.07.2020) «Об идентификации некредитными финансовыми организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 2015. № 14.

К таким мерам сегодня относятся: простая электронная подпись, создаваемая пользователем инвестиционной платформы с использованием логина и пароля при авторизации на платформе; SMS-ключ — известная участнику инвестиционной платформы последовательность алфавитно-цифровых символов, полученная на мобильный номер телефона участника инвестиционной платформы от оператора; квалифицированная электронная подпись — вид усиленной электронной подписи, ключ проверки которой указан в квалифицированном сертификате, выданном аккредитованным удостоверяющим центром.

Поскольку сама услуга реализуется с использованием цифровых технологий, это несет в себе дополнительные риски, связанные с необходимостью обеспечения информационной безопасности пользователей, что требует разработки специальных стандартов безопасности и ответственности за их неисполнение.

Обычно операторы инвестиционных платформ включают в правила еще и технические условия и требования к регистрации участников (например, загрузка отдельных страниц паспорта гражданина или устава юридического лица, протокола общего собрания, уведомление об используемом виде налогообложения и т.д.), а также дополнительные требования к лицам, привлекающим инвестиции, самостоятельно разрабатывают договоры инвестирования, соглашения об использовании аналога собственноручной подписи и обработке персональных данных¹.

Оператор инвестиционной платформы до заключения договора об оказании услуг по содействию в инвестировании обязан получить от инвестора — физического лица подтверждение того, что он ознакомился с рисками, связанными с инвестированием, осознает, что инвестирование с использованием инвестиционной платформы является высокорискованным и может привести к потере инвестиций в полном объеме, и принимает такие риски.

Добровольное информированное согласие на получение услуги в первую очередь должно реализовывать принцип осмысленного участия лиц в отношениях с использованием современных цифровых технологий². Данный принцип подразумевает не только информирование лиц о видах применяемых технологий, но и понимание ими тех рисков их правам и свободам, к которым использование конкретных технологий может привести.

Это особенно важно с развитием современных цифровых технологий, реализующих процессы автоматизированного принятия решений. Законодательство многих зарубежных стран устанавливают очень строгие требования в отношении систем, которые принимают автоматизированные решения, с правовыми или аналогичными значимыми последствиями для физических лиц.

Так, Европейский Совет по защите данных (European Data Protection Board, EDPB) и независимый орган Великобритании, созданный для защиты прав на информацию в общественных интересах и содействия открытости государственных органов и конфиденциальности данных для физических лиц, (Information

¹ Ваймер Е. В. Правовое регулирование деятельности инвестиционных платформ как направление развития цифровой экономики / Е. В. Ваймер // Алтайский юридический вестник 2020. № 2 (30). С. 119–123.

² Евсиков К. С. Право граждан на доступ к услугам связи как средство реализации права на доступ к информации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 1–2. С. 108–118.

Commissar's Office, ICO) уже опубликовали руководящие документы, касающиеся автоматизированного принятия решений (Automated Decision-Making, ADM)¹. Согласно этим документам лицо, использующее технологии автоматизированного принятия решений в рамках оказания телемедицинских услуг должно: активно информировать субъекта данных о профилировании и автоматизированном принятии решений, в том числе включить конкретные сведения об этом типе обработки в политику конфиденциальности; выполнить оценку рисков и обеспечить соответствующую защиту данных; реализовать механизм независимого мониторинга.

Необходимость обеспечения конфиденциальности персональных данных пользователей поднимает проблему псевдонимизации обрабатываемых цифровыми платформами данных пользователей с привлечением доверенной третьей стороны. Псевдонимизация данных предполагает использование такого идентификатора лица, по которому нельзя установить его личность без использования дополнительной информации, хранящейся у доверенного лица. В качестве такого доверенного лица может выступать оператор цифровой платформы.

Очевидно, информационно-правовой статус оператора цифровой платформы, как информационного посредника между пользователями и владельцами сервисов, размещенных на ней, должны также включать требования по обеспечению качества связи и информационной безопасности.

Требования к информационным системам персональных данных утверждены постановлением Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»² и включают обязательность размещения серверов на территории Российской Федерации, использование сертифицированных криптографических средств защиты информации и целый ряд организационных мер по хранению электронных документов и протоколированию действий по доступу к информации в системе и операциях с ней.

Вместе с тем постоянное развитие информационных технологий, развитие технологий больших данных и искусственного интеллекта³ требует организации постоянного внутреннего аудита информационной системы, основанной на эффективной системе мониторинга рисков⁴.

¹ Guidelines on automated individual decision-making and profiling // URL: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47742; Art. 22 GDPR — Automated individual decision-making, including profiling // URL: <https://gdpr.eu/article-22-automated-individual-decision-making/> (дата обращения: 20.11.2021).

² Постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // СЗ РФ. 2012 № 45. Ст. 6257.

³ Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39.

⁴ Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности : учебник и практикум / Т. А. Полякова, А. А. Стрельцов, С. Г. Чубукова, В. А. Ниесов. М. : ЮРАЙТ, 2016. 325 с. ; Информационные технологии в юридической деятельности : учебник и практикум / В. Д. Элькин, Т. М. Беляева, А. Т. Кудинов [и др.]. 2-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2015. 398 с. ; Информатика и математика : учебник и практикум / Т. М. Беляева, С. А. Важнов, В. В. Вешняков [и др.]. 1-е изд.. М. : Юрайт, 2016. 527 с. ; Правовая информатика : учебник и практикум / С. Г. Чубукова, Т. М. Беляева, А. Т. Кудинов, Н. В. Пальянова. 3-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2019. 314 с.

Рассмотренные особенности отношений с использованием цифровых платформ привели к возникновению в российской и зарубежной правовой науке дискуссии о формировании «платформенного права». В рамках цифровых платформ складывается система, в которой регулятором выступает не только государство в лице уполномоченных органов, но и операторы платформ, обладающие правом на применение механизма предоставления, ограничения или полного прекращения доступа к ресурсу для каждого отдельного пользователя либо группы лиц с целью контроля над взаимодействием пользователей, причем как с платформами, так и между собой¹.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего уточнения информационно-правового статуса операторов цифровых инвестиционных платформ, уточнения форм и способов опубликования и предоставления сведений, повышения требований к безопасности удаленной идентификации и аутентификации пользователей, принятие стандартов безопасности мест хранения и каналов, по которым передаются данные пользователя.

Операторы должны активно информировать субъекта данных о профилировании и автоматизированном принятии решений, в том числе включить конкретные сведения об этом типе обработки в политику конфиденциальности; выполнить оценку рисков и обеспечить соответствующую защиту данных; реализовать механизмы независимого мониторинга.

Есиков К. С.,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Ни одна научная отрасль не может считаться зрелой без самостоятельного языка науки, центром которого является профессиональный понятийный аппарат. Наличие данного аппарата является внешним индикатором сформированности и концептуальности научной отрасли. Это побуждает каждую научную дисциплину формировать самостоятельное исследовательское направление, посвященное понятийному аппарату. В информационном праве подобное направление уже сформировалось, что подтверждается многочисленными значимыми публикациями по данному вопросу, среди которых есть и монографические исследования², и научные статьи³.

¹ Radin M. J., Wagner R. P. The Myth of Private Ordering: Rediscovering Legal Realism in Cyberspace // Chicago-Kent Law Review. 1999. Vol. 73. P. 1307.

² Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред И. Л. Бачило, Т. А. Полякова, В. Б. Наумов. кол. монография. М. : ИГП РАН — Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2017. 264 с.

³ Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В. Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. № 12. С. 97–108.

Развитие любой отрасли права при этом сопровождается ростом знаний, непрерывно формируемых научным сообществом. Для его упорядочивания наука структурируется, разделяясь на подотрасли, институты, разделы и иные структурные единицы. В информационном праве существует множество вариантов деления, но устоявшейся сегодня классификацией можно назвать только структуру Информационного кодекса, предложенную И. Л. Бачило¹. Данный вариант классификации представляет собой не только видение структуры науки в момент составления проекта, но и формирует парадигму развития информационного права на будущее. При этом, возможность говорить о наличии раздела в отрасли права можно говорить только после появления внешних индикаторов, подтверждающих эту позицию. Данная точка зрения подтверждается и мнением экспертов в области информационного права, указывающих на динамическую структуру данной отрасли прав².

Таким образом, можно говорить, что каждому разделу информационного права необходимо постоянно подтверждать свою зрелость для обоснования вхождения в структуру науки и учебной дисциплины как самостоятельного раздела. В этой связи интересна концепция «цифровой зрелости», которую уже используют для оценки существующих правоотношений в информационном праве³. Представляется, что перспектива данной концепции с индикаторами развития может быть успешно трансформирована для исследования информационного права как науки. Это позволяет выдвинуть гипотезу, что любая из концепция информационного права, включая самые новаторские разделы, например, интернет-право, «цифровое государство», игровое право и т.д., может быть оценена на зрелость и самостоятельность через совокупность индикаторов. По мнению автора, в качестве основного индикатора должен выступать — сформированный понятийный аппарат.

Авторский анализ, который представлен в ряде опубликованных работ⁴, позволяет говорить, что понятийный аппарат концепции «использования информационных технологий в государственном управлении» находится сегодня в стадии активного формирования. Однако в данной сфере существует сегодня слишком большое количество терминов и определений, соотношение которых в теории информационного права не определено.

В мире использование информационных технологий в сфере государственного управления исследуется в рамках концепций: Open Government, E-Government, Digital Government и др. В России в научных публикациях и в текстах нормативных правовых актов используются термины: «электронная демократия»,

¹ Бачило И. Л. Институциональный подход к решению проблем понятийного аппарата в информационном законодательстве // Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред И. Л. Бачило, Т. А. Полякова, В. Б. Наумов. кол. монография. М. : ИГП РАН — Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2017. С. 22–24.

² Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. 2019. № 2. С. 80–92.

³ Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право, 2021, № 9, С. 107–116.

⁴ Евсиков К. С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. 2021. № 1. С. 17–21.

«электронное правительство», «информационное государство», «открытое правительство» и др. Существование близких по сематическому значению категорий вносит неопределенность и зачастую дифференцированную трактовку. Подобной точки зрения придерживаются и другие авторы, например, А. А. Дорская указывает, что концепция цифрового государства не развивалась планомерно из-за использования различных терминов: «цифровое государство», «электронное государство», «сетевое государство» и т.д.¹ Рассмотрим соотношение данных категорий.

И. Л. Бачило, предлагая структуру Информационного кодекса, выделяла в его особенной части раздел «электронное правительство»². Сегодня это одна из самых разработанных в науке информационного права концепций. Однако развитие информационных технологий позволяет говорить о появлении новых правовых категорий³. Наиболее часто в научных публикациях отечественными учеными правоведами используются термины «электронная демократия»⁴, «электронное государство»⁵, «электронное правительство»⁶. Максимальное количество подобных терминов привел Я. В. Антонов, который указал, что использование информационных технологий в сфере государственного управления происходит в рамках:

- 1) электронного правительства (e-government);
- 2) открытого правительства (open government);
- 3) электронного правосудия (e-justice);
- 4) электронного правотворчества (e-legislation);
- 5) электронных выборов (e-elections);
- 6) электронного голосования (e-voting);
- 7) электронного управления (e-governance)⁷.

Предлагаемая классификация носит информативный характер и не может рассматриваться с научной точки зрения, так как не соответствует принципам логики (наличие единого основания деления и отсутствие пересечения между разными классами). Сам Я. В. Антонов говорит о пересечении классифицируе-

¹ Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды : монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило [и др.] ; под общ. ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева. М. : ИЗИСП: Норма: Инфра-М, 2021. С. 13.

² Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред. И. Л. Бачило, Т. А. Полякова, В. Б. Наумов. М. : ИГП РАН — Издательство «Канон+», 2017. С. 22–23.

³ Чубукова С. Г. О принципах информационного права / С. Г. Чубукова // Российское право в Интернете. 2003. № 3. С. 8.

⁴ Черкасов К. В., Захаревич Д. А. «Открытое правительство» и «Электронное правительство»: вопросы соотношения концепций государственного управления // Гражданин и право. 2016. № 2. С. 40–41.

⁵ Азизов Р. Ф. Проблема соотношения терминов «электронное правительство» и «электронное государство» в современном информационном праве // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 4 (33). С. 139.

⁶ Киялханов И. Ш. Информационное право в терминах и понятиях : учебное пособие. М. : Юнити-Дана, 2017. С. 127–128.

⁷ Антонов Я. В. Политико-правовые аспекты формирования концепции электронной демократии в Российской Федерации и государствах — участниках СНГ // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 46–56.

мых категорий друг с другом. Таким образом, использовать данный перечень как логическую и системную совокупность терминов нельзя.

Для построения научной систематизации следует описать центральные концепции. Первой из них является открытое государство (Open Government). Следует отметить, что ранее система правовых норм, регулирующих «открытое правительство», рассматривалась как основная форма использования публичной властью информационных технологий в сфере государственного управления¹, но сегодня развитие концепции демонстрирует ее узкую направленность. «Открытое управление» сосредоточилось на раскрытии информации о деятельности государственного аппарата и создании механизма коммуникации между органами власти и институтами гражданского общества². При этом созданные в рамках концепции «открытое правительство» каналы коммуникации не эффективны.

Однако отказ от концепции открытого правительства следует признать преждевременным, «открытое правительство» и «электронное государство» целесообразно рассматривать как разные грани одного явления. При этом «электронное государство» может быть «открытым», а может и не быть таковым. Открытое государство по своим признакам соответствует демократическому государству, использующему современные информационные технологии. При этом использование информационных технологий возможно и в странах с недемократической формой правления. Таким образом, на основании классической системы разделения государств по формам правления целесообразно выделять следующие концепты:

- «электронная демократия» («открытое государство»);
- «электронная автократия».

«Электронная демократия» и «электронная автократия» различаются по формам участия граждан в управлении делами государства, которые выражаются в специфике использования информационных технологий органами публичной власти. Принципы функционирования информационных технологий в системе государственного управления позволяют относить страну к одному из предлагаемых типов.

Если органы публичной власти следуют принципам «открытого правительства», то можно говорить о существовании в стране «электронной демократии». Примером таких государств являются страны, подписавшие Декларацию Открытого правительства. Если использование информационных технологий в сфере государственного управления осуществляется с нарушением этих принципов, а их функционирование является приоритетом над правами и свободами человека

¹ Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации : учебное пособие. под общ. ред. А. А. Спиридонова. Тула: Изд-во ТулГУ, 2014. 337 с.

² Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0, утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29.05.2014 № 4 // СПС «Консультант-Плюс»; План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации», утвержден протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25.12.2014 № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

и гражданина, то можно говорить об «электронной автократии». Примером государства подобного типа является Китайская народная республика.

Одновременно с концептами «электронной демократии» и «электронной автократии» следует рассматривать категорию «электронное государство», которую И. Л. Бачило¹ определяет как форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия и исполнения их функциональных обязанностей. Основная цель создания электронного государства — предоставление информации и оказание определенного набора государственных услуг гражданам, предпринимателям и чиновникам, а личное взаимодействие между государством и потребителями услуг минимизировано. При этом государственные услуги понимаются в широком значении, которое включает в себя и услуги по отправлению правосудия и услуги по принятию норм права, регулирующих наиболее важные сферы общественной жизни. Подобная трактовка позволяет выделять в электронном государстве три концепта, определяемых на основе принципа разделения властей:

- «электронное правительство»;
- «электронное судопроизводство»;
- «электронный парламент».

Технология, являющаяся фундаментом «электронного государства», — Интернет. Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов власти и граждан в Интернете, являются правовой базой «электронного государства». Однако данная технология почти исчерпала потенциал для значительного повышения эффективности государственного управления. В настоящее время перспективными технологиями для государственного управления стали сквозные цифровые технологии:

- аналитика больших данных;
- искусственный интеллект и роботизация;
- «умные вещи», кибер-физическая интеграция и периферийные вычисления;
- виртуальная и дополненная реальность;
- высокоскоростные и квантовые вычисления;
- технологии блокчейна и распределённых реестров.

Говорить, что данные технологии входят в систему электронного государства нельзя, т.к. они выходят за рамки данной правовой категории. На основании этого целесообразно рассматривать два государственно-правовых концепта, регулирующих использование информационных технологий в сфере государственного управления:

- «электронное государство» — существующую систему норм права, определяющую предоставление государственных услуг в дистанционной форме и информирование населения о деятельности органов публичной власти в сети Интернет;
- «цифровое государство» — систему формирующихся правоотношений по поводу использования сквозных цифровых технологий органами публичной власти.

В информационном праве применение цифровых технологий органами публичной власти, как залог повышения эффективности их работы, является

¹ Бачило И. Л. Электронное правительство и инновации в области государственных функций и государственных услуг / Информационные ресурсы России. 2010. № 1. С. 14.

аксиомой¹. Однако правовое регулирование данного процесса находится на низком уровне, что обусловлено отсутствием устоявшегося понятийного аппарата. Данная статья направлена на формирование единых подходов к терминологии правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного управления. Автор не претендует на бесспорность предложенных им классификаций, а предлагает считать их отправной точкой для формирования самостоятельного раздела в рамках информационного права.

*Химченко А. И.,
кандидат юридических наук, преподаватель
кафедры информационного права
и цифровых технологий Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ОБЕЗЛИЧИВАНИЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Развитие технологий сбора, анализа, обработки и обмена данными, значительное увеличение их объема, способствует появлению все новых технологических решений и инновационных подходов к их использованию.

Обработка больших объемов данных вносит существенный эффект в различных областях общественной и деловой жизни, способствует появлению новых рынков, продуктов и услуг, созданию качественно новых возможностей для человека.

Поскольку в цифровой экономике данные приобретают основную экономическую ценность, вопросы их получения, использования, хранения, реализация потребителем права распоряжения принадлежащими ему сведениями и управление данными требуют все большего внимания в регуляторной политике государства².

¹ Чубукова С. Г. Правовое регулирование использования систем искусственного интеллекта для автоматизированного принятия решений: опыт Европейского Союза / С. Г. Чубукова, А. А. Суворов // Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России: Коллективная монография : в 4 т / отв. редактор С. Д. Могилевский [и др.]. М. : Проспект, 2020. С. 218–229.

² См.: Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2019. 237 с. ; Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2020. 254 с. ; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалева, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с. ; Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий : монография / под ред. д. ю. н. А. В. Минбалева. Саратов : Амирит, 2019. 206 с.

Объем аккумулированных данных и возникающие возможности по их применению могут, в том числе способствовать нецелевому использованию, что повышает риски негативного влияния на благополучие человека. Реализация рисков, связанных с нецелевым использованием накопленных массивов данных и множества производных правонарушений при их последующем применении требует поиска соответствующих механизмов их снижения.

Обезличивание данных как инструмент защиты и минимизации обработки данных является одним из таких механизмов и при качественной реализации соответствующим фактором обеспечения благополучия человека.

При этом создание эффективного механизма обезличивания данных является комплексной правовой и методологической задачей, поскольку предмет регулирования осложняется вопросами из различных сфер законодательства.

Согласно положениям Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»¹ обезличиванием персональных данных признаются действия, в результате которых становится невозможным без использования дополнительной информации определить принадлежность персональных данных конкретному субъекту персональных данных, а одним из принципов обработки персональных данных является то, что обрабатываемые персональные данные подлежат уничтожению либо обезличиванию по достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в достижении этих целей, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В настоящее время обезличивание данных осуществляется в соответствии с требованиями и методами по обезличиванию персональных данных, обрабатываемых в информационных системах персональных данных, в том числе созданных и функционирующих в рамках реализации федеральных целевых программ, установленными Уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных в Российской Федерации².

Однако существующие в текущем законодательстве понятия и режимы для обработки массивов обезличенных данных не предоставляют всей полноты правового инструментария, соответствующего отраслевым потребностям и ввиду повышенного интереса к соответствующим данным обуславливают актуальность поиска сбалансированных решений по их обезличиванию и последующего гражданского оборота.

Прежде всего, методические рекомендации, определяющие механизмы обезличивание персональных данных, подлежат применению только операторами, являющимися государственными или муниципальными органами, оставляя вне фокуса внимания остальных участников рынка.

При этом современные реалии цифровой экономики подразумевают обработку больших объемов и использование результатов анализа для чего в процесс должны быть вовлечены не только операторы, являющиеся государственными или муниципальными органами, но также множество других институтов и игроков.

Действующее законодательство не регламентирует вопросов, что подразумевается под обезличенными персональными данными для гражданского оборота,

¹ СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3451.

² Методические рекомендации по применению приказа Роскомнадзора от 05.09.2013 № 996 «Об утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных» (утв. Роскомнадзором 13.12.2013).

как и в каком виде они могут передаваться и как обеспечивается безопасность их передачи.

При этом, ввиду нахождения на технологическом острие и стыке интересов многих участников рынка интерес к указанным вопросам будет только усиливаться.

В частности, по оценкам Ассоциации участников рынка больших данных (АБД), ежегодный оборот этого рынка в России составляет от 10 млрд до 30 млрд руб.¹ и использование обезличенных данных является ключевым фактором развития бизнеса в сфере аналитики больших данных.

Представляется, что для создания эффективного механизма оборота обезличенных данных необходимо формирование компонента информационно-правового обеспечения среды доверия соответствующего оборота. Стимулирующими шагами для чего может стать решение первоочередных задач:

- разработка понятийного аппарата;
- разработка правового режима анонимных (полностью обезличенных) данных, которые необратимо утратили связь с физическим лицом;
- разработка механизмов контроля за операторами данных в целях соблюдения прав граждан на защиту их персональных данных на всех этапах обработки;
- разработка механизмов передачи обезличенных данных;
- введение запрета на деобезличивание;
- создание условий для недискриминационного доступа бизнеса к государственным данным, формирование принципов и стандартов доступа к государственным данным.

Одним из составных элементов может стать разработка критериев достаточности обезличивания данных, выводимых за периметр действия требований законодательства о персональных данных. Очевидно, что методов, которые полностью обезличивают данные и при этом сохраняют их ценность, на сегодняшний день не существует, ввиду чего специфика задачи заключается в поиске баланса между глубиной обезличивания данных и остаточной ценностью таких данных для анализа.

При определении свободы обращения обезличенных данных может использоваться применяемая в международной практике дифференциация по степени обезличивания данных, подразумевающей различные уровни обезличивания². Более высокое количество мер используемое для обезличивания уменьшает вероятность повторной идентификации, повышая тем самым коэффициент обезличивания. Однако при внедрении соответствующей модели необходимо математическое обоснование рисков их применения.

Вместе с тем необходимо отметить, что отдельные законодательные акты инициируют процессы в сфере инновационной деятельности, в том числе с применением обезличивания данных и регламентируют порядок деятельности с ними.

Так, в соответствии с положениями Федерального закона от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регу-

¹ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4731592> (дата обращения: 18.01.2022).

² Полякова Т. А. Актуальные организационно-правовые вопросы трансграничной передачи персональных данных / Т. А. Полякова, А. И. Химченко // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 1. С. 113–122.

лирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»¹ (далее — Закон), с 1 июля 2020 г. в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве сроком на 5 лет установлен эксперимент по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта, а также последующего возможного использования результатов применения искусственного интеллекта.

Согласно нормам Закона, обработка персональных данных в обезличенном виде может осуществляться без согласия субъекта персональных данных для целей проведения эксперимента в городе федерального значения Москве, а также для повышения эффективности государственного и муниципального управления.

Приказом Минцифры России от 29.09.2021 № 1015² утвержден порядок уничтожения персональных данных, полученных в результате обезличивания, субъектом экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в случае прекращения статуса субъекта экспериментального правового режима.

Таким образом, ввиду того, что в условиях цифровой экономики интерес к наращиванию гражданского оборота обезличенных данных будет со временем только повышаться поиск и применение качественных сбалансированных решений в сфере управления данными, будут способствовать снижению риска их нецелевого использования, минимизации производного неблагоприятного эффекта и в определенной степени фактором обеспечения благополучия человека.

¹ СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2701.

² Зарегистрировано в Минюсте России 29.11.2021 № 66042.

*Холодная Е. В.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ТЕРРИТОРИИ ЕС

Цифровизация существенным образом модифицирует права человека, способствуя появлению новых правовых статусов и преобразованию правового регулирования под влиянием техногенного фактора. Как отмечает А. В. Минбалеев, сегодня не столько право влияет на развитие отношений в сфере использования цифровых технологий, сколько последние вынуждают право трансформироваться и взаимодействовать с другими регуляторами¹.

Появились цифровые права (digital rights), понимаемые в широком смысле через публично-правовой подход, как комплексный блок информационных прав — на доступ к Интернету, право на забвение, право на цифровую идентичность, право на защиту от деструктивной информации, право на доменное имя и др., получившие законодательное закрепление в разных странах². Например, в ст. 35 Конституции Португальской Республики закреплены основные цифровые права граждан, среди которых выделено право свободного доступа к информационным сетям общественного пользования³; а в ряде стран право на доступ к Интернету отнесено к универсальным и общедоступным услугам, как, в Декрете Министерства транспорта и коммуникаций Финляндии от 15.10.2009 № 732/2009 «О минимальной скорости функционального интернет-доступа как универсальной услуги»⁴. Фактически в настоящий момент право на доступ к Интернету признано социальным, надстройкой права на информацию.

Право на забвение (right to erasure, right to be forgotten), впервые утверждено в Европейском Союзе в 2014 г. на основании постановления Европейского Суда и в настоящий момент сформулировано как право требовать исправления или уничтожения персонифицированных данных при обращении к поисковым системам (требование исключить из результатов поиска определенную инфор-

¹ Минбалеев А. В. Проблемы регулирования искусственного интеллекта // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2018. Т. 18, № 4. С. 82–87; Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. С. 6–8.

² Талапина Э. В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. Т. 14. № 3. С. 122–146; Минбалеев А. В. Актуальные проблемы информационного права в условиях цифровой трансформации // Информационное право. 2021. № 1. С. 23–27.

³ Конституции Португальской Республики URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf> (дата обращения: 16.11.2021).

⁴ Communications Market Act, 393/2003 URL: <https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwefin.htm> (дата обращения: 16.11.2021).

мацию, которую можно найти по запросам). При рассмотрении таких запросов поисковые системы должны руководствоваться является ли информация неточной, неуместной или избыточной, важна ли она для общества. Однако право на забвение распространяется не только на поисковые системы. Любой оператор персональных данных в ЕС должен удалять чьи-либо персональные данные по запросу, если это не противоречит интересам общества или иным фундаментальным правам европейцев. Тем не менее при применении отдельных видов цифровых технологий реализация этого права сильно осложнена. Так, в 2020 г. Министерство сотрудничества в области развития Дании опубликовало отчет, в котором технология блокчейн признана эффективным инструментом борьбы с коррупцией, особенно в лагерях беженцев. Безопасная и прозрачная запись данных в технологии распределенного реестра активно используется в Дании для предоставления беженцам прав на помощь, землю и денежные пособия и др. Беженцы часто не могут предъявить удостоверение личности и блокчейн-технологии и биометрические данные решили проблему идентификации. Однако привязка личности к биометрическим данным вызывает опасения по поводу конфиденциальности и проблемы реализации «права на забвение», т.к. общий европейский регламент защиты данных (GDPR) обеспечивает физическому лицу право на удаление своих данных. Тем не менее сама природа блокчейн-технологии не позволяет изменять или исключать внесенные данные. В ЕС понимают эту проблему и уже изучают вопросы ее решения¹.

Право на отключение от электронных коммуникаций после трудового дня еще одно новшество эпохи цифровизации, закрепленное на законодательном уровне в Германии, Франции² и др. странах. Данное право направлено на предотвращение двойственности времени труда и отдыха, и должно обеспечивать психологическое благополучие.

Право на доменное имя и его защиту также получило широкое распространение. Так, президент Франции Э. Макрон подал четыре жалобы в рамках единой политики разрешения доменных споров UDRP во Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС): на домены EmmanuelMacron.com, Macron2022.com, EmmanuelMacron2022.com и Emmanuel-Macron.com. На каждое доменное имя подана отдельная жалоба, так как все имена принадлежат разным регистрантам³.

Согласно французскому Закону № 2016-1321 от 07.10.2016 «О цифровой республике» появилось право на цифровую смерть — право лица после смерти на соблюдение поставщиками онлайн-услуг или доверенными лицами его воли по поводу дальнейшей судьбы персонифицированной информации, опубликованной онлайн⁴.

¹ 2020: Министерство в Дании рассказало, как блокчейн победит коррупцию URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья: Блокчейн_ \(Blockchain\) \(дата обращения: 03.01.2022\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья: Блокчейн_ (Blockchain) (дата обращения: 03.01.2022)).

² Во Франции вступил в силу закон о «праве на отключение» URL: [https://www.computerworld.ru/articles/Vo-Frantsii-vstupil-v-silu-zakon-o-prave-na-otklyuchenie \(дата обращения: 03.01.2022\)](https://www.computerworld.ru/articles/Vo-Frantsii-vstupil-v-silu-zakon-o-prave-na-otklyuchenie (дата обращения: 03.01.2022)).

³ Президент Франции пожаловался на домены, использующие его имя URL: [https://d-russia.ru/prezident-francii-pozhalovalsja-na-domeny-ispolzujushhie-ego-imja.html \(дата обращения: 15.01.2022\)](https://d-russia.ru/prezident-francii-pozhalovalsja-na-domeny-ispolzujushhie-ego-imja.html (дата обращения: 15.01.2022)).

⁴ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique URL: [https://wipolex.wipo.int/ru/text/420577 \(дата обращения: 16.01.2022\)](https://wipolex.wipo.int/ru/text/420577 (дата обращения: 16.01.2022)).

Фундаментом большинства цифровых прав является право на уважение частной жизни, границы которой в условиях цифровизации регулярно нарушаются и со стороны государственных структур, и со стороны бизнеса. При этом по состоянию защищенности прав человека в государстве определяют развитость демократических институтов. Так, Европейский надзорный орган по защите данных (European Data Protection Supervisor, EDPS) обязал Европол удалить большую часть огромного хранилища персональных данных, определенного как «ковчег больших данных», в который, как было установлено, были собраны миллиарды точек информации. Конфиденциальные данные в ковчеге были взяты из отчетов о преступлениях, взломанных телефонов и собраны у беженцев, никогда не участвовавших в каких-либо противоправных деяниях. Персонализованные данные поступали в Европол из правоохранительных органов различных стран в течение шести последних лет и по оценке экспертов составляют не менее 4 петабайт, что эквивалентно 3 млн компакт-дисков или пятой части всего содержимого Библиотеки Конгресса США¹. Данный прецедент обнажил дисбаланс между интересами национальной безопасности и конфиденциальностью личной жизни. Конечный результат этого противостояния будет иметь последствия для будущего конфиденциальности в Европе. Однако ЕС решил укреплять позиции против новых угроз конфиденциальности частной жизни, приняв Рекомендации CM/Rec (2021)8 Комитета министров государствам-членам о защите физических лиц в отношении автоматической обработки персональных данных в контексте профилирования (Принято Комитетом министров 3 ноября 2021 г. на 1416-м заседании заместителей министров), как дополнительную гарантию защиты персональных данных и частной жизни. В Рекомендации предусматривается, что при профилировании должно гарантироваться как в государственном, так и в частном секторе уважение основных прав и свобод, таких как человеческое достоинство, неприкосновенность частной жизни, свобода выражения мнений, недискриминация, социальная справедливость, культурное разнообразие и демократия. В Рекомендации «профилирование» означает любую форму автоматизированной обработки ПД, включая использование систем машинного обучения, для оценки определенных личных аспектов, касающихся человека, в частности для анализа или прогнозирования аспектов производительности труда человека, его экономического положения, здоровья, личных предпочтений, интересов, надежности, поведения, местонахождения или передвижений. По мнению ЕС, использование методов профилирования, результатом которого является отнесение людей к заранее определенным категориям очень часто без их ведома, может иметь юридические последствия². При этом отсутствие прозрачности может создать существенный риск для прав человека³.

¹ A data 'black hole': Europol ordered to delete vast store of personal data URL: <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data> (дата обращения: 16.01.2022).

² Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 5–19.

³ Защита персональных данных: Комитет министров обновил рекомендацию, касающуюся профилирования URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/data-protection-committee-of-ministers-updates-recommendation-on-profiling> (дата обращения: 10.01.2022).

Как видно, технологический прогресс усугубляет имеющиеся правовые задачи. Обращение к опыту ЕС доказывает, не все социальные последствия цифровизации возможно предусмотреть заранее. Тем не менее ориентация на неукоснительное соблюдение прав человека, на наш взгляд, выступает основным вектором для выстраивания эффективного правового регулирования в условиях цифровой среды.

Сушкова О. В.,

*кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры информационного права
и цифровых технологий, доцент кафедры
предпринимательского и корпоративного права
Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

РОЛЬ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Введение. Рост Интернета, как средства продаж иллюстрирует, как цифровая эпоха повлияла на маркетинг¹ и торговые сети². В. А. Маслова обращает внимание на то, что в зарубежной практике, например, в британском Кодексе добросовестности при поставках товаров повседневного спроса, ритейлерами признают тех, чей оборот превышает 1 млрд английских фунтов стерлингов по операциям, связанным с товарами повседневного спроса в Великобритании³. Ю. С. Харитоновна отмечает, что «торговую розничную сеть (сетевую ритейлера) в первую очередь характеризует комплексный подход к организации продажи товаров в нескольких торговых точках»⁴, в которых товары предлагаются к продаже розничному потребителю, и за счет этого комплексного подхода удается достичь высоких показателей прибыли⁵. Как отмечается в экономической литературе, среди торговых сетей можно выделить корпоративную розничную торговую сеть, обладающую следующими характеристиками: 1) наличие единого центра управления с едиными принципами управления (общее управление); 2) организация централизованных потоков информации; 3) наличие общего названия (единой торговой марки); 4) предложение аналогичного ассортимента товаров и услуг; 5) использование современных подходов к управлению ассортиментом

¹ Сушкова О. В. Влияние технологии искусственного интеллекта на рынок маркетинга // Коммерческое право : науч.-практ. журнал. 2020. № 2 (37). С. 52–59; Измайлова Е. В. Особенности заключения договоров в маркетинговой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 141–146.

² Андреева Л. В. Антимонопольные нормы в законодательстве о торговле: проблемы правоприменения // Юрист. 2017. № 9. С. 4–8.

³ См.: Маслова В. А. Понятие «продовольственный товар» и его юридическое значение для договоров между торговыми сетями и поставщиками // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

⁴ Харитоновна Ю. С. Признаки торговой сети в законодательстве о торговле и конкуренции // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 20–22.

⁵ Кодекс добросовестных практик при поставках товаров повседневного спроса (перевод с англ.) // Коммерческое право. 2009. № 2.

(переход к управлению ассортиментом с позиций категорийного менеджмента); 6) предложение широкого спектра услуг; 7) наличие общей системы логистики; 8) наличие общей маркетинговой стратегии; 9) наличие единых стандартов обслуживания, которые в совокупности оказывают влияние на формирование показателей эффективности функционирования подобных розничных торговых сетей как единого целого¹.

Ключевым событием стал рост «экономики платформ», где цифровая платформа объединяет поставщиков и потребителей. И. В. Ершова справедливо отмечает, что «наиболее важным для создания законодательной основы инновационного прогресса является тот факт, что при реализации планов по указанным направлениям сегодня применяются платформенные решения. Это понятие включает в себя группы технологий, используемых в качестве основы, обеспечивающей создание конкретизированной и специализированной системы цифровой и технологического взаимодействия с целью достижения высоко-технологичного продуктивного результата.

Сегодня уже сформировалась потребность в современном правовом регулировании, учитывающем особенности применяемых цифровых технологий и искусственного интеллекта². Ярким примером здесь является использование платформ в сфере экономики и предпринимательства³. Таким образом, в настоящее время начинает формироваться в науке права — платформенное право.

Часто это связано с ростом «шеринговой» или «гиг-экономики». Известные примеры относятся к поездкам на такси (Uber), краткосрочному размещению (Airbnb) и разнорабочим (Taskrabit). А. В. Михайлов отмечает, что «Переход к цифровой экономике, по сути, означает переход к правовой работе в областях, обслуживающих шестой технологический уклад. И законодательство, и юридическая наука должны решать задачи правового обеспечения указанных выше технологий. Соответственно, и законодательство, и юридическая наука должны претерпеть определенные сущностные перемены. Изменение общественных отношений должно привести и к изменению их правового регулирования. Шестой технологический уклад должен обеспечиваться нормами практически всех существующих отраслей права⁴, причем в их взаимодействии»⁵.

¹ Никулина Т. А. Понятие, признаки и классификация розничных торговых сетей // Маркетинг в России и за рубежом. 2011. № 5.

² Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий : монография / под ред. д. ю. н. А. В. Минбалева. Саратов : Амирит, 2019. 206 с. ; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалева, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с.

³ Алтухов А. В., Ершова И. В., Кашкин С. Ю. Платформенное право как драйвер развития инноваций // Предпринимательское право. 2020. № 4. С. 17–24.

⁴ Камышанский В. П. Некоторые проблемы современной юридической науки и образования: что день грядущий нам готовит? // Власть закона. 2018. № 4. С. 13–15.

⁵ Михайлов А. В. Перспективы развития законодательства о предпринимательской деятельности в условиях цифровой экономики // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2019. № 3. С. 7–13.

В зарубежной литературе высказывается позиция о том, что до настоящего времени вышеуказанные операторы не подвергались упреждающему регулированию¹. В России правовой статус «оператора цифровых платформ» также не находит своего регулирования. Однако в Законе об инвестиционных платформах² упоминается в ст. 8 о правовом режиме утилитарных цифровых правах, а также об особенностях совершения сделок с утилитарными цифровыми правами и цифровыми финансовыми активами в инвестиционной платформе и через оператора обмена цифровых финансовых активов. В. В. Кваниной отмечается, что такие операторы имеют ряд базовых функций, которые предусмотрены Законом об инвестиционных платформах: 1) контрольная, 2) удостоверяющая, 3) техническая, 4) информационная, 5) учетная³.

Никто не хотел бы исключать инновации без необходимости при их возникновении, даже, когда они возникают в виде идеи. Однако, если признается необходимость хорошего регулирования, даже инновационные разработки должны уважать ценности защиты прав потребителей. Суды и регулирующие органы должны найти практические решения для обеспечения сохранения основных потребительских ценностей⁴. Только несколько новых вопросов потребуют рассмотрения радикальных изменений на уровне основных правил защиты прав потребителей, хотя в некоторых секторах экономической деятельности, возможно, потребуется пересмотреть выбор государственной политики.

Применение традиционных юридических правил. Основные потребительские правила часто используются в диспозитивной форме, это связано с тем, чтобы приспособиться к контексту новой платформы; хотя иногда правила могут нуждаться в корректировке технологически нейтральным образом. Правила предоставления информации в равной степени применяются как в онлайн-мире, так и в офлайн-мире, и в некотором смысле технологии упрощают предоставление информации. Действительно, можно услышать критику по поводу информационной перегрузки и, в частности, через достаточно большие онлайн-договоры (электронные сделки)⁵. Часто проблема состоит в том, чтобы сделать информацию достаточно заметной, и в связи с этим возникают судебные разбираательства по поводу использования ссылок для соблюдения информационных обязательств (Раздел 5)⁶. Один из важнейших вопросов заключается в том,

¹ Koopman C., Mitchell, M., & Thierer, A. The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change // *Journal of Business, Entrepreneurship and The Law*, 2015, № 8 (2), P. 529–546.

² Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

³ Кванина В. В., Спиридонова А. В. Публично-правовое и частноправовое регулирование деятельности оператора инвестиционной платформы // *Право и цифровая экономика*. 2020. № 4. С. 25–31.

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁵ Ben-Shahar O. The myth of 'opportunity to read' in contract law // *European Review of Contract Law*, 2009, № 5, P. 1–28 ; Ben-Shahar, O., & Schneider, C. More than you wanted to know: The failure of mandated disclosure. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014.

⁶ European Commission. (2016). Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices. Brussels: Commission Staff Working Document SWD (2016) 163 final.

чтобы решить, несет ли платформа, как субъект права, ответственность только за услуги, которые она предоставляет в качестве посредника, или же она становится вовлеченной и несет ответственность за предоставление договорных условий на поставляемые товары или услуги¹.

В этой связи необходимо упомянуть о правовом статусе информационного посредника в российском праве (ст. 1253.1 ГК РФ), который только при определенных обстоятельствах несет ответственность перед потребителем. О. В. Сушкова отмечает, что «в случае, если информационный посредник предоставляет возможность размещения материала в информационно-телекоммуникационной сети, он не несет ответственность за нарушение интеллектуальных прав, произошедшее в результате размещения в информационно-телекоммуникационной сети материала третьим лицом или по его указанию, при одновременном соблюдении информационным посредником определенных в ГК РФ условий (п. 3 ст. 1253.1 ГК РФ)»².

Правила защиты данных применяются так же, как и в реальном мире, хотя для работы с файлами cookie необходимы особые правила. А. В. Минбалеев справедливо отмечает, что «на сегодняшний день на уровне действующего законодательства Российской Федерации разграничение понятий «традиционных» персональных данных, биометрических и генетических данных не проведено однозначно. Одновременно законодатель предпринял попытку дифференциации правового режима различных видов персональных данных, однако такая дифференциация проведена не вполне последовательно и корректно»³. Следовательно, данные, которые потребители предоставляют в сети Интернет для совершения определенных действий и, которые обрабатываются путем клика, можно определить, как «нетрадиционные» неурегулированные действующим законодательством.

Ожидаемая Директива о защите прав потребителей⁴ и дальнейшая модернизация национального законодательства стран ЕС прояснит некоторые информационные аспекты, связанные с платформами. Например, платформа должна указать, является ли поставщик продавцом, и, если нет, объяснить, что права потребителей в соответствии с законодательством ЕС не применяются. Кроме того, в нем должно быть объяснено, как распределяются обязательства между третьей стороной, предлагающей товары, услуги или цифровой контент, и поставщиком онлайн-рынка. Также следует обмениваться информацией об основных параметрах любого ранжирования и их относительной важности. Также будет вводиться заблуждение представлением отзывов государством потребителям без принятия разумных и пропорциональных мер для проверки того, что они исходят от таких потребителей. Вопрос дискуссионный, все ли

¹ Hatzoploulos V., & Roma, S. Caring for sharing? Collaborative economy under EU Law // *Common Market Law Review*, 2017, № 54, P. 81–128.

² Сушкова О. В. Актуальные вопросы практики защиты авторских прав в бизнесе в сети Интернет // *Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес»*. 2019. № 3. С. 26–31.

³ Минбалеев А. В. Проблемные вопросы понятия и сущности персональных данных // *Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере*. 2012. № 2 (4). С. 4–9.

⁴ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market // *OJ 2000 L178/1*.

решения идеальны: должны ли трейдеры полагаться на заявления третьих лиц об их статусе? Но дело в том, что общие правила могут применяться и могут быть адаптированы по мере необходимости без ущерба для основных ценностей.

Одна из конкретных проблем, связанных с платформами, заключается в том, что они способствуют появлению новой категории участников, которые являются отдельными лицами и участвуют в торговле на разовой основе. Точно так же, как «просьюмеры»¹ — это потребители, которые используют технологии, чтобы стать более осведомленными и влиятельными в обеспечении товаров и услуг, удовлетворяющих их потребности², так и судьбы платформ позволяет людям с меньшим опытом, чем традиционные трейдеры, заниматься производством и продажей — их можно было бы назвать «кондукторами». Утверждается, что эта новая категория ставит перед регуляторами новые задачи. По правде говоря, всегда существовала граница между контрактами C-2-C и B-2-C. Тесты для проведения границы включают частоту сделок, условия, предлагаемые поставщиком, размер оборота и возможность получения прибыли. В настоящее время большое количество потребителей втянуто в мир регулируемой торговли через платформы. Действительно, они могут быть не в состоянии легко регулировать количество продаж после того, как их цифровой контент будет размещен на платформах. Это может привести к тому, что органы государственного контроля, в целях сдерживания конкуренции могут приостановить бессистемные продажи на платформе и обязать их проводить согласование по наиболее крупным сделкам.

Однако в конечном итоге сам по себе факт использования цифровой среды не является основанием для изменения объема охраны прав потребителей. Потребности в защите прав потребителей у тех, кто ищет такси, похоже, мало отличаются от того, вызвали ли они такси или нашли его в мобильном приложении. Также не следует принимать более низкие стандарты, потому что кто-то является частью гиг-экономики и предлагает свои услуги только несколько часов в неделю. В особенности, если такой вид деятельности относится к профессиональной, то, в настоящее время, в литературе высказывается позиция о создании саморегулируемых организаций для поддержки тех или иных видов предпринимательской деятельности, несмотря на то, что Федеральный закон «О саморегулируемых организациях»³ предусматривает ограниченную сферу действия. Справедливо отмечается проф. Ю. Г. Лесковой о том, что «и законодатель, и правоприменитель «сомневаются» в достоверности информации, предоставленной в электронной форме на основании данных, размещенных на соответствующих сайтах Интернета. Возможно, подобное связано с тем, что указанные платформы для размещения информации не до конца «надежны» и не стали индикаторами благонадежности, подтверждающими право на выполнение работ и заключение государственного контракта. Поэтому неслучайно

¹ Рекомендация N CM/Rec (2018)10 Комитета министров Совета Европы «О вкладе культуры в укрепление Интернета в качестве фактора эмансипации» (Вместе с «Руководящими принципами...», «Словарем терминов...») (Принята 14.11.2018 на 1329-м заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 1.

² Toffler A. The third wave: The classic study of tomorrow. New York, NY: Bantam Books. 1980.

³ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

представители ведущих разработчиков автоматизированных информационных систем предлагают новые IT-решения»¹.

Существует противоречие между стремлением содействовать развитию предпринимательства (или, в случае более социально настроенных, ответственным распределением ресурсов) и необходимостью обеспечения защиты прав потребителей. Могут быть заданы правовые вопросы о выборе государственной политики, но на данный момент суть в том, что только потому, что технология позволяет новым участникам, это не должно само по себе служить оправданием для снижения стандартов, в том числе и разрабатываемых СРО.

Новые правила для платформ. Важность онлайн-платформ даже заставила ЕС задуматься о регулировании таких договоров, как В-2-В, учитывая важную роль в обеспечении доступа к рынку², обсуждая предложение о постановлении и продвижении принципов справедливости и прозрачности для бизнес-пользователей услуг онлайн-посредничества³. Вопрос *ответственности платформ* перед потребителями также требует внимания. В этой части следует четко понимать под платформой мы понимаем субъект или объект оборота. Поскольку, на наш взгляд, правосубъектность платформы будет оказывать существенное влияние на установление той или иной меры ответственности при нарушении потребительского законодательства.

Недавняя реформа потребует от платформы распределения обязательств. Должен ли закон идти дальше и налагать на платформу существенные обязательства? *С точки зрения защиты прав потребителей платформы можно рассматривать просто как эквивалент торгового центра:* никто не ожидает, что арендодатель будет нести ответственность за товары, проданные в магазинах. Однако, поскольку платформы являются катализатором коммерциализации экономики совместного использования, может возникнуть вопрос, должны ли платформы нести какую-то ответственность. Платформы могут выходить за рамки посреднических операций и, в некоторых случаях, устанавливать стандарты и навязывать цены; часто они участвуют в сборе платежей, организации доставки и работе с жалобами (например, по принципу оракула). Эти особенности могут привести к вопросу о том, должны ли они нести субсидиарную или солидарную ответственность? Это был пример регулятивного инструментализма для достижения конкретной цели политики по усилению защиты прав потребителей. Повышая доверие потребителей к платформам, это также может вызвать доверие потребителей к менее известным интернет-магазинам, которые они могут размещать.

О. А. Тарасенко справедливо отмечает, что «существующий процесс цифрового преобразования нескольких приоритетных направлений развития финансовых технологий и сервисов. Полагаем, что их можно классифицировать в зависимости от того, предлагается ли сервис или технология клиентам банка либо

¹ Лескова Ю. Г. Применение информационных (цифровых) технологий в саморегулировании как условие развития строительной отрасли и правового регулирования // Гражданское право. 2018. № 5. С. 9–11.

² Twigg-Flesner C. The EU's proposals for regulating B2B relationships on online platforms — transparency fairness and beyond // Journal of European Consumer and Market Law, 2018, № 7 (6), p. 222–233.

³ COM (2018) 238 final.

они используются собственно банками. Данная классификация, впрочем, не носит жесткого характера, поскольку в некоторых случаях технологии и сервисы (к примеру, блокчейн) могут эксплуатироваться банками и их клиентами совместно»¹.

Можно провести некоторые аналогии с другими ситуациями, в которых третьи стороны должны нести ответственность перед потребителями. Можно провести сравнение с применением мер солидарной ответственности к лицу, владельцу кредитной карты за качество товаров и услуг, купленных с использованием карты. Такие поставщики финансовых услуг могут считаться потенциально ответственными, поскольку ожидается, что они будут проверять качество тех, кто набирается в сети. Они стоят за продавцами, которые имеют доступ к их объектам. Однако это нереально для некоторых провайдеров, которые тем не менее несут солидарную ответственность. Рассмотрим сложные международные сети, стоящие за такими системами, как Mastercard и Visa. Участник сети, выпустивший карту, может находиться за много миль от поставщика товаров, о котором он не знает. Именно тот факт, что кредиторы получают прибыль от сделки и могут распределить стоимость и ответственность, эффективно сказывается на будущих сделках. Возвратный платеж теперь является привычным механизмом защиты прав потребителей. Основания для введения «ответственности за платформу» также может быть такими же, как и для розничных продавцов по договорам о «пакетных поездках». Они несут ответственность за стороны, которых координируют².

В России активно развивается платежная система «Мир» и, соответственно, платежная карта с одноименным названием «Мир». Е. Г. Хоменко отмечает, что «платежная карта «Мир» обязательна к приему всеми организациями, индивидуальными предпринимателями при оплате товаров (работ, услуг). Продавец (исполнитель) обязан обеспечить возможность оплаты товаров (работ, услуг) путем использования национальных платежных инструментов, а также наличных расчетов по выбору потребителя (ст. 16.1 Закона РФ о защите прав потребителей). Во-вторых, национальная платежная карта «Мир» — единственная платежная карта, которая используется при получении лицом за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, государственных внебюджетных фондов заработной платы, пенсий, социальных пособий, стипендий и денежного довольствия военнослужащих в случае их перевода на банковские счета, операции по которым осуществляются с использованием электронного средства платежа»³.

При использовании всех перечисленных платежных систем нельзя забывать и о мерах ответственности, поскольку, работая с компаниями в сетевой ситуа-

¹ Тарасенко О. А. Цифровой банкинг в России (§ 2, гл. 10). // Цифровая экономика: концептуальные основы правового регулирования бизнеса в России : монография / отв. ред. В. А. Лаптев, О. А. Тарасенко. М. : Проспект, 2020. С. 337.

² Busch C. (2016). Crowdsourcing consumer confidence: How to regulate online rating and review systems in the collaborative economy. In A. De Franceschi (Ed.), *European contract law and the digital single market* Cambridge : Intersentia. 2016. P. 223–243.

³ Хоменко Е. Г. Виды электронных платежных систем в России. Платежная система «Мир»: основы создания и перспективы развития России (§ 4, гл. 11). // Цифровая экономика: концептуальные основы правового регулирования бизнеса в России : монография / отв. ред. В. А. Лаптев, О. А. Тарасенко. М. : Проспект, 2020. С. 401.

ции, они воспринимаются потребителями как подтверждение поставщика при заключении той или иной сделки. Платформы имеют хорошие возможности для распределения убытков, а также будут использовать тех заинтересованных лиц (как правило, субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности), кто продает через их платформу товары (работы, услуги)¹.

Вывод. Общая политика привлечения платформ к ответственности за поставщиков, которых они размещают, может быть для некоторых слишком экстремальной. Возможно, платформы должны раскрывать информацию о том, несут ли они какую-либо ответственность за поставщиков, которых они размещают или нет? Возможно, как в ст. 1253.1 ГК РФ (ответственность информационных посредников) устанавливать условия наступления того или иного вида ответственности, либо ее отсутствие. Теоретически можно предположить, что платформы несут ответственность если только они явно не отказываются от выполнения взятых на себя обязательств (в том числе и в рамках публичного договора, оферты). Несмотря на то что в ряде случаев платформы могут нести солидарную ответственность (например, с поставщиками финансовых услуг, если платформа предлагает платежный сервис) — они должны иметь некоторые обязанности. Например, могут быть введены информационные обязанности или на них может быть возложена обязанность передавать сообщения между потребителями и поставщиками. Представляется разумным, что платформы должны нести ответственность за то, чтобы их механизмы проверки были справедливыми и прозрачными. Можно также ожидать, что они введут механизмы рассмотрения жалоб, а также саморегулирования (как способ защиты прав потребителей).

*Грищенко Г. А.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
информационного права и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ОСОБЕННОСТИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ

В настоящее время социальные сети являются весьма распространенной и удобной с точки зрения поиска и подачи информации формой интернет-коммуникации. В социальных сетях не только распространяется социально значимая информация, но реализуются и иные потребности общественной жизни, например, ведение бизнеса, просмотр фильмов, поиск работы, получение образования и др.

По данным, приведенным в Глобальном цифровом отчете на начало 2021 г., в мире насчитывается 4,2 млрд пользователей социальных сетей, что составляет более чем 53 % всего населения мира².

В то же время существенно повысились и угрозы использования социальных сетей в противоправных целях, например, для распространения фейковой

¹ Murray A. Nodes and gravity in virtual space // *Legisprudence*, 2011, № 5 (2), P. 195–222.

² Отчет по использованию социальных сетей, Интернета в целом и e-commerce на начало 2021 // URL: <https://cpa.rip/stati/digital-2021/> (дата обращения: 05.01.2022).

информации, вовлечения пользователей в совершение противоправных деяний, организации общественных беспорядков и пр.

В связи с этим попытки российского законодателя по регулированию интернет-сферы свидетельствуют о пристальном внимании государства к функционированию социальных сетей, правилам размещения информации и деятельности ключевых субъектов на таких интернет-площадках.

1 февраля 2021 г. вступил в силу «закон о самоконтроле социальных сетей» (Федеральный закон от 30.12.2020 № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»)¹, в соответствии с которым интернет-площадки сами обязаны выявлять и блокировать запрещенную информацию.

Нововведения в законе закрепляют понятие «социальная сеть» и, по оценкам законодателя, позволяют добиться оперативного удаления социально опасной информации, требующей немедленного реагирования, например, треш-стримов и другого опасного контента.

Поправки вводят в Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон об информации) новую статью 10.6 об особенностях распространения информации в социальных сетях.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10.6 Закона об информации социальной сетью является сайт и (или) страница сайта в сети «Интернет», и (или) информационная система, и (или) программа для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются их пользователями для предоставления и (или) распространения посредством созданных ими персональных страниц информации на государственном языке Российской Федерации, государственных языках республик в составе Российской Федерации или иных языках народов Российской Федерации, на которых может распространяться реклама, направленная на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более 500.000 пользователей сети «Интернет», находящихся на территории России.

Интересно, что такой же количественный критерий (500.000 пользователей сети «Интернет» в течение суток) применяется при определении иностранного лица, осуществляющего деятельность в сети «Интернет» на территории России (статья 4 Федерального закона от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации»).

В случае, если доступ к социальной сети на протяжении трех месяцев составляет в течение суток менее пятисот тысяч пользователей сети «Интернет», расположенных на территории Российской Федерации, данная социальная сеть по заявлению ее владельца исключается из реестра социальных сетей, о чем владельцу социальной сети направляется соответствующее уведомление. Социальная сеть также может быть исключена из реестра социальных сетей при отсутствии заявления ее владельца, если доступ к данной социальной сети на протяжении шести месяцев составляет в течение суток менее пятисот тысяч

¹ Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2022).

пользователей сети «Интернет», расположенных на территории Российской Федерации.

«Закон о самоконтроле социальных сетей» обяывает интернет-ресурсы размещать правила социальных сетей, счетчик посещаемости, электронную форму для обращений пользователей о выявлении противоправной информации, а также ежегодно публиковать отчет о рассмотрении подобных обращений. Социальные сети должны уведомлять пользователя об ограничениях к его контенту, принимать меры по предписаниям Роскомнадзора, в том числе отменять введенные меры по ограничению доступа к контенту пользователей.

В рамках развития отдельных положений «закона о самоконтроле социальных сетей» принят ряд подзаконных нормативных правовых актов:

- Приказ Роскомнадзора от 30.03.2021 № 37 «Об утверждении методики определения количества пользователей информационного ресурса в сутки»;
- Приказ Роскомнадзора от 02.04.2021 № 45 «Об утверждении требований к электронной форме для направления обращений о распространяемой с нарушением закона информации»;
- Приказ Роскомнадзора от 02.04.2021 № 46 «Об утверждении Критериев определения направляемой в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций информации, выявленной в процессе осуществления мониторинга социальной сети или по результатам рассмотрения обращения о распространяемой с нарушением закона информации, состава и порядка направления такой информации»;
- Приказ Роскомнадзора от 02.04.2021 № 47 «Об утверждении формаций к форме, составу и размещению ежегодных отчетов о результатах рассмотрения обращений, поданных с использованием электронной формы для направления обращений о распространяемой с нарушением закона информации»;
- Приказ Роскомнадзора от 12.04.2021 № 52 «Об утверждении порядка взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций с владельцами социальных сетей»;
- 1397058884 Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2021 № 1191 «Об утверждении Правил и сроков рассмотрения обращений пользователей социальной сети об отмене мер по ограничению доступа к информации, выявленной в процессе осуществления мониторинга социальной сети или по результатам рассмотрения обращения о распространяемой с нарушением закона информации, а также Правил вынесения требования владельцу социальной сети об отмене мер по ограничению доступа к информации пользователя»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2021 № 1192 «Об утверждении Правил рассмотрения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций информации, указанной в пункте 1 части 5 статьи 10.6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также Правил взаимодействия с уполномоченными государственными органами».

«Закон о самоконтроле социальных сетей» закрепил за Роскомнадзором обязанность по формированию и ведению Реестра социальных сетей для контроля соблюдения ими требований российского законодательства¹.

¹ Реестр социальных сетей // URL: <https://530-fz.rkn.gov.ru/> (дата обращения: 18.01.2022).

Новые правила определяют процедуру признания информационного ресурса социальной сетью и включения его в соответствующий реестр.

Так, Роскомнадзор организует мониторинг информационных ресурсов и в случае обнаружения в сети «Интернет» информационного ресурса, подпадающего под признаки социальной сети, признает его таковым и включает в реестр социальных сетей. Роскомнадзор определяет провайдера хостинга или иное лицо, обеспечивающее размещение социальной сети в сети «Интернет», и направляет ему уведомление в электронном виде на русском и английском языках о необходимости предоставления данных, позволяющих идентифицировать владельца социальной сети. После получения данных идентификации Роскомнадзор уведомляет владельца социальной сети о включении его информационного ресурса в реестр социальных сетей с указанием соблюдения требований законодательства Российской Федерации.

По информации, представленной на официальном сайте Роскомнадзора, с 22 сентября 2021 г. данный государственный орган приступил к формированию реестра социальных сетей¹. В настоящий момент в реестр социальных сетей включены Facebook, Twitter, Instagram, TikTok, Likee, YouTube, «ВКонтакте», «Одноклассники», Telegram и LiveJournal.

Нововведения накладывают на владельца социальной сети определенные обязанности, касающиеся порядка и правил размещения информации в социальной сети (часть 1 статьи 10.6 Закона об информации).

Что касается требований к характеру размещаемых сведений, то, по сути, все они сводятся к систематизации уже имеющихся ограничений и запретов, относящихся к определению так называемой «вредной» информации. Как известно, определенные требования к информации, ограниченной или запрещенной к распространению, содержатся в конкретных нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие общественные отношения. Так, например, запрет на распространение материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, содержится в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; запрет на распространение информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений — в Федеральном законе от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; запрет на распространение материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних — в Федеральном законе от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

В случае выявления запрещенной информации владелец социальной сети обязан незамедлительно принять меры по ограничению доступа к ней.

В случае, если владелец социальной сети не может оценить степень соответствия информации, выявленной в процессе осуществления мониторинга социальной сети или по результатам рассмотрения обращения, направленного

¹ Роскомнадзор приступил к формированию реестра социальных сетей // URL: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news73860.htm> (дата обращения: 03.01.2022).

через электронную форму для направления обращений о распространяемой с нарушением закона информации, он обязан не позднее суток с момента выявления такой информации направить ее в Роскомнадзор и до принятия Роскомнадзором соответствующего решения, принять меры по ограничению доступа к указанной информации.

Что касается субъектного состава лиц, размещающих разного рода информацию в социальных сетях, то действующее законодательство не предусматривает каких-либо специальных субъектов, например, блогеров (как это имело место раньше), а оперирует понятием «пользователь сети «Интернет», под которым понимается любое лицо, посещающее сайт.

Представляется, что деятельность блогеров в цифровом пространстве России нуждается в специальном правовом регулировании¹ и прежде всего в контексте урегулирования отношений в социальных сетях. В целях развития данного направления целесообразно разработать стратегию правового регулирования в блогосфере, которая позволит определить комплекс мер, направленных на создание эффективной системы регулирования общественных отношений в блогосфере.

Специалистами неоднократно отмечалось, что в России необходимо разработать и принять эффективный закон о блогосфере и прежде всего определиться с сущностным содержанием ее субъектов. Среди основных проблем, связанных с деятельностью блогеров в социальных сетях и требующих тщательного анализа и правовой регламентации, можно выделить следующие: понятийный аппарат (определение категорий «блогосфера», «блог», «блогер», «контент» и др.); критерии оценки качества деятельности блогеров; критерии определения юрисдикции в условиях трансграничности сетей; правовые аспекты рекламы; анонимность в блогосфере; этическое саморегулирование.

Отсутствие специального нормативного правового акта, регулирующего ключевые аспекты деятельности блогеров, тормозит развитие данного сегмента интернет-пространства и может приводить к ущемлению прав человека и гражданина, на что неоднократно обращалось внимание представителями органов государственной власти, общественных организаций, специалистов в сфере информационных технологий².

¹ См.: Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с. ; Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В. Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. С. 97–108. Минбалеев А. В. Актуальные проблемы информационного права в условиях цифровой трансформации // Информационное право. 2021. № 1. С. 23–27 ; Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39 ; Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 5–19.

² Мухачев С. В. Особенности правового регулирования блогосферы // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-blogosfery> (дата обращения: 05.01.2022) ; Халиуллина Л. Г. Права, обязанности и ответственность блогера как субъекта виртуальной коммуникации // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-obyazannosti-i-otvetstvennost-blogera-kak-subekta-virtualnoy-kommunikatsii> (дата обращения: 05.01.2022).

Суворов А. А.,
кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры информационного
права и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Современный этап развития общества характеризуется главенствующей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Одной из важнейших составляющих частей информационной инфраструктуры современного государства является такой критически важный элемент как информационно-телекоммуникационные системы и базы данных органов государственной власти. При этом нельзя отрицать того факта, что взаимодействие человека с государством все больше и больше приобретают форму удаленного обмена электронными документами посредством информационных сетей.

Понятие электронного документа достаточно давно нашло свое закрепление в отечественных нормативных правовых актах, анализ которых еще раз свидетельствует о том, что информационные технологии год от года все больше проникают в повседневную жизнь российского общества.

В 1979 г. Государственный арбитраж СССР утвердил Инструктивные указания № И-1-4 «Об использовании в качестве доказательств по арбитражным делам документов, подготовленных с помощью электронно-вычислительной техники». Таким образом, можно утверждать, что использование электронных документов зародилось еще в советском судопроизводстве, когда стороны в обоснование своих требований имели возможность предоставлять в качестве доказательства документы, подготовленные с помощью электронно-вычислительной техники¹. Хотя в этом акте не содержалось определения электронного документа, но урегулированные им правоотношения подтверждают, что уже в то время существовали проблемы применения документов, изготовленных с использованием электронно-вычислительной техники². Эти документы, содержащие данные об

¹ Мальцева О. А. Допустимость использования электронных документов в качестве доказательства в гражданском процессе // О. А. Мальцева, Н. И. Рзаев // Молодой ученый. 2015. № 22 (102). С. 611–613.

² См.: Элькин В. Д. Юридические свойства информации, представленной в электронном виде / В. Д. Элькин, А. А. Суворов // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 217–218; Полякова Т. А. Вопросы создания правовых условий внедрения электронного документооборота и использования электронных документов в качестве доказательств // Человек: преступление и наказание. 2008. № 1 (60). С. 26–28; Минбалева А. В. Правовые проблемы электронного документооборота и использование биометрической идентификации в условиях пандемии // Право и противодействие пандемии: возможности и перспективы : монография / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М. : Проспект, 2021. С. 163–173; Информационные правоотношения: теоретические аспекты / И. М. Рассолов,

обстоятельствах, имеющие значение для дела, должны были приниматься органами арбитража на общих основаниях в качестве письменных доказательств¹.

Под влиянием развития информационно-коммуникационных технологий традиционное общественное отношение к использованию электронных документов постепенно менялось². Создание микропроцессорной технологии компьютеров и компьютерных сетей в конце XX в. привело к формированию общества нового типа, называемого информационным³. В 2000 г. лидеры «Группы восьми» приняли Окинавскую хартию Глобального информационного общества⁴, которая является основным документом для развития и формирования информационного общества. Согласно этому международному соглашению, информационное общество позволяет людям широко использовать свой потенциал и реализовывать свои устремления с помощью информационных и коммуникационных технологий⁵. По определению И. М. Рассолова информационное общество — такое общество, в котором главным условием благополучия каждого человека и каждого государства становится знание, полученное благодаря беспрепятственному доступу к информации и умению работать с ней, а сам информационный обмен не имеет ни временных, ни пространственных, ни политических границ⁶.

В связи с развитием информационного общества Президентом Российской Федерации в 2017 г. был подписан Указ «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», который определил информационное общество как общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические

А. Б. Агапов, В. Н. Протасов [и др.]. М. : Проспект, 2017. 208 с. ; Применение информационных технологий в юриспруденции в условиях инновационного развития / О. Г. Филипенкова, А. Т. Кудинов, А. Т. Пальянова, С. Г. Чубукова. М. : РЭУ имени Г. В. Плеханова, 2016. 177 с.

¹ Инструктивные указания Госарбитража СССР от 26.06.1979 № И-1-4 «Об использовании в качестве доказательств документов, представленных с помощью электронно-вычислительной техники» // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

² См.: Информационные технологии в юридической деятельности : учебник и практикум / В. Д. Элькин, Т. М. Беляева, А. Т. Кудинов [и др.]. 2-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2015. 398 с. ; Информатика и математика : учебник и практикум / Т. М. Беляева, С. А. Важнов, В. В. Вешняков [и др.]. 1-е изд.. М. : Юрайт, 2016. 527 с. ; Правовая информатика : учебник и практикум / С. Г. Чубукова, Т. М. Беляева, А. Т. Кудинов, Н. В. Пальянова. 3-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2019. 314 с.

³ Рассолов И. М. «Информационное право : учебник и практикум для академического бакалавриата» // И. М. Рассолов 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт. 2019. 347 с. ISBN 978-5-534-04348-8.

⁴ Окинавская хартия глобального информационного общества от 22.07.2000 // Доступ из информационно-правовой системы Гарант.

⁵ Полякова Т. А. Методологические подходы к систематизации информационного законодательства в условиях перехода к информационному обществу // Вестник Российской правовой академии. 2007. № 4. С. 85–87 ; Полякова Т. А. Глобализация и национальная стратегия построения информационного общества в России // Человек: преступление и наказание. 2007. № 4 (59). С. 24–28 ; Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2012. 451 с.

⁶ Рассолов И. М. Указ. соч. С. 211.

и социокультурные условия жизни граждан¹, а использование электронных документов и электронного документооборота является одним из важнейших факторов внедрения информационного общества.

В 2002 г. применение электронных цифровых подписей при обмене электронными документами было урегулировано Федеральным законом «Об электронных цифровых подписях»², который хотя и утратил силу с 1 июля 2013 г. в связи с принятием в 2011 г. нового Федерального закона «Об электронной подписи»³, но устанавливал легальное определение электронного документа как документа, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме.

Впоследствии было принято значительное число нормативных правовых актов, регулирующих использование электронных документов в различных отраслях права, среди которых можно и нужно выделить Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации⁴ и Федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵, «Об архивном деле в Российской Федерации»⁶, «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁷, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁸.

Вышеупомянутый Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержит основное понятие электронного документа и устанавливает его основную концепцию. Так, в соответствии с пунктом 11.1 статьи 2 этого закона электронный документ представляет собой документированную информацию, представленную в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Таким образом, в первую очередь под электронным документом понимается информация, соответствующая требованиям документа в порядке, установленном законодательством, а именно: под документом понимается материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 127.

³ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Российская газета, № 75, 08.04.2011.

⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4531.

⁵ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.

⁶ Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

⁷ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 95, 05.05.2006.

⁸ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Российская газета, № 265, 26.12.2008.

и в пространстве в целях общественного использования и хранения¹. Во-вторых, содержащаяся в электронном документе информация должна быть подготовлена с использованием информационно-коммуникационных технологий для неограниченного использования в любой информационной системе. Можно отметить, что сущность электронного документа состоит как в определенной процедуре идентификации, так и материальном носителе, на котором он хранится.

Кроме того, для лучшего понимания того, как происходило развитие в понимании в отечественном праве электронных документов необходимо посмотреть на них сквозь призму правоприменительной практики, которая лучшего всего раскрывается в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов»², постановлении Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406 «О Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы»³, приказе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27.12.2016 № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа»⁴.

Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы» предусматривает создание мобильного правосудия, электронного правосудия, а также формирование электронных дел и формирование электронного архива судебных дел и создание электронного архива судебных дел, который обеспечит гражданам доступ к правосудию, качественную и эффективную работу судов. Создание электронного правосудия требует нормативно-правовой базы для получения и обмена информации в виде системы электронного документооборота с использованием электронных средств, а также использование электронных документов в судебном процессе.

В связи с внедрением электронного правосудия в 2016 г. Государственная Дума приняла закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти»⁵. Данным актом предусматривается возможность использования электронных документов в гражданском, уголовном, административном судопроизводствах.

¹ Статья 1 Федерального закона от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // Российская газета, № 297, 29.12.2017.

³ Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 13.

⁴ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» // Бюллетень актов по судебной системе, 2017, № 2.

⁵ Федеральный закон от 23.06.2016 № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3889.

На основании вышеупомянутых нормативных правовых актов термин «документ в электронном виде» включает две конкретные формы: «электронный документ» и «электронный образ документа». Согласно пункту 1.4 вышеуказанного приказа Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации электронный образ документа (электронная копия документа, изготовленного на бумажном носителе) — переведенная в электронную форму с помощью средств сканирования копия документа, изготовленного на бумажном носителе, заверенная в соответствии с порядком подачи документов простой электронной подписью или усиленной квалифицированной электронной подписью, то есть электронный образ документа имеет подлинный документ, который существует на материальном носителе. Для того чтобы подтвердить подлинность, копия электронного документа должна быть заверена электронной подписью. В некоторых конкретных случаях требуется нотариальное заверение копии электронного документа. В соответствии же с пунктом 1 вышеуказанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации под электронным документом понимается документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что при сравнении вышеупомянутой концепции электронного документа с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 57 устанавливается определенная характеристика электронного документа, который не имеет оригинального документа на бумаге, а должен быть непосредственно создан лишь в информационно-коммуникационной среде.

Исходя из вышеизложенного можно прийти к выводу, что отечественное законодательство более чем за сорокалетний период претерпело значительные, но последовательные изменения в вопросе понимания электронного документа, и в настоящее время имеющиеся в Российской Федерации правовые нормы регулируют отношения по использованию электронных документов и их возможному применению в судопроизводстве.

Пальянова Н. В.,

*кандидат технических наук, доцент,
доцент кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРАВОВЫЕ ПРАКТИКИ. ТЕХНОЛОГИИ НА СЛУЖБЕ ЮРИСТА

Отрасль бизнеса в сфере информационных технологий, связанная с автоматизацией юридической деятельности (LegalTech) — это тренд последних лет¹. Да, инновации в юридической сети прибывали и убывали, но никогда не было такого уровня активности и предпринимательства, который можно было бы

¹ URL: <https://legaltech.plus/> (дата обращения: 18.01.2022).

сравнить с сегодняшним днем: искусственный интеллект, роботы-юристы, блокчейн, криптовалюта, конструкторы, смарт-контракты, нейронные сети.

Инновации в юридической отрасли сейчас — это сложный вопрос прежде всего для самих юристов. Юридический рынок в России, Европе и США является крайне консервативным. Веками юристы позиционировали себя как носители тайных знаний, профессия считается очень престижной.

Сложно себе представить, что юридическая фирма, работающая по модели продажи человеко-часов юристов, будет приветствовать развитие технологий и инновации, которые неизбежно ведут к сокращению этих человеко-часов. Часто известные и авторитетные представители отрасли в штыки воспринимают появление новых юридических стартапов, и даже выступают за усиление регулирования рынка со стороны государства.

Клиенты же заинтересованы в сокращении финансовых и временных затрат на решение юридических вопросов. Это является мощным стимулом для инноваций в юридической отрасли, которые постепенно меняют юридический рынок, усиливают конкуренцию и делают ее более прозрачной.

Ориентировочный рынок юридических услуг в России — 1 млрд в год, затраты на автоматизацию обычно не превышают 5–6 % от выручки, степень проникновения LegalTech в лучшем случае 15–20 %. В Соединённых Штатах объём рынка юридических (в том числе онлайн) услуг составляет 1,4 млрд в год и растёт со скоростью 10 %.

По оценкам BusinessStat¹, в 2021 г. в России из-за коронавирусных ограничений и последовавшего кризиса оборот рынка юридических услуг сократился примерно на 10 %, поэтому в результате введенных карантинных ограничений пострадали многие сферы юридического IT-бизнеса.

Пока что не существует общепризнанной классификации направлений, на которые можно разделить Legal Tech. Мнения разных авторов едины только в том, что внутри отрасли можно вести речь об автоматизации:

- профессиональных инструментов,
- потребительских сервисов.

К числу первых относятся правовой поиск (Legal research) и системы управления юридической практикой (Law practice management software). Второе направление можно связать с дистанционным взаимодействием с юристами и сервисами типа «сделай сам».

Изначально под Legal Tech подразумевалась именно автоматизация профессиональных инструментов для юристов. В США предпринимательница в области Legal Tech Мэри Джуттен² считает направление обслуживания профессионалов стратегически более приоритетным для индустрии.

Юристы заинтересованы в профессиональном комплексном решении автоматизации юридической практик, таких как³:

- управление договорами;
- управление юридическими процессами, включающий в себя:

¹ URL: <https://businessstat.ru> (дата обращения: 18.01.2022).

² Digital Single Market: Bringing Down Barriers to Unlock Online Opportunities; Online Platforms and the Digital Single Market (дата обращения: 18.03.2019).

³ Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. 2019. № 4. С. 12–15.

- управление судебными делами — для адвокатов и самостоятельных юридических фирм;
- управление юридическими проектами — для юристов in-house;
- проверка контрагентов;
- управление документами;
- выставление счетов клиентам.

Развитие *потребительских* сервисов «сделай сам» идет по направлениям¹:

- автоматизация типовых юридических услуг, в результате чего клиенты могут самостоятельно, без помощи юриста, решать в режиме онлайн такие задачи как регистрация бизнеса, декларирование доходов, подготовка несложных исковых заявлений и договоров;
- автоматизация работы самих юристов — это различные системы документо-оборота;
- запуск различных площадок в формате каталогов, которые способствуют снижению стоимости юридических услуг из-за более прозрачной конкуренции.

В инновационном юридическом проекте PLATFORMA разработали каталог российских LegalTech проектов² — самых актуальных и работающих на данный момент технологичных проектов в сфере права. В таблице 1 каталог сконцентрирован по видам систем автоматизации разных этапов работы юристов.

Таблица 1

Каталог российских LegalTech проектов

| Аналитические системы | Автоматизация | Делопроизводство | Интеллектуальные системы | Дистанционная поддержка |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Информационно-правовые базы | Договорная работа | Документооборот | Распознавание лиц | Подача документов в арбитражные суды |
| Текстовая аналитика | Юридические процессы | Подпись документов | Искусственный интеллект — AI | Юридическая помощь онлайн |
| Управление проектами | Онлайнпатент | | | |
| Проверка контрагентов | | | | |

Подробно самые актуальные и работающие на данный момент технологичные проекты в сфере права по различным направлениям юридической работы представлены в таблицах 2–6³:

¹ URL: <https://runet.news/articles/7413> (дата обращения: 18.01.2022).

² URL: <https://platforma-online.ru/legal-tech> (дата обращения: 18.01.2022).

³ Минбалеев А. В. Проблемы правового регулирования использования цифровых технологий в деятельности саморегулируемых организаций // Гражданское право. 2020. № 4. С. 31–34.

1. аналитические системы,
2. автоматизация,
3. делопроизводство,
4. интеллектуальные системы,
5. дистанционная поддержка.

Начало автоматизации правовой информации можно отнести к выходу в 1975 г. Постановления ЦК КПСС и Совмина СССР № 558¹. Там указывалось на необходимость введения государственной регистрации нормативных актов и предусматривалось создание Научно-информационного центра правовой информации при ВНИИ советского законодательства при Министерстве юстиции СССР. В то время доступ к такой информации носил строго ограниченный характер. В его задачи вошли государственный учёт нормативных актов и разработка правовых баз данных. В дальнейшем силами НЦПИ была создана первая справочная правовая система «Эталон», предназначенная для использования в государственных структурах.

Однако с приходом в эту сферу коммерческих структур в конце 80-х — начале 90-х гг. правовая информация стала доступна более широкому кругу заинтересованных лиц. Исторически первым инструментом автоматизации труда юристов стал правовой поиск, который начинался со справочных правовых систем. Пионерами здесь выступили LexisNexis (1977 г.) и Westlaw (1992 г.).

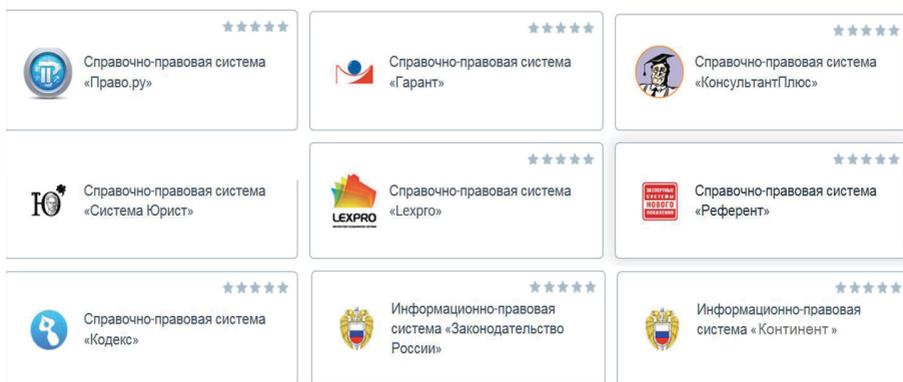


Рис. 1. Наиболее популярные справочно-правовые системы в России

Лидерами российского рынка справочных правовых систем стали ЮСИС (1989 г.), Гарант (1990 г.), Кодекс (1991 г.), КонсультантПлюс (1992 г.).

¹ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 25.06.1975 № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» // «Свод законов СССР», т. 10, С. 120, 1990 г.

Таблица 2

Аналитические системы в юридической деятельности

| Информационно-правовые базы | Текстовая аналитика |
|------------------------------------|----------------------------|
| Гарант | Гарант коннект |
| Сутяжник | ABBYY FlexiCapture |
| КонсультантПлюс | Preferentum |
| Кодекс | Jetlex |
| Система Юрист | File.one |
| Референт | |
| Картотека арбитражных дел | |
| Practical Law | |
| Linkmark | |

Впоследствии появились более сложные сервисы. Например, Ravel Law предоставляет юристам аналитические инструменты на основе больших данных. С их помощью юристы могут заранее оценить, какие аргументы окажутся более убедительными в глазах того или иного судьи.

Так, команде Даниэля Каца из Иллинойского технологического института удаётся предугадывать решения Верховного суда США с точностью до 70 %. В ту же сторону развиваются Lex Machina (в 2015 г. ее захватила LexisNexis) и Judicata. Поскольку во Франции законодательство и решения высших судов выложены на правительственном сайте Légifrance, то пионеры правового поиска, это в первую очередь Doctrine.fr, сразу же вынуждены были сосредоточиться на анализе больших данных.

В России разработаны сервисы, направленные на сравнение и анализа решений судей и подбор похожих дел: поиск похожих документов в КонсультантПлюс, «Судебный аналитик» от Кодекс, аналитическая система «Сутяжник» от ГАРАНТ, «Правобот» от Юрист.

На западном рынке в качестве примеров точечных решений можно привести программные продукты iManage, Worldox, NetDocuments и OpenText. В России в качестве интегральных систем такого рода можно привести системы из таблицы 3.

Таблица 3

Системы автоматизации юридической деятельности

| Договорная работа | Юридические процессы | Управление проектами | Проверка контрагентов |
|--|---|--|---|
| Документовед Конструктор правовых документов ТурбоКонтракт Экспресс согласование Просто документы | Юрайт АС «Доверен- ность» Контур FTS Law Solution DateFabric Casebook Case.one RiskOver | Копус Конслтинг ПланФикс Гарант диск Тайм Доктор Сигс Битрис24 Workpoint Trood Legal Legal Tracker | Картотека «Актон» Контрагенты Экспрес проверка контрагентов Rusprofile |

| Договорная работа | Юридические процессы | Управление проектами | Проверка контрагентов |
|---|--|---|-----------------------|
| Экспресс тендер Contract Express Doczilla Doc.one Flexbby Docsvision FreshDoc | Pravotech Bankro.Tech Digital Desing XSUD Aflatum Lexia | ProjeetMate MattherSphere Worksection Ganttpro Jeffit Planiro A2.Тайм | |

Управление юридической практикой — это комплекс средств, который позволяет организовать работу юриста, юридического отдела или фирмы, чтобы ничего не терялось, не забывалось, было под рукой и, хотя бы минимально автоматизировано. Основной ресурс юриста — это время. Главный секрет успешного управления практикой — учёт времени, доходов и расходов по проектам. Не всё потраченное время попадет в счёт. Тем важнее точно знать, сколько часов ушло на тот или иной проект или просто «исчезло». Услуги экспертов-профессионалов продаются чаще всего проектами, абонементом или по часам. Способность точно посчитать затраты времени и ресурсов определяет эффективность функционирования юридической практики.

Например, WorkPoint — это облачный сервис для учета времени, управление и экономика проектов, бизнес-аналитика и планирование ресурсов в одном удобном инструменте. Jeffit — приложение для управления юридической практикой, решает стандартные задачи, ставит в календарь информацию о судебных заседаниях, выставляет счета клиентам. A2.Тайм — облачная система управления юридической практикой.

Конструктор правовых договоров — популярное направление LegalTech, простой и удобный инструмент для создания договоров и их экспертизы. Поможет быстро составить юридически грамотный проект договора, подобрать формулировки договора, проанализировать различные его условия и их комбинации, что позволит избежать противоречий между ними.

В справочно-правовых системах тоже есть конструкторы договоров: «Конструктор правовых документов» от НПО ГАРАНТ, «Конструктор договоров» от СПС КонсультантПлюс, «Мастер договоров» от ПСС Кодекс.

Картотека (kartoteka.ru) — информация о юридических лицах и предпринимателях. Сервис предназначен для проверки и оценки надежности контрагента. Возможности системы позволяют получить актуальные и архивные сведения о деятельности компаний и предпринимателей, визуализировать действующие и бывшие юридические связи. Просматривать и отслеживать изменения в данных о судебных процессах, заложенном имуществе, банкротстве, государственных закупках и других существенных фактах, определяющих финансовые риски выбранных контрагентов.

Право.ру — лидирует в разработке и внедрении сложных технологических решений в сфере LegalTech, создает инновационные продукты, которым нет аналогов и меняет ландшафт индустрии LegalTech на международном уровне: — Casebook — система мониторинга судебных дел и проверки контрагентов, позволяет получать в онлайн-режиме информацию о решениях арбитраж-

- ных судов. Механизмы машинного обучения и предсказательной аналитики, позволяет системе предполагать вероятность исхода судебных разбирательств и вероятность банкротства организации.
- Caselook — сервис поиска и анализа судебной практики с возможностью фильтровать результаты по участникам судебного спора, их ролям и применяемым нормам права.
 - CasePro | Case.one — автоматизации работы юриста, в которой были добавлены коллективный доступ, автоматический сбор и сохранение информации по делам, работа с шаблонами процессуальных документов, контроль выполнения задач сотрудниками.
 - Form.one — первый юридический конструктор чат-ботов.
 - Doc.one — конструктор документов
 - File.one — база знаний & eDiscovery, управляет файлами из любых источников в единой системе.
- В юридическую сферу проникли также интеллектуальные системы.

Таблица 4

Интеллектуальные системы в юридической деятельности

| Искусственный интеллект — AI (artificial intelligence) | Распознавание лиц |
|--|-------------------------------|
| Nligic Smart Assist Юрист компании Правобот Jurispect EQS IR GROUP | IDX VisionLabs FindFace |

Искусственный интеллект в LegalTech сегодня — это комплекс технологий, построенный на базе нейросетей, позволяющий самостоятельно делать выводы из общего объема полученной информации.

Искусственный интеллект может самообучаться и искать решения без заранее заданных алгоритмов — это принципиальное его отличие от других технологий¹. Искусственный интеллект обучают на принятых судебных решениях, исторических фактах и актах. Соответственно, в любой момент искусственный интеллект может обратиться к прошлому. Искусственный интеллект сегодня уже может из ранее принятых типизированных ситуаций и стандартных решений предложить аналитические системы предсказания результатов судебных актов.

Искусственный интеллект за секунды может найти дела с теми же обстоятельствами. Алгоритм поиска учитывает: суд, регион, вид спора, участников процесса, период и еще много других критериев. Вручную на поиск по одному критерию ушли бы часы.

Smart Assistants (fastlaw.io/ru) — альтернатива помощнику и сложному программному обеспечению для автоматизации типовых бизнес-процессов и консультаций на базе технологий искусственного интеллекта. Интегрирован с Google. Не нужно думать, как хранить документы, все с чем работают юристы сохраняется в системе. Пусть роботы думают о мелочах за вас.

¹ URL: <https://www.garant.ru/news/1401154> (дата обращения: 18.01.2022).

IDX (iidx.ru) — онлайн-сервис идентификации личности и верификации документов. Проверяет документы и информацию о 120 млн граждан России. Удостоверение личности в режиме реального времени с достоверностью 100 %.

Однако вряд ли при сегодняшнем состоянии техники, искусственный интеллект может предвидеть, как будет видоизменяться законодательство в будущем. Хотя, именно в этом технологи LegalTech и юристы видят дальнейшее развитие искусственного интеллекта, в возможности прогнозного реагирования искусственного интеллекта относительно будущих действий человечества в целом.

Американская юридическая фирма BakerHostetler использовала вопросно-ответную систему разработки компании ROSS Intelligence, которую назвали роботом-юристом¹.

Юридический комплаенс выполняет контроль за чистотой и законностью деятельности компании. С этой целью проводится анализ соответствия деятельности актуальному законодательству, исключаются риски невыполнения договорных обязательств, наложения штрафов, предъявления исков о взыскании ущерба². Инструмент Jurispect для комплаенс самостоятельно отслеживает изменения в регулирующих нормах. В России комплаенс-решения цифровых платформ для обеспечения соответствия требованиям предлагает EQS IR GROUP. Это EQS Integrity Line — инновационная система корпоративного информирования, EQS Policy Manager — политики в цифровом формате, EQS Insider Manager — доступ к необходимым данным, EQS Approval Manager — интеллектуальный регистратор. Legal Entity Identifier — официальный международный код идентификации юридического лица (LEI Issuing Authority).

За рубежом наиболее долгоживущим из числа сервисов в юридической экспертизе документов является eBrevia. Он занимается анализом договоров, используя искусственный интеллект. В том же поле трудятся LawGeex и Legal Robot.

Комплексная система управления электронным документооборотом должна охватывать весь цикл юридического делопроизводства предприятия — от постановки задачи на создание документа до его списания в архив, обеспечивать централизованное хранение документов в любых форматах, в том числе сложных композиционных документов.

Таблица 5

Системы для делопроизводства в юридической деятельности

| Документооборот | Подпись документов |
|--|-----------------------------|
| M-Files Симплоер — Simplawyer Foxit Copy Case Directum Docsvision | ЭЦП Legium.io Sign.Me |

¹ URL: <https://loyer.com.ua/uk/robot-yurist-znajshov-prestizhnu-robotu-i-zitknuvsya-iz-zvinuvachennyami-v-seksizmi> (дата обращения: 18.01.2022).

² URL: https://vitvet.com/articles/yuridicheskij_komplaens (дата обращения: 18.01.2022).

Docsvision — создатель и разработчик платформы, предназначенной для электронного документооборота и управления бизнес-процессами на базе платформы Docsvision.

Simplawyer — право следующего поколения, предлагает решения в области само-исполняемых договоров; использует инженерный подход для решения юридических задач. Глубоко понимает право и как устроены юридические процессы. Знает всё о технологиях, информационном дизайне и управлении знаниями.

Sign.Me (sign.me/promo) — сервис, который позволяет получить электронную подпись. Она работает без токена на любом устройстве и готова к использованию сразу после подтверждения личности без дополнительных установок для подписания любых документов в электронном виде, сохраняя их полную юридическую силу.

Таблица 6

Системы дистанционной поддержки юридической деятельности

| Подача документов в арбитражные суды | Юридическая помощь онлайн | Онлайнпатент |
|--------------------------------------|---|--|
| Мой арбитр | Европейская Юридическая служба Портал юридических услуг Единый Каталог Юристов Pravorobot Правокард Праворуб Робот-юрист Амукс Налогия 9111 Правовед ZHANE.RU Консалтинг Debetok 24pravo LawStock Юстива Form.one Legal Box НДФЛка YurBee | Онлайн патент Патентное сообщество Online Patent |

Юридическая экосистема Право.ру с проектами «Мой арбитр» (2011 г.), «Электронное правосудие», «Картотека арбитражных дел» сделал российское правосудие электронным, с возможностью подачи документов в суд в электронном виде и контроля за ходом судебного процесса через Интернет.

Дистанционное взаимодействие с юристами некоторые авторы сравнивают этот процесс с уберизацией (заменой посредников цифровыми платформами), потому что он сокращает число посредников между заказчиком и исполнителем. К нему можно отнести как юридические маркетплейсы (online marketplace), так и виртуальные юридические фирмы (virtual law firm).

Наиболее известными в США маркетплейсами являются LawDingo, UpCounsel (2012 г.), Priori Legal (2013 г.) и традиционная юридическая фирма Dentons (2016 г.).

В российской практике распространены базы юристов типа «РосПравосудие» (2012 г.) и «Праворуб». Функцию маркетплейса пытается выполнять сколковский стартап LegalSpace. А вот 48Prav.ru (2010 г.) может претендовать на статус виртуальной юридической фирмы, потому что руководство ресурса проводит квалификационный отбор исполнителей, которые представлены на сайте.

Сервисы «сделай сам» по степени сложности таковые можно разбить на две группы: консультационные сервисы и конструкторы правовых документов (чат-боты, умные контракты).

Категорию открывают более простые *консультационные сервисы*, которые различаются по отраслям права. Например, Wevorce специализируется на разводах, а Bridge US на сервисах для иммигрантов. Особым направлением можно назвать управление интеллектуальной собственностью, Clearstone IP сосредоточен на патентном анализе.

В России подобная функция осуществляется сервисами, созданными Федеральной налоговой службой (выписки из ЕГРЮЛ, наличие в органах управления дисквалифицированных лиц) и газетой «Коммерсантъ» («процедуры банкротства, отзывы доверенностей»). Среди платных консультационных сервисов в нашей стране можно назвать ReWorld (2007 г.) и «Правовед» (2011 г.). Также в сторону оказания консультационных услуг мигрирует NDFLKA.ru (2012 г.), которая первоначально представляла собой конструктор документов, позволяющий за плату заполнить и сдать налоговую декларацию по форме 3-НДФЛ.

Программы-роботы, которые называются *конструкторами правовых документов*, являются более сложной группой сервисов «сделай сам». Они представляют собой инструменты автоматизации создания электронных документов. Первопроходцами здесь стали компании LegalZoom (2001 г.) и Rocket Lawyer (2008 г.). Их европейскими аналогами стали французские LeBonBail (2015 г.) и Captain Contrat, а также бельгийский Lawbox. На азиатском рынке доминируют сингапурские Dragon Law и LawCanvas¹.

В роли российского конструктора документов выступает FreshDoc.ru (2010 г.), предлагающий пользователю создание договоров: заполняется опросный лист, после чего генерируется договор. По словам руководителя ресурса, имеющиеся сценарии закрывают 85 % запросов.

Модификацией правовых конструкторов стали *чат-боты*, специализирующиеся на каком-то одном типе документов. Так, лондонский DoNotPay оспаривает штрафы за неправильную парковку, а российский AutoLawyerBot составляет жалобы на страховые компании, если те неправильно рассчитывают стоимость ОСАГО.

Умные контракты следует считать крайним случаем развития юридических сервисов типа «сделай сам». Внедрение блокчейн и умных контрактов позволит участникам рынка обходиться без нотариусов и адвокатов. Французский аналитик Ромэн Кеппен из LeBonBail полагает, что в поставщиков умных контрактов эволюционируют сегодняшние конструкторы договоров.

¹ Scott A. A CRISPR Path to Drug Discovery // Nature. 2018. Vol. 555. Iss. 7695. March 8 (дата обращения: 18.01.2022).

В ближайшие годы можно ожидать постепенное перетекание юридических услуг в *Интернет*, снижение их стоимости за счет автоматизации и более совершенной конкуренции, уменьшение роли юриста при подготовке договоров, налоговые декларации и проведении типовых процедур при регистрации бизнеса, товарного знака.

Если в 2015 г. можно было сказать, что рынка Legal Tech в РФ как такового не было¹. Было Право.ру, Кодекс, Гарант, Консультант+ и несколько стартапов в этой области. Сегодня — это конструкторы документов, которые позволяют оформить типовые договоры, доверенности, нормативные акты и регламенты; онлайн-базы законов, судебных решений и платформы для дистанционной юридической помощи; активные сервисы, которые занимаются претензионной работой, борьбой с подделками, борьбой с мошенниками, должниками, помогают в защите прав на интеллектуальную собственность; программы для поиска и анализа больших массивов информации, мониторинга законодательных актов и поиска устаревших, неактуальных документов. Они ориентированы как на юристов, так и на корпорации, которые сами управляют своей документацией.

Мартынова Т. Л.,

кандидат технических наук, доцент,

доцент кафедры информационного права

и цифровых технологий

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

АНТИФРОД СИСТЕМЫ В РОССИЙСКИХ БАНКАХ: ОНИ ЕСТЬ ИЛИ ИХ НЕТ?

Системы класса Антифрод или фрод-мониторинг обязательный компонент программно-аппаратного комплекса любой национально значимой платежной системы. Основная цель указанных систем — предотвращение и недопущение списания денежных средств с банковских счетов связанных с ЭСП (платежной картой) без согласия клиентов. Юридический смысл противодействия финансовым операциям, выполняемым третьим лицом, имитирующим наличия между ним и банком гражданско-правовых отношений, заключается в выявлении и превентивном пресечении установленных нелегитимных (псевдо) гражданско-правовых отношений между изначально ложно авторизованным третьим лицом и банком.

Выполнение ложной авторизации является основной причиной выполнения практически всех операций без согласия клиента. Как правило, ложная авторизация клиента выполняется на основе правильно предоставленной банку информации необходимой для идентификации, аутентификации и авторизации клиента в системах ДБО. Недостаточность и недостоверность результатов такого способа авторизации клиента (физического лица) банка выполняемой в среде Интернет стала очевидной как для банков, так и для их клиентов по результатам объема списания денежных средств выполненных без согласия клиентов. Это

¹ URL: <https://theppractice.law.harvard.edu/article/in-the-news-january2015> (дата обращения: 18.01.2022).

объясняется следующими очевидными фактами. Состояние информационно-телекоммуникационной сети Интернет в настоящее время позволяет считать ее небезопасной и агрессивной средой взаимодействия, а в связи с развитием онлайн-банкинга во всех мире она стала центром притяжения и концентрирования киберпреступности, использующей ее технологические возможности по сокрытию цифровых следов преступлений, а также очевидные уязвимости в системах кибербезопасности банков в преступных целях.

Именно такая априори агрессивная технологическая среда, для клиентов физических лиц является необходимой и единственно возможной технологической системой, предназначенной для передачи и получения по линиям связи информации при взаимодействии с банком онлайн. Вместе с тем онлайн-банки функционируют в той же сети Интернет, выполняющей и для них роль необходимой технологической среды функционирования (эксплуатации и использования).

Получение киберпреступниками информации необходимой для идентификации, аутентификации и авторизации с помощью различных способов в сети Интернет, в большинстве не связанных с виной клиента в разглашении и предоставлении этой информации третьим лицам (например, «третий в контуре», прослушивание шлюзов сообщений банков, получение доступа к системам обработки сообщений операторов мобильной связи и т.д.), является для них легко разрешимой и успешно выполняемой задачей, как в финансовом аспекте (подкуп лиц организационных структур банка, операторов связи, содержание армии дропперов и т.д), так и в технологическом аспекте (использование уязвимости в программно-аппаратном комплексе ДБО физических лиц, наличия не декларированных разработчиками функциональных возможностей программного обеспечения ДБО, отключающих выполнение проверки платежных поручения признакам осуществления перевода денежных средств без согласия клиента и других подсистем платежных систем, модернизация мобильных приложений в погоне за расширением клиентской базы, следуя только критерию удобства и простоты использования пользователей без учета появления рисков, нарушающих требования безопасности и т.д.). Об успехах киберпреступности свидетельствует статистика, формируемая ежеквартально и ежегодно Банком России с 2014 г. и предоставляемая в открытом доступе.

При взаимодействии с системами онлайн-банкинга необходимыми инструментами, делающими собственно возможными это взаимодействия, со стороны масс клиентов физических лиц являются их персональные компьютеры и /или мобильные устройства связи, со стороны банка — программно-аппаратный комплекс, реализующий функции обычного, традиционного способа обслуживания клиентов в режиме Онлайн по правилам системы ДБО банков для физических лиц.

Система ДБО по мнению специалистов Банка России является электронным средством платежа, если при ее использовании клиентом оператора по переводу денежных средств возможно составление, удостоверение и передача распоряжений в целях осуществления перевода денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов¹. Следовательно, устройства вычислительной техники (персональные компьютеры, средства мобильной связи) с

¹ Информация Банка России «Ответы на вопросы, связанные с применением отдельных норм Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (да-

помощью, которых клиент банка получает информацию от банка, выполняет не ее основе идентификацию, аутентификацию и авторизацию, при успешном выполнении указанных действий получает доступ для дальнейших юридически значимых действий в личном кабинете, являются неотъемлемой и обязательной частью этого ЭСП, которым почему-то признается только система ДБО. Такой подход не позволяет признать уникальные идентификаторы, которыми обладают технические устройства клиента, с помощью которых клиент участвует во взаимодействии с онлайн-банками, полноценными и полноправными средствами подтверждения права клиента распоряжаться денежными средствами.

Наиболее эффективным способом проверки является установление однозначного соответствия между идентификаторами устройства, например, мобильного устройства, имеющего абонентский номер, предоставленный банку как доверенный номер и идентификатора устройства, с которого выполнен доступ, например, в мобильное приложение любого банка.

В данный момент на основе как бы «правильно» выполненной идентификации, аутентификации и авторизации, для которых используются коды, признаваемые аналогом ПЭП клиента, юридически обоснованными и значимыми действиями клиента признаются согласно законодательству:

- изменение условий выполнения финансовых операций (смена способа получения уведомлений от банка, создания новых средств подтверждения для своих незаконных действий и т.д.);
- составления платежного распоряжения в одной форм безналичного перевода денежных средств;
- подтверждение его исполнение созданным им самим новым средством подтверждения, признаваемым банками как законное согласно Правил системы ДБО для Мобильных банков того или иного банка.

Вследствие ложной авторизации выполненной банком изначально создается режим ложной легитимации действий «лжеклиентов», то есть подмена авторизованного клиента лицом, не имеющим права доступа в личный кабинет (аккаунт) клиента. Возможность установления режима эффективной и продуктивной имитации гражданско-правовых отношений между третьим лицом (мошенником, правонарушителем) и банком является следствием выполнения банком ложной авторизации его как клиента на основе предоставления им правильной информации, но не принадлежащей ему информации. На данный момент только эта, явно неполная информация о цифровом профиле клиента представляющем его как цифровую модель в сети Интернет и необходима банку для правильной идентификации, аутентификации и авторизации как истинного клиента. Отсутствие явно закрепленной в праве (а не в стандартах) обязательности и порядка выполнения процедуры выявления фальсифицированных электронных сообщений, а также процедуры взаимной аутентификации для тех форм взаимодействия, которые применяются для большей части клиентов физических лиц (например, выполняется Сбербанком, платформой МТС с помощью уведомления клиента о выполнении входа в ЛК клиента, никогда не выполняется банком ВТБ ПАО и др.).

лее — Закон № 161-ФЗ)» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения: 18.01.2022).

Уже в 2017 г. Правительство Российской Федерации выразило озабоченность огромными суммами хищений денежных средств с электронных средств платежа, а именно платежных карт.

«По информации Банка России, в 2016 г. было совершено около 300 тыс. несанкционированных операций с использованием платежных карт, эмитированных российскими кредитными организациями, на общую сумму более 1 млрд руб. При этом при постепенном сокращении доли несанкционированных операций, осуществляемых с использованием банкоматов и платежных терминалов, наблюдается устойчивый рост числа несанкционированных операций, осуществленных посредством сети «Интернет» и устройств мобильной связи (СНП-транзакции).

В 2016 г. в Банк России была представлена информация о 717 несанкционированных операциях со счетов юридических лиц на общую сумму 1,89 млрд руб. Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 161-ФЗ и иными федеральными законами, дающими ему право принимать нормативные правовые акты в целях регулирования отношений в национальной платежной системе. (п. 2 ст. 2 Федерального закона № 161-ФЗ «О национальной платежной системе») внесло изменение в порядок защиты информации при выполнении платежей клиентов банков и в порядок приема распоряжение клиента на перевод денежных средств к исполнению.

Правительство РФ внесло 25.10.2017 внесло в Государственную Думу РФ проект федерального закона № 296412-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия хищению денежных средств».

В пояснительной записке к проекту, размещенной в системе обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»)¹ отмечается наличие устойчивой тенденции роста числа несанкционированных операций, совершенных с использованием систем дистанционного банковского обслуживания (ДБО). СОЗД ГАС «Законотворчество» является федеральной государственной информационной системой и согласно п. 9 статьи 14, Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является государственными информационными ресурсами и является официальной.

В пояснительной записке отмечается тенденция роста противоправных действий, направленных на счета клиентов, в том числе через платежные системы, платформы для оплаты госуслуг, средства мобильной связи и системы ДБО. Обоснованием этой тенденции является усиление технологического превосходство мошенников, самоорганизованность мошенников, создания ими разветвленных (в том числе транснациональных) группировок, что создает дополнительные предпосылки для роста числа несанкционированных операций.

Вместе с тем в пояснительной записке отмечено, что к 2017 г. «многими кредитными организациями активно проводится политика, направленная на предотвращение несанкционированных операций до наступления окончатель-

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/296412-7> (дата обращения: 18.01.2022).

ности перевода денежных средств, в том числе осуществляется текущий анализ операций с использованием различных систем фрод-мониторинга, а также информирование клиентов о рисках, что позволяет уже сейчас останавливать более 50 % всего объема несанкционированных операций в системах ДБО.».

Обязательность применения антифрод-систем в России на сегодняшний день получило нормативное закрепление в рамках изменений в Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», внесенных Федеральным законом от 27.06.2018 № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия хищению денежных средств».

Целью п. 5.1, п. 5.2., 5.3. статьи 8 «Распоряжение клиента, порядок его приема к исполнению и исполнения» и п. 9.1 статьи 9 «Порядок использования электронных средств платежа» Федерального закона № 161-ФЗ является закрепление механизма по противодействию переводам денежных средств выполненных без согласия клиента, не требующего существенных временных и финансовых трудовых затрат, как первый шаг на пути создания унифицированной и комплексной системы противодействия любым несанкционированным операциям на финансовом рынке, которая в дальнейшем может быть распространена и на другие сектора финансового рынка (рынок ценных бумаг, страховой рынок и т.д.).

В настоящее время этот механизм является практически единственным инструментом правовой гарантии на федеральном уровне клиента банка физическим лицам безопасности осуществления финансовых операций и наряду с нормами Положения Банка России Положение Банка России от 09.06.2012 № 382-П (Документ утратил силу с 1 января 2022 г.) «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств», пришедшему ему на смену Положения Банка России от 04.06.2020 № 719-П «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств», Положения Банка России от 17.04.2019 № 683-П «Об установлении обязательных для кредитных организаций требований к обеспечению защиты информации при осуществлении банковской деятельности в целях противодействия осуществлению переводов денежных средств без согласия клиента».

В то же время в случае хищения киберпреступниками денежных средств клиента в Онлайн-банке именно указанный выше кластер системообразующих специальных правовых актов образует основу правового обеспечения для доказательства клиентом в суде того факта, что списание денежных средств с банковского счета клиента произведено по вине банка из-за ненадлежащего исполнения им своих обязательств по обеспечению сохранности доверенных ему денежных средств, т.е. оказание финансовой услуги не отвечающей требованиям безопасности.

Следует отметить, что права клиентов — физических лиц по сравнению с правами клиентов юридических лиц достаточно ущемлены в законодательстве, регулирующем отношения между клиентом и банком при использовании электронного средства платежа. В первую очередь это касается использования

возможности приостановления уже выполняемого платежного поручения даже после его акцептирования «условным» клиентом (ложно авторизованном или истинным) гарантированная законодательно только клиентами юридическими лицами.

Согласно п. 11.1 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» при получении от клиента — юридического лица уведомления, указанного в части 11 настоящей статьи, после осуществления списания денежных средств с банковского счета клиента оператор по переводу денежных средств, обслуживающий плательщика, обязан незамедлительно направить оператору по переводу денежных средств, обслуживающему получателя средств, уведомление о приостановлении зачисления денежных средств на банковский счет получателя средств или увеличения остатка электронных денежных средств получателя средств (далее — уведомление о приостановлении) по форме и в порядке, которые установлены нормативным актом Банка России.

В то же время положения частей 5:1-5:3 статьи 8 Федерального закона № 161-ФЗ распространяются на операции по переводу денежных средств, соответствующие признакам осуществления перевода денежных средств без согласия клиента, независимо от того, является клиент физическим лицом или юридическим лицом.

Обеспечение безопасности клиента понимаемое как обеспечение сохранности доверенных банку денежных средств при использовании ЭСП особенно в рамках широко используемых систем ДБО, основанных на применении информационно-коммуникационных технологиях, к числу которых относятся технологии сети Интернет как среда эксплуатации ДБО, находящееся в ведении Российской Федерации становится не только правовым требованием в рамках отраслевого законодательства, но и общим требованием права на обеспечения безопасности личности при применении информационных технологий, обороте цифровых данных согласно пункту «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации¹.

В состав признаков осуществления перевода денежных средств без согласия клиента, утвержденных приказом Банка России от 27.09.2018 № ОД-2525), включены следующие признаки:

1. Совпадение информации о получателе средств с информацией о получателе средств по переводам денежных средств без согласия клиента, полученной из базы данных о случаях и попытках осуществления перевода денежных средств без согласия клиента, формируемой Банком России в соответствии с частью 5 статьи 27 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее — база данных).

2. Совпадение информации о параметрах устройств, с использованием которых осуществлен доступ к автоматизированной системе, программному обеспечению с целью осуществления перевода денежных средств, с информацией о параметрах устройств, с использованием которых был осуществлен доступ к

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2022).

автоматизированной системе, программному обеспечению с целью осуществления перевода денежных средств без согласия клиента, полученной из базы данных.

3. Несоответствие характера, и (или) параметров, и (или) объема проводимой операции (время (дни) осуществления операции, место осуществления операции, устройство, с использованием которого осуществляется операция и параметры его использования, сумма осуществления операции, периодичность (частота) осуществления операций, получатель средств) операциям, обычно совершаемым клиентом оператора по переводу денежных средств (осуществляемой клиентом деятельности).

В письме Банка России от 07.12.2018 № 56-3-2/226 «О рассмотрении вопросов кредитных организации» дается следующее разъяснение по применению п. 5.1 статьи 8 Федерального закона № 161-ФЗ: оператор по переводу денежных средств при выявлении им операции, соответствующей *хотя бы одному из признаков* осуществления перевода денежных средств без согласия клиента, установленных приказом Банка России от 27.09.2018 № ОД-2525 «Об установлении признаков осуществления перевода денежных средств без согласия клиента», обязан до осуществления списания денежных средств с банковского счета клиента на срок не более двух рабочих дней приостановить исполнение распоряжения о совершении операции, соответствующей признакам осуществления перевода денежных средств без согласия клиента и связаться с клиентом и выполнить действия предусмотренные п. 5.2 ст. 8.

Наиболее эффективным способом выявления сомнительных операций, по мнению автора, является проверка устройства, с использованием которого осуществляется операция и параметров его использования на основе сравнения уникальных идентификаторов, которыми обладает каждое техническое устройство клиента, участвующее во взаимодействии с системой ДБО. Взаимодействие клиентов физических лиц с системой ДБО выполняется по двух каналам:

- канал дистанционного доступа к Онлайн Банку через сеть Интернет, используя установленный на его компьютере браузер (Интернет банкинг);
- канал дистанционного доступа к Онлайн Банку на основе использования установленного на мобильном устройстве специального мобильного приложения. Мобильное устройство клиента должно обладать функцией доступа в сеть Интернет (смартфон, планшетный компьютер, мобильный телефон, карманный персональный компьютер и т.п.).

В случае выявления признаков операций, совершаемых без согласия клиента, в мобильных приложениях онлайн-банков для проверки используют следующие идентификаторы мобильных устройств:

IMSI-Идентификатор SIM-карты — международный идентификатор абонента мобильной связи, представляющий собой уникальный код и содержащийся в памяти SIM карты.

MAC — адрес (Media Access Control — средство контроля доступа /управление доступом к среде) — уникальный физический аппаратный сетевой адрес используется для уникальной идентификации устройств (компьютеров, смартфонов, коммуникационных устройств (маршрутизаторов)) в сети и др.

Идентификаторы устройств истинного клиента для двух возможных каналов могут являться объективными средствами подтверждения наличия участия клиента в подтверждении платежного поручения в системе ДБО.

Приведем пример словесного описания алгоритма процедуры выявления операций, соответствующих признакам осуществления переводов денежных средств без согласия клиента.

1. Если клиент постоянно осуществлял доступ к Онлайн-банку используя интернет-канал доступа и устройство типа персональный компьютер, не являющийся средством подвижной радиотелефонной связи, и размещенный на нем интернет-браузеры для доступа к сайту банка для входа в систему ДБО.

2. Вдруг клиент осуществляет перевод денежных средств с мобильного устройства связи с установленным на нем приложением Мобильный банк онлайн и совершает при этом перевод денежных средств на сумму в разы превышающую привычный для данного клиента, то эта операция попадает в число подозрительных.

3. Самый простой способ для этого случая — это проверка идентификаторов мобильного устройства, с которого подтвержден платеж, и сопоставление его с аналогичными идентификаторами устройства мобильной связи, абонентский номер которого предоставлен банку клиентом как доверенный номер (следовательно, и устройство с этим абонентским номером является доверенным устройством).

4. Если клиент не уведомил банк об изменении абонентского номера мобильного телефона, не изменял мобильный телефон как устройство и не заменял сим-карту, то проверка выявит устройство, незаконно получившее доступ в аккаунт клиента и выполнение платежа будет приостановлено.

Не представляется возможным оценить эффективность антифрод систем банков ввиду отсутствия открытой статистики о количестве превентивно остановленных операциях, выполняемых без согласия клиента (в соответствии с нормами п. 5.1, 5.2, 5.3 ст. 8 Федерального закона № 161-ФЗ).

Однако обзор операций, совершенных без согласия клиентов финансовых организаций за 2020 г. представленный Банком России позволяет увидеть огромный масштаб хищения денежных средств именно у клиентов физических лиц.

Всего похищено за 2020 г.:

у физических лиц — 8,75 млрд руб.;

у юридических лиц — 0.701 млрд руб. (701 млн руб.);

у операторов по переводу денежных средств (в том числе банков) — 46 млн руб.¹

Судя по представленной статистике вопрос о выполнении банками положений законодательства, направленных на функционировании системы предупреждения операций, направленных на хищение денежных средств, остается открытым и вопросы о создании ими функционирующих систем антифрод мониторинга является риторическими.

В 2021 г. Банк России в ответ на вызов киберпреступности продолжил работу по противодействию операциям без согласия клиента в рамках проработки нормативных инициатив по следующим направлениям:

— борьба с нелегальным оборотом персональных данных;

¹ Обзор операций, совершенных без согласия клиентов финансовых организаций за 2020 г. Москва / Банк России / 2021 // URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/120092/info_20210412.pdf (дата обращения: 18.01.2022).

- создание стимулов для банков в направлении повышения качества антифрод-процедур;
- создание условий для повышения эффективности деятельности правоохранительных органов;
- расширение аудитории программ киберграмотности.

В связи с низким уровнем возмещения банками клиентам — физическим лицам денежных средств — 1104,6 млн руб. (11,3 %), Банк России намерен рассмотреть возможность изменения процедуры возврата (компенсации) похищенных средств клиентов. Если в этой процедуре примут непосредственное участие банки, то это решение может стать наилучшим стимулом для развития антифрод-систем.

*Пашнина Т. В.,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Уральского филиала РГУП (г. Челябинск)*

РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ БИБЛИОТЕЧНОЙ СФЕРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день под влиянием комплекса политических, экономических, социальных и технологических факторов все сферы жизнедеятельности общества переживают процесс качественного преобразования. Под воздействием стремительного развития цифровых технологий изменяется и консервативное по своей природе право. В сложившихся реалиях одним из действенных инструментов трансформации права стало создание стратегических документов, выполняющих роль инструментов «пилотного» правового регулирования различных его отраслей.

Важнейшим стратегическим документом, определившим место института библиотеки в современном обществе и сценарии его дальнейшего развития, стала принятая в марте этого года «Стратегия развития библиотечного дела в Российской Федерации на период до 2030 г.», утвержденная распоряжением Правительства РФ 13.03.2021 № 608-р¹.

Данный документ создан в русле тех тенденций, которые были обозначены в принятой 25 сентября 2015 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Декларацией «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.»². Указанный международный документ провозглашает: «во всем мире общественный доступ к информации

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития библиотечного дела в РФ на период до 2030 г.» от 13.03.2021 № 608-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 18.03.2021, № 0001202103180016 (дата обращения: 29.11.2021).

² Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г. / Организация

позволяет людям принимать взвешенные решения, которые могут улучшить их жизнь через предоставление качественного образования, поддержку здравоохранения, культуры, науки и инноваций. Библиотеки входят в число ключевых учреждений, которые обеспечивают достижение этих целей»¹.

Согласно «Стратегии развития библиотечного дела в Российской Федерации на период до 2030 г.» для их реализации в деятельности российских библиотек продвигаются «универсальная грамотность, включая медийную и информационную, навыки цифровой грамотности; заполняются пробелы в доступе к информации; предоставляется место для реализации государственных программ Российской Федерации и сервисов». В качестве иллюстрации выполнения последней задачи, особо актуальной в связи с принятием Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»², рассмотрим роль библиотек образовательных организаций в реализации стратегии цифровой трансформации сферы высшего образования.

Пандемия новой коронавирусной инфекции со всей очевидностью показала необходимость быстрого, во многом вынужденного цифрового преобразования всех сфер жизнедеятельности. Одной из первых такую необходимость ощутила на себе образовательная сфера, что на правовом уровне нашло отражение в принятии «Стратегии цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования»³, утв. Минобрнауки России, определившей основные подходы и показатели достижения «цифровой зрелости» отрасли. Стратегия цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования состоит из 7 проектов:

- Проект «Датахаб»;
- Проект «Архитектура цифровой трансформации»;
- Проект «Цифровой университет»;
- Единая сервисная платформа науки;
- Проект «Маркетплейс программного обеспечения и оборудования»;
- Проект «Цифровое образование»;
- Проект «Сервис хаб».

При этом ключевыми направлениями цифровой трансформации сферы науки и высшего образования указанный подзаконный акт называет развитие цифровых сервисов, модернизацию инфраструктуры, управление данными и кадровым потенциалом. Вместе с тем анализ документа показывает, что библиотеки образовательных организаций в нем не упоминаются ни разу, что не согласуется с требованиями ст. 18 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ

объединенных наций. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf (дата обращения: 29.11.2021).

¹ Цит. по: Мировые тенденции развития библиотечного дела // Стратегия развития библиотечного дела в РФ на период до 2030 г.: утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.03.2021 № 608-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 18.03.2021, № 0001202103180016 (дата обращения: 29.11.2021).

² Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

³ Стратегия цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования / Минобрнауки России. М., 2021. 267 с. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/upload/iblock/e16/dv6edzmr0og5dm57dtm0wylr6uwujw.pdf> (дата обращения: 29.11.2021).

«Об образовании в Российской Федерации»¹, относящего наличие доступа к библиотечно-информационным ресурсам к обязательным требованиям реализации образовательных программ.

Обоснованность упомянутого требования закона подтверждают результаты «допандемийных» зарубежных исследований, доказавшие, что в процессе онлайн-обучения библиотеки выполняют три важные функции: 1) одновременный доступ нескольких пользователей к ценным информационным ресурсам; 2) архивирование и хранение материалов старых проектов, имеющих научную и образовательную ценность путем их оцифровки; 3) объединение людей и идей².

Последующий опыт пандемии 2020 г. убедительно продемонстрировал значимость библиотечных ресурсов и сервисов в обеспечении поддержания надлежащего качества учебного процесса. При этом в российских вузовских библиотеках наибольшее развитие получил традиционный сегмент, т.е. обеспечение доступа к ресурсам электронных библиотечных, справочно-правовых систем, репозиториям, иным цифровым коллекциям собственной генерации и т.д. За период пандемии новым «трендом» российских вузовских библиотек стала тенденция к интеграции ресурсов для совместного доступа³.

В зарубежных же академических библиотеках в прошедшем году достаточно успешно внедрялись такие новые цифровые и образовательные технологии, как развитие интегрированных библиотечных систем, искусственного интеллекта и машинного обучения, сервисы исследовательских данных⁴.

В этой связи определенный интерес представляет активно продвигаемая с начала первого десятилетия XXI в. в академических и научных библиотеках развитых западных стран концепция курирования научных данных⁵, предполагающая их оцифровку и обработку, сохранение и архивирование, которая вполне органично могла бы «встроиться» и в реализацию российских проектов, таких как «Датахаб: система управления данными сферы науки и высшего образования».

Отметим, что и российские, и зарубежные специалисты сходятся во мнении, что электронные библиотеки учебных заведений зарекомендовали себя не только как хранилища знаний и информации, но и как эффективное средство

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

² Hiremath Suvarna S., Lalasangi Somashekar, Acharya Shivakumar. Role of Digital Libraries in E-learning // IP Indian Journal of Library Science and Information Technology. 2019. No 4 (2). P. 61–62. URL: <https://www.ipinnovative.com/media/journals/IJLSIT-4-2-61-62.pdf> (дата обращения: 29.11.2021).

³ ЭБС в библиотеках — 2020: новые приоритеты и потребности // Университетская КНИГА: информационно-аналитический журнал: сайт. 2021. 7 февр. URL: <http://www.unkniga.ru/ostraya-tema/11758-ebc-v-bibliotekah-2020-novye-prioritety-i-potrebnosti.html> (дата обращения: 29.11.2021).

⁴ Тренды развития образовательных технологий и трансформация академических библиотек // Университетская КНИГА: информационно-аналитический журнал: сайт. 2021. 5 апр. URL: <http://www.unkniga.ru/visee/11980-trendy-razvitiya-obrazovatelnyh-tehnologiy-i-transformatsiya-akademicheskikh-bibliotek.html> (дата обращения: 29.11.2021).

⁵ Савицкая Т. Е. Цифровое курирование в научных библиотеках за рубежом: [презентация] // Рос. гос. б-ка. М., 2021. URL: https://www.rsl.ru/photo/!_ORS/3-SOBYTIA/1-afisha/konferenzii/2021/Savitskaya.pdf (дата обращения: 29.11.2021).

научной и учебной коммуникации, поэтому библиотеки во всем мире признаются одним из важнейших инфраструктурных факторов, влияющих на индекс успеваемости студентов¹, что позволяет им участвовать в процессах развития цифровых сервисов и стать частью таких российских проектов, как «Цифровой университет», «Цифровое образование», направленных на внедрение индивидуальных образовательных траекторий обучающихся.

Помимо этого, нельзя забывать и о человеческом факторе: библиотеки выступают одним из важнейших гарантов права на получение качественного образования, поскольку библиотекари зачастую выполняют роль консультантов и навигаторов, помогающих обучающимся высших учебных заведений, а зачастую — и представителям профессорско-преподавательского состава, адаптироваться в новой цифровой среде, поскольку современные студенты — представители поколения Z с присущим ему «клиповым мышлением», как правило, являются продвинутыми пользователями гаджетов, при этом слабо разбираются в информационных потоках и цифровых технологиях.

На наш взгляд, приведенные факты служат доказательством того, что библиотека является институтом, обладающим потенциалом для содействия достижения национальных целей формирования «цифровой зрелости», цифровой трансформации, расширения возможностей для самореализации и развития талантов, без достижения которого невозможно как достижение устойчивого развития российского общества в целом, так и обеспечение благополучия каждого отдельно взятого гражданина нашей страны.

В этой связи в практическом плане целесообразным представляется включение положений о роли библиотек в проекты (стратегии) цифровой трансформации конкретных образовательных организаций.

Сотникова Л. В.,

*доцент кафедры «Юриспруденция»
ОУ ВО «Южно-уральский
технологический университет»*

Новикова Ю. С.,

*доцент кафедры «Юриспруденция» ОУ ВО
«Южно-Уральский технологический
университет», к. ю. н., доцент*

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ

Понятие информационной системы относится к одному из основных, базовых понятий информатизации общества и государства. Цифровизация, внедрение информационных технологий, возможность получать информацию, услуги, реализовывать права, исполнять обязанности посредством использования ресурсов

¹ См., например.: Abraham Prakash, Kuriakose Sajan, Salim Althaf M. Role of Digital Libraries in Library and Information Science Education: A study among LIS Students of MG University, Kottayam. URL: <https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/4476> (дата обращения: 26.04.2021).

сети Интернет, включая информационные системы — это реалии сегодняшнего времени.

Информационная система — это совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств (ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ (далее по тексту ФЗ-149)). В соответствии со ст. 13 данного акта муниципальные информационные системы должны и могут создаваться на основании решения органов местного самоуправления.

Какая информация должна быть включена в муниципальные информационные системы? Созданы ли такие системы в муниципалитетах, имеется ли достаточное правовое обеспечение их функционирования?

Ответы на эти вопросы можно дать, через анализ действующего федерального и регионального законодательства, содержащего нормы, регулирующие отношения в области создания и использования информационных систем. Кроме того, необходимо изучить результаты нормотворческой деятельности муниципальных образований в данной области.

Федеральное законодательство достаточно часто упоминает о муниципальных информационных системах.

Так, например, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»² в ст. 13 закрепляет, что «Государственные органы, муниципальные органы создают в пределах своих полномочий, установленных в соответствии с федеральными законами, государственные или муниципальные информационные системы персональных данных». Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»³ содержит норму об информационном взаимодействии федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости с иными государственными или муниципальными системами, с единой информационной системой жилищного строительства. (п. 17 ст. 32).

Федеральный закон «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации»⁴ определяет, что информационная поддержка субъектам виноградарства и виноделия осуществляется через создание государственных и муниципальных информационных систем (ст. 38).

Также можно привести примеры из области муниципальных закупок, регулирования порядка заключения и выполнения контрактов для государственных и муниципальных нужд.

¹ Об информации, информационных технологиях и защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // Российская газета. 29 июля. № 165.

² О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // Российская газета. 29 июля 2006 г. № 165.

³ О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. ред. от 02.07.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2015.

⁴ О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации : Федеральный закон от 27.12.2019 № 468-ФЗ (ред. от 02.07.2021.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2019.

Но детальный анализ перечисленных федеральных законов не позволяет ответить на вопрос: какая информация может быть включена в муниципальную информационную систему.

Рассмотрим положения федерального закона № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее по тексту ФЗ-210)¹.

В нем, в контексте рассматриваемого вопроса, речь идет о портале государственных и муниципальных услуг, который является федеральной информационной системой (п. 1 ст. 21 ФЗ-210). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе в соответствии с п. 2 ст. 21 ФЗ-210 вправе создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг, являющиеся государственными информационными системами субъектов Российской Федерации, обеспечивающими предоставление государственных услуг и муниципальных услуг. Таким образом, муниципальные услуги предоставляются через государственные, а не муниципальные информационные системы. То есть портал муниципальных услуг не может быть создан в данной области.

Аналогичный подход и в системе государственных и муниципальных закупок, которая также предполагает создание региональных и муниципальных информационных систем в этой области, которые интегрируются в единую федеральную информационную систему (ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013²).

Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере регулирования информационных отношений весьма немногочисленно. Региональный законодатель или обходит данные вопросы вниманием, не принимая законов, либо ограничивается вопросом создания государственных краевых, областных, республиканских информационных систем.

Так, Закон Республики Дагестан «Об информатизации и государственных информационных системах Республики Дагестан» от 17.10.2014 № 77³ даже не упоминает о муниципальных информационных системах. А законы Краснодарского края от 01.07.2008 № 1517-КЗ «Об информационных системах и информатизации Краснодарского края»⁴ и Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан»⁵ содержат практически тождественные статьи, в которых устанавливается, что муниципальная информационная система — информационная система, созданная на основании решения органа местного самоуправления в процессе осуще-

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 (ред. 02.07.2021) // Российская газета. 30 июля 2010. № 168.

² О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.20013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ от 08.04.2013 № 14. Ст. 1652.

³ Об информатизации и государственных информационных системах Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 17.10.2014 № 77 // Собрание законодательства Республики Дагестан от 31.10.2014. № 20. Ст. 1164.

⁴ Об информационных системах и информатизации Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 01.07.2008 № 1517-КЗ // Кубанские новости. 10 июля 2008 г. № 112.

⁵ Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. № 11.

ствления органами местного самоуправления своих полномочий (ст. 9 Закона № 58-ЗРТ; ст. 10 Закона № 1517-КЗ).

Данный подход вполне логичен, соответствует требованиям ФЗ-149 и вопросов вызывать не должен.

Но: федеральный закон № 131-ФЗ (далее по тексту ФЗ-131) от 06.10.2003 «Об общих принципах осуществления местного самоуправления в Российской Федерации»¹ не относит вопрос создания информационных систем ни к вопросам местного значения, ни к вопросам, которые не являются вопросами местного значения, но могут решаться муниципалитетом (ст. 14–16.2 ФЗ-131). Позиция закона такова, что вопросы, не относимые к вышеназванным, могут решаться (выполняться) муниципальным образованием на основании закона в соответствии с принципом делегирования.

ФЗ-131 упоминает об информационных системах в 2 случаях:

- 1) ведение муниципалитетом информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ст. 15, 16);
- 2) возможность использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) для обеспечения доведения до жителей информации о принятии, изменении устава муниципального образования, участия в публичных слушаниях (ст. 28).

Но обе вышеназванные системы — государственные. Создание первой обеспечивается органами государственной власти субъекта (ст. 57 Градостроительного кодекса РФ²), вторая система — федеральная.

Таким, образом и ФЗ-131 не относит вопрос создания муниципальных информационных систем к компетенции муниципалитета.

Рассмотрим на примере отдельных муниципалитетов как регулируются эти вопросы, что называется, «на местах».

Чаще всего муниципальные образования на сайтах размещают в разделе «Информатизация» (могут быть и другие названия) информацию о муниципальных информационных системах в области муниципальных закупок, муниципальных услуг, но правовая основа этих систем, как уже было отмечено, — это федеральное законодательство, а не решения органов местного самоуправления³. Также официальные порталы муниципальных образований массово размещают информацию о государственных информационных системах. Например, официальный сайт администрации городского округа Магнитогорск Челябинской области содержит информацию о таких государственных информационных системах как ГАС Управление, Подключение к Геопорталу Челябинской области, Единый портал проверок — государственная система, ГИС ГПМ) государственная информационная система государственных и муниципальных платежей); Портал государственных сервисов и т.д.⁴

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 (с изм. от 23.11.2021.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Российская газета. 30 декабря 2004 г. № 290.

³ Муниципальная информационная система в сфере закупок г. Челябинска: URL: <http://www.zakaz.cheladm.ru/PurchaseList.aspx>.

⁴ URL: <https://www.magnitogorsk.ru/content/admi> (дата обращения: 18.01.2022) nistratsiya-goroda/informatizatsiya/glavnaya-10 (дата обращения: 18.01.2022).

В ряде муниципалитетов по муниципальной информационной системой понимаются сайты муниципальных органов власти, что полагаю не вполне правильно. Например, на сайте городской администрации Краснодара представлена информация об Управлении информационно-коммуникационными технологиями и связью, в функции которого входит обеспечение условий для создания и координация работ по формированию, развитию и функционированию муниципальной информационной системы администрации муниципального образования город Краснодар¹. Если понимать каждый сайт как информационную систему, то налицо подмена понятий «сайт» и «информационная система».

Таким образом, вопрос о создании действующих муниципальных информационных систем является открытым. Представляется, что необходимо прежде всего определиться с уровнем правового регулирования данных отношений. Это может быть включение правомочий по созданию и ведению муниципальных информационных систем с конкретизацией перечня информации, которая может быть внесена в федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо закрепление государственного статуса информационных систем, с возможностью применения принципа делегирования полномочий по их созданию и ведению от органов государственной власти органам местного самоуправления. В последнем случае, необходима фиксация на федеральном уровне видов информации, которые должны содержать, федеральные, региональные и муниципальные информационные системы.

Троян Н. А.,

кандидат юридических наук,

научный сотрудник сектора информационного права и

международной информационной безопасности

Института государства

и права Российской академии наук

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ В РОССИИ

Ключевым фактором, определяющим развитие современного общества, является продолжающаяся цифровая, по сути — информационная революция, благодаря которой существенно расширились не только возможности реализации права человека на свободу информационной деятельности, но и значительно повысились вызовы и риски в сфере информационной безопасности государства². В связи с этим складываются новые общественные отношения, объектами

¹ URL: <https://krd.ru/upravlenie-informatsionno-kommunikatsionnykh-tehnologiy-i-svyazi/> (дата обращения: 18.01.2022).

² Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2020. С. 6 ; Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе :

которых становятся цифровая трансформация и цифровая информационная инфраструктура и, как следствие, возникают условия для перехода общества к новой, цифровой эпохе.

На современном этапе прогресс цифровых технологий воздействует на государственные структуры и институты гражданского общества, в следствии этого все сферы деятельности, культуры и образа жизни человека позволят говорить о цифровом императиве современности¹

Сегодня все используемые информационные технологии, включая электронную коммерцию, электронное правительство, информатизацию науки и образования, здравоохранения и т. д., необходимо рассматривать как интегрированную, взаимосвязанную совокупность всей информационно телекоммуникационной сферы, которая образует фундамент для перехода к цифровому формату.

Особое место при построении цифрового общества занимают вопросы создания государственной системы правовой информации, поскольку без решения этого вопроса сложно реализовать задачи обеспечения конституционных прав граждан по доступу к информации, ее полноты, достоверности, актуальности. На сегодняшний день качество жизни в обществе кардинально изменилось, благодаря использованию технологий последнего поколения. Цифровая трансформация имеет важное значение не только федеральных органов исполнительной власти, но и органов государственной власти на всех уровнях².

Учитывая, что прорывные технологии находятся в постоянном процессе экспоненциального развития, характерном для формирования глобального информационного общества, и уже являются в определенной степени реальностью, связанной с новыми вызовами и угрозами информационной безопасности и трансформацией системы права³. В связи с этим актуальные проблемы регулирования информационных отношений при построении информационного общества в России в настоящее время нуждаются в реализации намеченных задач, поскольку резко ускоряющиеся процессы информационного взаимодействия эволюционируют в качественно новое состояние — режим реального времени, в связи с этим для общественных отношений нового этапа развития требуется эффективное правовое регулирование.

монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2019. С. 4–6 ; Полякова Т. А. Цифровизация и синергия правового обеспечения информационной безопасности // Информационное право. 2019. № 2. С. 4–7 ; Развитие правового обеспечения информационной безопасности / А. А. Стрельцов, Е. К. Волчинская, А. Н. Козырев [и др.]. М. : Престиж, 2005. С. 5–7 ; Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности : учебник и практикум / Т. А. Полякова, А. А. Стрельцов, С. Г. Чубукова, В. А. Ниесов. М. : ЮРАЙТ, 2016. С. 9.

¹ Кархция А. А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 8. С. 17–26.

² Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. С. 4–6.

³ Полякова Т. А. Трансформация права и приоритетные направления научных исследований в информационной сфере // Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : сборник научных трудов. М., 2019. С. 14.

В связи с построением информационного общества и внедрением современных информационных технологий во все сферы жизни особую актуальность в настоящее время приобретают вопросы реализации право на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации, направленной на повышение эффективности государственного управления. Органы государственной власти имеют право осуществлять возможности реализации гражданами и юридическими лицами установленных законом прав и обязанностей, а также в целях осуществления установленных законом государственных функций.

Государственные информационные системы создаются и функционируют в целях обеспечения предоставления гражданам и организациям государственных услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий. Развитие государственной системы правовой информации предусмотрено государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»¹ и включает в себя мероприятия по созданию и развитию специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти, в том числе защищенного сегмента сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота. Сегодня появилась необходимость создание государственной национальной системы правовой информации, позволяющей оперативно предоставлять полную и достоверную информацию о нормативных правовых актах Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации для осуществления их полномочий, связанных с обеспечением законности, физическим и юридическим лицам.

Сегодня активизировались дискуссии относительно происходящих изменений, связанных с «цифровизацией», как меняются роль и место личности, ее права в цифровую эпоху, как возникающее «цифровое право», природа которого как самостоятельно, так и в соотношении с другими отраслями права пока недостаточно изучена. Полагаем, что эти вопросы станут предметом отдельных специальных научных исследований и в области информационного права, поскольку по мере развития научно-технического прогресса «цифровые» права и потенциал их реализации расширится. Что касается вопроса о соотношении «цифровизации», которая выходит на первое место, как бы отодвинув «компьютеризацию» и «информатизацию», то, учитывая, что цифровые технологии — это часть информационных технологий, безусловно, они пересекаются, но различаются, хотя общее у них то, что они содействуют расширению возможностей, необходимых для реализации прав и свобод в информационной среде. Кроме того, эффективность внедрения новейших конвергентных технологических решений, безусловно, положительно проявится в обеспечении информационной открытости порядка подготовки и принятия правовых актов органами государственного управления, что позволит в полной мере реализовать права граждан на участие в управлении делами государств.

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

Сегодня накопленный огромный по своим масштабам правовой материал требует нового подхода к его обработке, применения прорывных цифровых технологий и новейших систем управления. Как отмечают исследователи, для развития российской правовой системы характерно усиление роли информационных технологий в построении правовых систем и в конечном итоге формировании единого национального информационно-правового пространства¹.

В целях создания государственных информационных систем и обеспечения их функционирования на федеральном уровне принято несколько десятков нормативных правовых актов. Среди них: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² который регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, а также при применении информационных технологий и обеспечении защиты информации.

Информационные системы, используемые в сфере государственного управления, выступают основой информационного обеспечения организационно управленческой деятельности государственных и муниципальных органов. Это способствовало появлению разнообразных ГИС, число которых сегодня сложно оценить³.

Формирование и использование государственной информационной системы требует регулирования множества правоотношений, т.е. установления правового режима такой системы, который обусловлен особенностями автоматизируемых информационных процессов и правовыми последствиями ее использования. Это привело к появлению значительного массива правовых актов, регулирующих общественные отношения, связанные с государственными информационными системами⁴.

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

¹ Морозов А. А. Единый регистр нормативных правовых актов как государственный информационный ресурс : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 17.

² СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

³ По оценкам Минцифры России, в настоящее время используется свыше трехсот сорока государственных информационных систем. URL: <https://portal.eskgov.ru/fgis?page=1> (дата обращения: 25.11.2020).

⁴ Федеральные законы от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172 ; от 03.12.2011 № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7060 ; от 28.12.2013 № 443-ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7008 ; от 28.12.2013 № 395-ФЗ «О государственной автоматизированной информационной системе «ЭРА-ГЛОНАСС» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6990 ; от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4210.

Сегодня работает Официальный портал правовой информации системы «Законодательство России» ФСО России, Программный комплекс «Эталон Плюс» ФБУ НЦПИ при Минюсте России, а также негосударственные информационные системы ЗАО «КонсультантПлюс», НПО «Гарант-Сервис», ЗАО «Информационная компания «Кодекс» и др. Еще в 2011 г. законодательно закреплено создание Официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru)¹. Его работа обеспечивает федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны. Учитывая задачи данной системы как источника официального опубликования актов начиная с 2011 г., нельзя признать полноту правового массива информации, содержащейся на этом портале. В связи с этим сегодня наиболее востребованными остаются электронные источники правовой информации систем коммерческих систем распространения правовой информации «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс», правовая информация в которых не является официальной.

В настоящее время использование цифровых технологий в системе правовой информации и дальнейшее совершенствование Национальной системы правовой информации — это задача стратегического значения правового государства. Управление этими процессами должно быть в ведении государства, которое согласно конституционным нормам обязано обеспечить права и свободы граждан на основе достоверной и актуальной информации.

Сегодня в России имеется научно-технический потенциал для предоставления правовой информации, но необходимо определить правовой статус Национальной системы правовой информации, например на базе Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», имеющего опыт работы с правовой информацией.

Внедрение новых цифровых технологий, цифрового взаимодействия требует поиска новых концептуальных подходов и правовых методов, а также механизмов государственного управления при обязательном соблюдении требований обеспечения информационной безопасности. Таким образом, цифровая трансформация влияет на механизмы информационно-правового и электронного взаимодействия между государством и обществом, а также иными субъектами информационного обмена. Кроме того, существующий запрос на развитие информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации исходит из повышения правовой информированности и культуры граждан и организаций, а также необходимости обеспечения информационных потоков различных уровней лингвистическими, информационными средствами и инструментами, обеспечивающими взаимодействие граждан с государственными информационными правовыми ресурсами.

Ключевым моментом является внедрение цифровой платформы, которая включает в себя единую программно-аппаратную среду, методологию, поддерживающую взаимоотношения граждан, государственных органов и коммерческих организаций на базе современных информационных технологий. Полагаем, что создание единого цифрового пространства² на платформенной основе является

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 15.01.2022.

² Полякова Т. А. Формирование единого российского электронного пространства знаний как стратегическая задача обеспечения информационной безопасности в Российской Федера-

перспективным, и в рамках реализации указанного подхода возможно развитие национальной системы правовой информации на основе платформенных решений. Вместе с тем требуются также соответствующие изменения в законодательстве и интеграция совокупности государственных информационных ресурсов и современных цифровых технологий, направленных на обеспечение взаимодействия всех субъектов информационного обмена, а также интеграция всего массива правовой информации, что обеспечит ее актуальное состояние. В современных условиях правовая информация в информационном обществе приобретает характер стратегического ресурса¹; трансформируясь в систему цифровизации и государственного управления, она позволит государственным информационным системам перейти на платформенное обеспечение и внедрить современные сервисные модели информационных услуг. Национальная система правовой информации должна развиваться и приобрести официальный статус, быть интегрированной, многоуровневой и открытой для взаимодействия с другими информационными системами, а ее информационно-правовое обеспечение — строиться на базе конвергентных информационных технологий и платформенных решений.

Необходимо развитие национальной системы правовой информации с поэтапным переходом от информационно правовых систем к платформенным решениям, для повышения эффективности их использования во всех отраслях и сферах социально-экономической жизни государственного управления информационного общества.

ции / Т. А. Полякова, А. В. Минбалева // Информационные технологии и право: Правовая информатизация — 2018 : сборник материалов VI Международной научно-практической конференции, Минск, 17 мая 2018 г. / под общ. ред. Е. И. Коваленко. Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2018. С. 235–240 ; Морозов, А. В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России / А. В. Морозов, Т. А. Полякова, Л. В. Филатова // Информационное право. 2012. № 1. С. 3–7.

¹ Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В. Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. С. 97–108 ; Полякова Т. А. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований / Т. А. Полякова, А. В. Минбалева, И. С. Бойченко // Информационное право. 2020. № 2. С. 46–48.

Авраамов А. А.
*руководитель отдела образовательных
технологий компании «Гарант»,*

Соловьева Е. В.,
*руководитель направления по работе
с вузами компания «Гарант»*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСА И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ ЦИФРОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В настоящее время уровень насыщенности рынка цифровых услуг для юристов постоянно повышается. Регулярно появляются новые информационные продукты, призванные избавить современного профессионала от рутинных процессов, освободить его рабочее время для решения творческих задач. Однако существует серьезная проблема: выпускники вузов не всегда знают об этих продуктах. Причина проста: взаимосвязь между разработчиками новых решений и профильными учебными заведениями не налажена. В последнее время делаются определенные шаги для решения данной проблемы: проводятся конференции, на которых встречаются преподаватели и бизнес, разработчики организуют конкурсы для студентов-юристов, однако предпринимаемые меры кажутся не вполне достаточными.

Представители бизнеса видят в студентах своих потенциальных пользователей, а возможно, и своих будущих сотрудников. Университеты же, в свою очередь, понимают, что студентов необходимо подготовить к работе с актуальным инструментарием, которым будет оборудовано рабочее место их выпускника, и, безусловно, заинтересованы в том, чтобы сформировать у студента умения и навыки работы с самыми последними решениями. Совместная работа в этом направлении будет способствовать достижению целей и бизнеса, и системы высшего образования. Основным условием реализации этих целей должна стать системное сотрудничество между представителями бизнеса и образования.

В связи с этим хочется отметить выработанный годами механизм взаимодействия разработчиков справочных правовых систем и вузов, занимающихся подготовкой специалистов в области юриспруденции.

В частности, компания «Гарант» еще в конце 1990-х приступила к реализации Программы поддержки учебных заведений¹. Изначальной целью программы стало не только предоставление учебным заведениям, готовящим специалистов в области экономики, финансов и юриспруденции, доступа к профессиональной версии Системы ГАРАНТ, но и методическая поддержка преподавателей. За время работы в рамках данной Программы силами методистов компании в тесном сотрудничестве с преподавательским составом ряда ведущих юридических и экономических вузов страны удалось создать полноценный учебно-методический комплект, который можно использовать в рамках преподавания дисциплины «Информационные технологии в юридической деятельности».

¹ Сотрудничество с учебными и научными заведениями // URL: <http://edu.garant.ru/garant/cooperation/vuz/> (дата обращения: 18.01.2022).

Основой методического комплекта выступает специальный выпуск ИПО ГАРАНТ — «ГАРАНТ-Образование»¹. Изначально ориентированный на студентов высших учебных заведений, изучающих экономику и юриспруденцию, на сегодня «ГАРАНТ-Образование» является полноценным информационным интернет-ресурсом, который может использовать в своей деятельности любой гражданин, интересующийся правом. С весны 2020 г. в данный выпуск ИПО ГАРАНТ подключено более 1 000 000 документов. Основу информационного наполнения составляет федеральное законодательство и документы по международному праву. В «ГАРАНТ-Образование» также входит значительный объем комментариев к законодательству: книги, учебники, исследования по различным направлениям юриспруденции, а кроме того статьи из профессиональной периодики и научных сборников. Особое место среди литературы занимают памятники отечественной дореволюционной юридической мысли — «Классика Российского правового наследия»². Книги Г. Ф. Шершеневича, Б. Н. Чичерина, Д. И. Мейера, К. П. Победоносцева и других виднейших ученых прошлого теперь доступны для чтения в современной орфографии с любого устройства, подключенного к сети Интернет.

«ГАРАНТ-Образование» включает в свой состав несколько инструментов для работы с судебной практикой, в частности, «Энциклопедия судебной практики»³. Энциклопедия представляет собой сборник обзоров правовых позиций судов по вопросам, связанным с различными аспектами применения российского законодательства при разрешении судебных споров. В обзорах отражена правоприменительная практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, выводы и разъяснения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Суда по интеллектуальным правам.

В комплект также подключены и флаги линейки ГАРАНТ-LegalTech: «Конструктор правовых документов»⁴, представляющий собой сборник интерактивных шаблонов для подготовки практически любых документов от учетной политики до искового заявления, и аналитическая система «Сутяжник» для работы с судебной практикой, позволяющая мгновенно подобрать список похожих судебных решений, соответствующих запросу пользователя. Работая с такими современными информационными продуктами, студент получает возможность подготовиться к решению серьезных юридических задач, затрачивая при этом минимум временных ресурсов и тем самым повышая эффективность своего труда.

Хочется обратить внимание преподавателей и студентов на тот факт, что в «ГАРАНТ-Образование» входят энциклопедии по самым важным для обучения направлениям: «Договоры и иные сделки», «Трудовые отношения, кадры», «Законодательство в схемах», «Формы правовых документов»⁵. Особую важность

¹ ГАРАНТ-Образование. С нами легко учиться! // URL: <https://study.garant.ru/> (дата обращения: 18.01.2022).

² Классика российского правового наследия. Избранное. Система ГАРАНТ // URL: <https://study.garant.ru/auth/login?username=guest#/document/58061933/paragraph/400:1>.

³ Энциклопедия судебной практики Система ГАРАНТ // URL: <https://study.garant.ru/auth/login?username=guest#/document/57605736/paragraph/8:1> (дата обращения: 18.01.2022).

⁴ Конструктор правовых документов. Система ГАРАНТ // URL: <https://study.garant.ru/auth/login?username=guest#/document/1100100/paragraph/381:1> (дата обращения: 18.01.2022).

⁵ Аналитика Гаранта. Договоры и иные сделки. Трудовые отношения, кадры. Законодательство в схемах. Формы правовых документов. Система ГАРАНТ // URL: <https://study.garant.ru/auth/login?username=guest#/document/58070000/paragraph/102:3>.

для студентов-юристов представляет блок «Ответы Правового консалтинга ГАРАНТ»¹, который содержит ответы юристов ГАРАНТа на вопросы пользователей. Подробные разъяснения сопровождаются ссылками на актуальное законодательство и судебную практику. Работая с такими материалами, студенты не только получают представление о том, как разрешить ту или иную правовую проблему, но и понимают, как должен выглядеть грамотный профессиональный ответ на запрос клиента.

Принимая во внимание тот факт, что необходимой составляющей любого учебного комплекта являются обучающие материалы, специалисты компании «Гарант» разработали несколько методических пособий для изучающих систему ГАРАНТ. С этими материалами можно работать как самостоятельно, так и под руководством преподавателя.

«Практикум для студентов юридических и экономических специальностей вузов» и «Онлайн-курс по изучению СПС ГАРАНТ» как раз из числа таких разработок. Практикум, по сути, является рабочей тетрадью с минимумом теоретических и максимумом практических заданий, выполнив которые студент может сдать итоговый тест на сайте компании и получить сертификат. Онлайн-курс представляет собой полноценный интерактивный образовательный ресурс, с четкой разработанной учебной траекторией, оснащенный методическим аппаратом в виде набора кратких текстовых уроков и обучающих видео, подробно освещающих возможности системы ГАРАНТ, дополнительных материалов и контрольных заданий². Для тех, кто хочет быстро сориентироваться в возможностях интернет-версии ИПО ГАРАНТ, разработан гайд «Коротко о главном», в котором емко и наглядно описаны основные возможности ИПО ГАРАНТ³.

Значительно облегчает работу преподавателя и наличие элемента контроля, разработанного методистами компании, а именно — системы тестов и контрольных работ, с помощью которых преподаватель может отследить уровень знаний студентов⁴. Проверочные тесты можно пройти на студенческом информационном портале ГАРАНТа после того, как будет изучен учебный материал⁵. Тесты разработаны к каждому занятию «Практикума для студентов юридических и экономических специальностей вузов». Кроме того, студентам предлагается пройти итоговый тест на знание системы и получить сертификат об успешном окончании курса, снабженный уникальным номером⁶. Данный сертификат можно предъявить преподавателю, а преподаватель, в свою очередь, может

¹ Ответы Службы Правового консалтинга ГАРАНТ. Навигация по тематикам. Система ГАРАНТ // URL: <https://study.garant.ru/auth/login?username=guest#/document/57404438/paragraph/129:4> (дата обращения: 18.01.2022).

² Изучаем и преподаем систему ГАРАНТ // URL: <https://edu.garant.ru/garant/learning/> (дата обращения: 18.01.2022).

³ интернет-версия системы ГАРАНТ. Коротко о главном // URL: https://edu.garant.ru/files/7/2/414627/internet-versiya_kortko_o_glavnom_sentyabr_2021.pdf (дата обращения: 18.01.2022).

⁴ ГАРАНТ-Образование. Онлайн-тесты и контрольные работы // URL: <http://edu.garant.ru/garant/test/examine/> (дата обращения: 18.01.2022).

⁵ Студенческий информационный портал ГАРАНТа // URL: <http://edu.garant.ru> (дата обращения: 18.01.2022).

⁶ ГАРАНТ-Образование. Онлайн-тестирование // URL: <http://edu.garant.ru/garant/test/online/> (дата обращения: 18.01.2022).

обратиться в отдел образовательных технологий компании и удостовериться, что сертификат с определенным номером действительно получен студентом.

Надо отметить, что вузы активно применяют в своей образовательной деятельности учебно-методический комплект, предлагаемый компанией «Гарант». Именно поэтому студенты, выходящие из стен ведущих юридических вузов страны, не просто знакомы с ИПО ГАРАНТ, но и активно применяют его на занятиях и при подготовке выпускных квалификационных работ. А значит, будут применять и в своей будущей профессиональной деятельности. Думается, такую систему взаимодействия стоит взять на вооружение и другим разработчикам современных информационных продуктов для юристов, ведь от этого выиграют все участники процесса.

Чепарина О. А.,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
предпринимательского и энергетического права,
заместитель декана Юридического факультета
Казанского федерального университета*

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ СРЕДЫ

В настоящее время мы наблюдаем существенные изменения в содержании процедур государственного контроля (надзора), которые произошли в результате вступления в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее — «Федеральный закон 248-ФЗ») и изменений в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² (далее Федеральный закон 294-ФЗ), связанных с переходом функции государственного контроля (надзора) на риск-ориентированный подход.

В соответствии с действующим законодательством риск-ориентированный подход в сфере государственного контроля (надзора) представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности (ст. 8.1 Федерального закона 294-ФЗ).

Применение данного подхода направлено на оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора); снижение издержек юридических

¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

лиц, индивидуальных предпринимателей; повышение результативности деятельности органов государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора). Данный подход имеет своей целью стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, и с его введением проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, а сами государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований (ст. 21 Федерального закона 248-ФЗ)..

В целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска нарушения обязательных требований. Индикатором риска нарушения обязательных требований является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ст. 23 Федерального закона 248-ФЗ). Периодичность плановых контрольных (надзорных) мероприятий определяется по каждому виду контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска.

Для объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, устанавливается максимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий — не менее одного, но не более двух контрольных (надзорных) мероприятий в год. Для объектов контроля, отнесенных к категориям высокого или значительного риска, устанавливается средняя частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий — не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в четыре года и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в два года. Для объектов контроля, отнесенных к категориям среднего и умеренного риска, устанавливается минимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий — не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в шесть лет и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в три года. Плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся. (ст. 25 Федерального закона 248-ФЗ).

Таким образом, перед вузом как объектом контроля стоит задача попасть в категорию низкого риска или хотя бы среднего и умеренного риска.

Какие факторы учитываются органом государственного контроля (надзора) для отнесении объектов контроля к категориям риска? В соответствии со ст. 24 Федерального закона 248-ФЗ для этого могут использоваться сведения, характеризующие уровень рисков причинения вреда (ущерба), полученные с соблюдением требований законодательства Российской Федерации из любых источников, обеспечивающих их достоверность, в том числе:

— в ходе проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий, использования специальных режимов государственного контроля (надзора),

- от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций в рамках межведомственного информационного взаимодействия,
- при реализации полномочий в рамках лицензирования и иной разрешительной деятельности,
- из отчетности, представление которой предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации,
- по результатам предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг,
- из обращений контролируемых лиц, иных граждан и организаций,
- из сообщений средств массовой информации, а также сведения, содержащиеся в информационных ресурсах, в том числе обеспечивающих маркировку, прослеживаемость, учет, автоматическую фиксацию информации, и иные сведения об объектах контроля.

Отнесение объекта контроля к одной из категорий риска осуществляется контрольным (надзорным) органом на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями риска (ст. 24 Федерального закона 248-ФЗ).

Таким образом, в отношении вузов к зонам повышенного внимания контролирующего органа следует отнести: результаты предыдущих контрольных мероприятий, результаты лицензирования, сайт вуза, отчетность вуза, жалобы клиентов, в том числе студентов вуза, сообщения в СМИ.

Вышеуказанные факторы ставят вуз перед необходимостью построения системы внутреннего управления на основе рискоориентированного подхода, осознанного управления правовыми и иными рисками (комплаенс рисками, репутационными рисками).

В пользу такого вывода свидетельствует также то обстоятельство, что вуз становится объектом постоянного мониторинга со стороны контролирующего органа, а не как это было до недавнего времени объектом его внимания только в период государственной аккредитации и проверок выполнения требований законодательства об образовании.

Так, в соответствии со ст. 23 Федерального закона 248-ФЗ при определении критериев риска оценка добросовестности контролируемых лиц органом государственного контроля (надзора), муниципального контроля проводится с учетом в том числе таких факторов как реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности; независимая оценка соблюдения обязательных требований; добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей и др. все это свидетельствует о востребованности системы осознанного управления рисками вуза.

В этой связи интересным представляется опыт бизнеса, в первую очередь в банковском секторе экономики и в хозяйствующих субъектах с иностранным участием, по построению системы внутреннего управления на основе риск-менеджмента и внедрению функции комплаенс.

Комплаенс (от англ. compliance — соответствие) представляет собой соблюдение правил, законов, стандартов и политик или соответствие им. Содержание указанного понятия различается в зависимости от сферы деятельности юридического лица, его организационно-правовой формы и регулируемых отношений.

Данная функция появилась в банковском секторе экономики в соответствии с письмом Центрального банка Российской Федерации от 02.11.2007 № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору»¹. По смыслу данного документа комплаенс-риск означает риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации банком в результате несоблюдения им законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, касающихся банковской деятельности. Таким образом, раньше всего субъектами обязательного внедрения комплаенс в России стали компании — участники финансового рынка. Одновременно через систему банковского контроля соответствующие требования распространялись на всех юридических лиц — клиентов банка. Так, в соответствии с абзацем вторым пункта 5.2 статьи 7 Федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»² при наличии подозрений о том, что целью открытия счета является совершение операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, кредитная организация в соответствии с правилами внутреннего контроля рассматривает вопрос о наличии оснований для отказа в заключении договора счета соответствующего вида. В рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору содержатся предписания, адресованные органам компании. В документе подчеркивается, что комплаенс начинается с высшего руководства банка. Комплаенс будет особенно эффективным при корпоративной культуре, которая подчиняется стандартам добросовестности и надежности и где примером являются совет директоров и исполнительные органы. Комплаенс должен быть частью корпоративной культуры организации.

Важным для развития института комплаенс в российской правовой системе стал Федеральный закон от 03.12.2012 № 231-ФЗ» О противодействии коррупции»³ и Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции от 08.11.2013⁴ Методические рекомендации определяют комплаенс как обеспечение соответствия деятельности организации требованиям, налагаемым на нее российским и зарубежным законодательством, иными обязательными для исполнения регулирующими документами, а также создание в организации механизмов анализа, выявления и оценки рисков коррупционно опасных сфер деятельности и обеспечение комплексной защиты организации. Правовым основанием для методических указаний служат положения Федерального закона «О противодействии коррупции». Так, в соответствии с ч. 1 ст. 13.3 указанного Федерального закона организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению

¹ Письмо Центрального банка Российской Федерации от 02.11.2007 № 173-Т // Вестник Банка России. № 61. 08.11.2007.

² Федеральный закон № 115-ФЗ от 07.08.2001 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

³ Федеральный закон 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

⁴ URL: <https://mintrud.gov.ru/labour/public-service/103> (дата обращения: 18.01.2022).

коррупции. Таким образом, в силу Федерального закона «О противодействии коррупции» комплаенс функция должна быть внедрена во всех организациях, в том числе и в образовательных организациях высшего образования.

Как мы можем наблюдать, в рекомендациях Базельского комитета, а также в российском законодательстве категория «комплаенс» неразрывно связана с категорией «риск». Задача комплаенс функции — создание в организации механизмов анализа, выявления и оценки различного рода рисков в целях обеспечения соблюдения законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, а также локальных актов организации. В последнее время вопросы комплаенс все активнее находят свое нормативное оформление в действующем законодательстве, и сейчас мы смело можем говорить об антимонопольном, налоговом, кадровом, антикоррупционном комплаенсе. Появляющиеся в законодательстве нормы, регулирующие комплаенс процедуры в той или иной сфере деятельности, носят универсальный характер и распространяются на организации независимо от организационно-правовых форм. Изменения в законодательстве о государственном контроле (надзоре) по своей сути означают для подконтрольных организаций, в том числе и организаций высшего образования требование внедрения комплаенс функции как системы управления рисками. Использование осознанной системы комплаенс контроля позволит вузу выживать в условиях расширения сфер деятельности в связи с участием в государственных программах развития, активным взаимодействием с бизнесом, крупными промышленными предприятиями, реализацией вузами миссии научных и инновационных центров социально-экономического развития регионов.

Бойченко И. С.,
кандидат юридических наук,
научный сотрудник сектора информационного права
и международной информационной безопасности
Института государства и права
Российской академии наук

ЦИФРОВЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ¹

Цифровизация общественных отношений и экспоненциальное развитие электронного взаимодействия в совокупности с развитием самих информационных технологий привели к изменению взаимосвязи и взаимодействия между субъектами общественных отношений.

Общественные отношения традиционно рассматриваются через социальные связи². Вместе с тем применение информационных и цифровых технологий становится в современных условиях базальтернативным механизмом реализации социальных связей между субъектами общественных отношений.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18-29-16013.

² См.: Гогин А. А., Липинский Д. А., Малько А. В. [и др.] Теория государства и права : учебник (под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского). М. : Проспект», 2016. С. 98–100.

Безусловно, в юридической науке рассматривается категория общественных отношений, которая регулируются именно системой нормативного правового регулирования. Хотя вопросы регулирования общественных отношений через иные механизмы регулирования и саморегулирования, на современном этапе цифровой трансформации рассматриваются и информационном правом¹.

Важным аспектом в данной ситуации является изменение поведения субъектов, изменение их количественного и качественного состава. Технологии сегодня является не просто инструментом взаимодействия, но и оказывают широкое влияние на субъекты общественных отношений, особенно в социальной и экономической сфере.

При этом категория «влияние», безусловно, не является по своей природе правовой категорией, а относится больше к социологии и психологии, но в современных «цифровых» условиях представляется, что изучение категории «влияние» в рамках информационного права и смежных отраслей права на основе междисциплинарного подхода является перспективной задачей, поскольку на сегодняшний день юристам необходимо не только правильно описывать информационные отношения с точки зрения норм права, но и понимать, какое влияние оказывают субъекты информационного обмена друг на друга, насколько оно является негативным или позитивным информационным влиянием, какое влияние субъекты в рамках определенных отношений оказывают друг на друга в области обеспечения информационной безопасности, как технологии влияют на субъектов и как нивелировать негативные последствия при помощи изменения правового регулирования такого взаимодействия.

Электронное взаимодействие — как самостоятельное понятие, так и не появилось в законодательстве Российской Федерации. При этом если до 2018 г. смежными терминами были информационное, безбумажное и др. сходные по своему смыслу термины, то с 2018 г. еще одним общеупотребимым термином стало цифровое взаимодействие, но при этом, так и не выделены критерии разграничения и сферы применимости терминов в условиях цифровизации, что так создает пробелы в правовом регулировании — отсутствие понятия «электронного взаимодействия», «цифрового взаимодействия», на уровне нормативных правовых актов².

Необходимо отметить, что категория «влияние» является неотъемлемой частью электронного взаимодействия, а если рассматривать электронное взаимодействие в широком смысле, то категория «влияние» будет также являться составной частью множества информационных правоотношений.

Кроме того, в условиях цифровой трансформации, как представляется, влияние субъектов друг на друга усиливается, так же, как и влияние технологий, так информационных потоков, особенно если мы рассматриваем негативное влияние ИКТ на личность и общество.

¹ См.: Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : «Проспект», 2020. 264 с.

² См.: Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Бойченко И. С. Концептуальные подходы к правовому регулированию информационной безопасности в условиях цифровизации и трансформации права // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2019. № 3 (33). С. 65–66 ; Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Бойченко И. С. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности в процессе использования цифровых технологий в глобальной цифровой среде // Вестник Академии права и управления. 2018. № 3 (52). С. 32–36.

Законодательство Российской Федерации, хотя и не выделяет категорию «влияние» в самостоятельное понятие или иную правовую конструкцию, но активно использует данный термин. Предлагается в контексте электронного взаимодействия рассматривать категорию «влияние», как — действия субъекта или запрограммированное субъектом действие объекта, которое направлено на совершение другим лицом действия или бездействия имеющего юридически значимые последствия, либо изменение его психического, эмоционального или иного вида состояния.

Возвращаясь к информационным отношениям представляется, что общественные отношения будут и далее обретать информационную составляющую, поскольку получение услуг, торговля, банковские услуги, образовательные услуги, медицина и телемедицина, культурная сфера будет в той или иной степени связано с применением технологий (электронных, цифровых).

Изменение субъектного состава общественных отношений также является еще одной тенденцией¹, которая связана с появлением большего количества субъектов, взаимодействующих с информацией. Например, различного рода операторы с самостоятельным правовым статусом, которые являются с одной стороны самостоятельным субъектом, с другой стороны их основная задача обеспечение и регуляция информационных потоков между пользователем и объектом отношений, либо между пользователями.

Еще одной тенденцией является наличие в цифровых общественных отношениях обязательного элемента обеспечения информационной безопасности, поскольку практически любые взаимосвязи между субъектами на базовом уровне связаны с защитой персональных данных и с безопасностью самой технологии². Сегодня обеспечение состояния защищенности субъектов цифровых общественных отношений — это тоже обязательный элемент современных общественных отношений.

Зависимость общественных отношений от технологии, ее надежности и качества также является тенденцией, и как представляется если она и не отрицатель-

¹ Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В. Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. С. 97–108; Минбалева А. В. Актуальные проблемы информационного права в условиях цифровой трансформации // Информационное право. 2021. № 1. С. 23–27; Чубукова С. Г. Системы субъектов информационного права: направления цифровой трансформации // Вестник Московского университета. Серия 26, Государственный аудит. 2019. № 3. С. 17–27; Чубукова С. Г. Цифровая трансформация системы субъектов информационного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 74–81.

² Более подробно см.: Развитие правового обеспечения информационной безопасности / А. А. Стрельцов, Е. К. Волчинская, А. Н. Козырев [и др.]. М. : Престиж, 2005. 200 с. ; Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности : учебник и практикум / Т. А. Полякова, А. А. Стрельцов, С. Г. Чубукова, В. А. Ниесов. М. : ЮРАЙТ, 2016. 325 с. ; Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2019. 237 с. ; Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2020. 254 с.

ная, то имеет под собой определенные риски уязвимости таких общественных отношений, а уязвимость, как видится может проявить себя в совершенно различных аспектах и имеет иногда непредсказуемые последствия.

Учитывая данные тенденции представляется, что они должны быть заложены в документы стратегического планирования и в нормативных правовых актах, касающихся цифрового развития посредством риск ориентированной модели, отражающих тенденции изменения цифровых общественных отношений.

Шарно О. И.,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Волгоградского государственного университета*

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ «ЗЕЛЕННОГО» ОБРАЗОВАНИЯ

Современные экологические проблемы являются глобальными. Активное таяние ледников, нарушение баланса экосистем, увеличение количества выбрасываемого в атмосферу углекислого и парникового газа, разрушение озонового слоя, загрязнение мирового океана, появление в его пределах мусорных островов, снижение качества атмосферного воздуха, питьевой воды, уничтожение леса, опустынивание почвы, утрата либо значительное снижение биоразнообразия, истощение природных ресурсов, перенаселение, рост инфекционных заболеваний и угроза наступления голода являются следствием потребительского отношения человека к природе. Эколога — правовая характеристика наиболее опасных проблем, угрожающих экосистеме, обнаруживает необходимость их разрешения путем международного взаимодействия и построения комплексной межотраслевой модели «зеленого» (экологического) образования. При этом, если экологическое благополучие выступает предпосылкой модернизации экологического образования, то его основными направлениями сегодня являются устойчивое развитие и цифровая трансформация.

Современная система образования глобализующегося мира выступает за формирование социально справедливых обществ устойчивого развития, что не может быть достигнуто исключительно с помощью цифровых технологий, политического регулирования или финансовыми механизмами. Идеи устойчивого развития берут начало в реформаторских нововведениях Сесила Редди (1858–1932), по которым образование строилось на современном языке, философии, искусстве с акцентом на осуществление труда на природе. Новаторская школа Виконта Рассела (1872–1970) внедряла в процесс обучения развитие свободы творческого самовыражения при формировании любви к природе. Роберт Баден-Пауэлл (1857–1941), основатель скаутского движения, совмещал обучение со знанием леса и природы, организовывал уроки выживания при одновременном невмешательстве в природу. Данные тенденции интересны, заслуживают внимания и требуются современному образованию. В период 1782–1786 гг. в российской школе впервые появляется обязательный предмет «Естественная история», разработанный адъюнктом Академии наук В. Ф. Зуевым (учебник «Начертание естественной истории»). С этого момента эпизодически учеб-

ный процесс развивался с учетом естественно научного направления развития общества. На фоне внимания к экологическим вопросам в первой половине 90-х гг. в российских школах появляется предмет «Экология», к сожалению, он не становится обязательным. Длительное время качество экологического правосознания остается низким, подавляется экономическими рычагами, привилегиями и возможностями. Опыт обучения студентов в процессе преподавания природоресурсных дисциплин «Экологическое право», «Земельное право» в Институте права Волгоградского государственного университета, демонстрирует неутешительную статистику: к началу изучения природоресурсных курсов лишь малая часть студентов хорошо осведомлена об экологических проблемах, еще меньшая часть знакома с направлениями устойчивого развития, небольшое количество студентов задумывались над тем как изменить свое поведение, сделав его экологичным, либо производили действия, направленные на улучшение окружающей среды (в том числе имеют навыки защиты экологических прав граждан), но при этом квалифицированное большинство хотели бы узнать больше. Такие показатели свидетельствуют о недостатках современного экологического образования всех уровней обучения, предшествующих высшему образованию, демонстрируют, что целостной системы экологического образования и просвещения в настоящий момент не сложилось, что не отвечает принципам устойчивого развития, указывает на необходимость внедрения многоэтапных образовательных программ экологической проблематики.

Подобные негативные тенденции актуализируют необходимость образовательной трансформации в сторону устойчивого «зеленого» курса». Эколого — просветительские и правозащитные компетенции должны стать результатом учебного процесса, охватывая не только распространение и получение экологических знаний, но и формирование у получающих их необходимых правозащитных умений и навыков в области экологии и устойчивого развития, вне зависимости от направления обучения и приобретаемой профессии.

Все это достижимо формированием качественной устойчивой модели «зеленого» образования, которая охватывает широкий спектр технико-эколого, естественно-научного, гуманитарного и иного обучения всех уровней, включая образование взрослых (курсы переподготовки и повышения квалификации), обеспечивает функционирование системы образования, основанной на свободе и самоуправлении, сочетании цифрового, экономического и социального развития общества, понимании необходимости защиты окружающей среды и природы, обеспечении всеохватного и справедливого качественного образования, поощрении возможности обучения на протяжении всей жизни для всех. Данные образовательные стандарты будут положительно внедрять принципы устойчивого развития в систему образования, что позволит нам найти конструктивные и творческие решения для настоящих и будущих глобальных проблем, повысить устойчивость и жизнеспособность общества, улучшить благосостояние и защиту нашей планеты. Социальные преобразования, создание справедливых «зеленых» обществ не может быть достигнуто исключительно с помощью технологий, политического регулирования или финансовых механизмов. Человечеству необходимо изменить образ мышления и поведение. Для этого требуется качественное образование и обучение в интересах устойчивого развития на всех ступенях становления личности независимо от социальных условий. Вопросы борьбы с изменением климата, защиты окружающей среды и образования по

сравнению с принимаемыми мерами по ликвидации бедности, наращиванию экономического роста и решению целого ряда вопросов в области здравоохранения, социальной защиты, трудоустройства, не менее важны в этой связи.

Примером внедрения «зеленых» технологий в процесс обучения может послужить опыт Великобритании, высшие учебные заведения которой, такие Шеффилдский университет, Лондонский Университет (Goldsmiths), Университет Винчестера (University of Winchester), Кильский университет (Keele University) стремятся «озеленить» свои учебные программы через призму устойчивого развития, внедряя в систему обучения всех уровней «экологический активизм». Великобритания выступает за популяризацию устойчивого образования, демонстрируя будущим специалистам положительное отношение не только к учебной, но и к трудовой и предпринимательской деятельности, нацеленной на достижение устойчивого развития. Учебные заведения Великобритании сегодня включают в программы занятия (элементы) экологического образования. Такая политика является централизованным ответом на «инициативу снизу», экологическую кампанию школьников и студентов, обеспокоенных глобальным изменением климата и бездействием национальной системы образования. Кампания «Teach the Future» по адаптации системы британского образования к Целям Устойчивого Развития ООН, которую инициировал в 2019 г. 17-летний выпускник колледжа Джо Бриндл, демонстрирует заинтересованность граждан по поводу климатического кризиса. «Образование потерпит неудачу, если оно не подготовит нас к Будущему», это постулат современных университетов и школ Великобритании. Подобный опыт положительно при условии его заимствования и внедрения в программы российского образования, т.к. низкое качество экологического просвещения в системе образования сегодня очевидно и требует исправления ситуации.

Популяризация устойчивого образования демонстрирует будущим специалистам положительное отношение не только к учебной, но и к трудовой и предпринимательской деятельности, нацеленной на достижение устойчивого развития. Исползовать Цели в области устойчивого развития для создания социально справедливых и справедливых решений, потребовали обеспечить зеленое восстановление после пандемии COVID-19. Это невозможно осуществить без привлечения образовательных учреждений. Образование в интересах устойчивого развития дает, изучающим большинство дисциплин, знания, навыки, атрибуты и ценности, необходимые для реализации устойчивого видения будущего. Используя активные методы педагогики, учащимся оказывается поддержка в решении сложных или «серьезных проблем» и определении того, как они могут внести свой вклад в решения, направленные на обеспечение экологической целостности, социальной справедливости и экономического процветания. В этой связи система образования любого государства должна создать условия для непрерывной реализации «зеленых» образовательных программ всех ступеней личностного развития.

В современных кризисных условиях (пандемия) реализация права на образования претерпела существенные изменения, что было вызвано необходимостью внедрять в образовательные процессы дистанционные способы обучения. Соответствующий опыт различных государств продемонстрировал развития качественного устойчивого гибридного (смешанного) образования, обеспечивающего возможность обучаться вне зависимости от внешних угроз. Этим целям отвечает

унификация образовательных стандартов на международном уровне и их последующее внутригосударственное внедрение. Подобные тенденции способствуют развитию личности, уважению права человека на образование, дружбе между всеми народами, отражают тенденции ООН по поддержанию мира. Поэтому система образования модернизируется путем цифровой трансформации¹, внедрения в процесс обучения (в условиях пандемии особенно) процедур технологической унификации: единых методов дистанционного и смешанного (гибридного) образования (последнее объективно превалирует), которые используются сегодня во всем мире (лекции, конференции и иные массовые мероприятия обучающего характера с использованием информационных платформ, например zoom, разработка онлайн-курсов, внедрение таких видов образования как «неформальное» и «информальное» образование и др.). Учитывая, что единая образовательная модель отсутствует, процессы унификации и соответствующие им технологии обеспечивают качественное образование, соответствующее международным правилам с учетом внутригосударственных норм. Данные постулаты дополнительно отражают возможности реализации концепции устойчивого развития, где качественному образованию уделяется существенное значение. ЮНЕСКО, как структурное звено ООН обеспечивает инструменты образовательного преобразования современного общества, обеспечивает интеграцию государств в вопросах всемирного образовательного процесса, внедряя в современное устойчивое образование принципы унификации образовательных моделей (таковые позволят получать образование на должном уровне каждому вне зависимости от государственной принадлежности). Право на доступное и качественное образование для всех народов мира гарантируется с учетом международных стандартов, отражающих тенденции реализации Международных пактов об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах, Всеобщей декларацией прав человека, составляющих Международный билль о правах человека, Декларации Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека, Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в сфере построения устойчивого образования, Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии, Декларации Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека, Гамбургской декларации об обучении взрослых, Декларации о ликвидации неграмотности в ходе десятилетия развития ООН, Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию, Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды.

Таким образом, формирование модели «зеленого» образования обеспечивается реализацией концепции устойчивого развития, сопровождаемой внедре-

¹ Образовательные технологии в современном вузе: вопросы теории и практики : Коллективная монография / Д. В. Шибяев, А. А. Жариков, А. В. Корепина [и др.] ; Ответственный редактор: Д. В. Шибяев. Вологда : Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020. 274 с. ; Повышение уровня информационно-коммуникативной культуры граждан правовыми средствами и механизмами / Е. А. Абаева, З. С. Байниязова, А. В. Басова [и др.]. М. : Рунсайт, 2021. 294 с.

нием технологий цифровой трансформации, что способствует формированию общественных систем экологической целостности, социальной справедливости и экономического процветания.

Забайкалов А. П.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры прикладного права
ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский
технологический университет»

ВЛИЯНИЕ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ЭКСПОРТ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ¹

В современных условиях место и роль высшего образования крайне неоднозначны.Prime касается это как Российской Федерации, так и всего мира.

С одной стороны, растет запрос на получение образование, в том числе высшего. Причем с учетом распространения концепции непрерывного образования эта тенденция, по-видимому, будет только развиваться. С другой стороны, механизмы и институты высшего образования испытывают кризис. «Классическое» высшее образование, дающее не только и не столько систематизированные знания в определенной области, но и важный социокультурный опыт, частично вытеснено узконаправленным получением необходимых знаний и навыков, получаемым в форме краткосрочных курсов. Причем такие курсы зачастую минимально формализованы. С третьей стороны, наблюдается тенденция увеличению времени виртуального взаимодействия обучающихся и преподавателей². Причем применение информационно-коммуникационных технологий вывело этот вопрос на глобальный уровень. Вполне обыденной, особенно на фоне пандемии COVID-19, стала практика, при которой образование в вузе могут получать представители самых различных государств, причем зачастую не выходя из дома³.

Российская Федерация в рамках развития экспорта отечественного высшего образования должна учитывать указанные современные тенденции. В противном случае имеется риск утраты не только важного и ценного рынка, но и падение значимости страны на мировой арене, уменьшение возможностей ее «мягкой силы».

В настоящее время развитие в сфере образования вообще и в сфере экспорта образования в частности во многом связано с выработкой новых прорывных технологий. Однако в данном направлении наблюдается определенные сложности.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00959.

² Щукина Т. В. Новые направления, формы и технологии высшего образования в свете правового регулирования интеграции и цифровой трансформации // Вопросы экономики и права. 2019. № 135. С. 30.

³ Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. 240 с.

Так, в июле — августе 2021 г. в Великом Новгороде прошел трек «Рынки НТИ и проекты-маяки» проектно-образовательного интенсива «Архипелаг 2021»¹. В рамках данного мероприятия экспертами была предпринята попытка обозначить проекты-маяки, то есть перспективные технологии, которые имеют потенциал для кардинального изменения различных сфер жизни. В частности, ярким примером такого проекта-маяка может выступать технология беспилотных транспортных средств для сферы перевозок. Последствия широкого внедрения беспилотного транспорта сейчас сложно предсказать, но можно с уверенностью заявлять, что они будут существенными как для самих перевозок, так и для связанных областей жизни и хозяйствования.

При этом попытка определить проект-маяк для сферы образования (EduNet) столкнулась с проблемой выработки новаторских идей.

В итоге современный этап развития в данной сфере характеризуется разработкой «умных» образовательных технологий, т.е. поиском новых форм применения в образовании существующих продуктов, устройств и технологий². Перевод существующих программ и курсов в онлайн-режим, их оцифровка и автоматизация сами по себе не могут считаться чем-то радикально новаторским. В то же время данные шаги создают предпосылки для появления прорывных технологий. Без определённой критической массы электронных курсов, образовательных платформ, массивов данных, программных решений и, что, пожалуй, самое главное, без преподавателей и обучающихся (школьников, студентов, специалистов, нуждающихся в повышении квалификации и т.д.) готовых применять все указанное и имеющих соответствующие навыки, появление действительно прорывных технологий в сфере образования невозможно³.

Практически общепризнанно, что ключевым направлением, где следует искать подобные решения, является технология искусственного интеллекта. В настоящее время выделяется около 10 ключевых технологий на базе искусственного интеллекта, способных, по мнению специалистов, существенно повлиять на сферу образования⁴. Конкретные решения и продукты в данной сфере уже существуют и активно внедряются⁵.

¹ Архипелаг 2021. Проектно-образовательный интенсив для индивидуальных участников, стартапов, регионов и вузов, которые развивают проекты в сфере новых технологий. URL: <https://a2121.ru> (дата обращения: 21.11.2021).

² Щукина Т. В. Цифровая среда обучения и искусственный интеллект в системе высшего образования в условиях экспорта образования // Наука. Информатизация. Технологии. Образование : материалы XIII Международной научно-практической конференции «Новые информационные технологии в образовании и науке НИТО 2020» 24–28 февраля 2020 г., г. Екатеринбург. Екатеринбург : Российский государственный профессионально-педагогический университет, 2020. С. 189–190.

³ Образовательные технологии в современном вузе: вопросы теории и практики : Коллективная монография / Д. В. Шибяев, А. А. Жариков, А. В. Корепина [и др.]; Ответственный редактор: Д. В. Шибяев. Вологда : Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020. 274 с. ; Минбалева А. В. Роль медиаобразования в формировании информационно-правовой культуры современной молодежи // Медиаобразование. 2007. № 1. С. 12–16 ;

⁴ Павлюк Е. С. Анализ зарубежного опыта влияния искусственного интеллекта на образовательный процесс в высшем учебном заведении // Современное педагогическое образование. 2020. № 1. С. 67–69.

⁵ Чулюков В. А., Дубов В. М. Искусственный интеллект и будущее образования // Современное педагогическое образование. 2020. № 3. С. 28–29.

Справедливо подчеркивается, что применений технологии искусственного интеллекта в образовании позволит прежде всего формировать и реализовывать индивидуальные образовательные траектории, адаптированные под потребности и личностные характеристики конкретного обучающегося¹.

Не менее значимы последствия внедрения технологии искусственного интеллекта в управление образовательным процессом и решение организационных вопросов, т.е. цифровой образовательной среды², смарт-кампусов³ и т.д.

Важно отметить, что решения на основе искусственного интеллекта могут решить одну из основных проблем экспорта российского образования, а именно языковой образовательный барьер⁴.

Перспективность применения искусственного интеллекта в сфере образования признана и на международном уровне. Так, в рамках глобальных усилий по искоренению к 2030 г. нищеты посредством реализации целей в области устойчивого развития, частью которых является «обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех», была проведена представительная Международная конференция по искусственному интеллекту и образованию «Планирование образования в эпоху искусственного интеллекта: задать направление технологическому прорыву», выработавшая так называемый «Пекинский консенсус по искусственному интеллекту и образованию»⁵. Данный документ, не имеющий обязательной силы, содержит рекомендации по принятию государствами мер «в ответ на связанные с ИИ возможности и проблемы в сфере образования» в соответствии с их нормативной базой, практикой и государственной политикой.

Также институтом ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании в 2020 г. была подготовлена аналитическая записка «Искусственный интеллект в образовании: изменение темпов обучения»⁶. В ней подчеркивались такие перспективные направления применения искусственного интеллекта в сфере образования как:

— развитие когнитивных сервисов (технологий, которые позволяют программам и устройства осуществлять получение информации способами, сходными с

¹ Некрасова И. И., Розов К. В., Шрайнер Б. А. Перспективы внедрения технологий искусственного интеллекта в сфере высшего и общего образования // Сибирский педагогический журнал. 2021. № 3. С. 20.

² Голиченков А. К., Воронин М. В., Есипов Н. А. Создание цифровой образовательной среды юридического вуза (на материалах юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова) // Вестник Московского университета. Серия 11 Право. 2020. № 2. С. 3–18.

³ Амиров Р. А., Билалова У. М. Перспективы внедрения технологий искусственного интеллекта в сфере высшего образования // Управленческое консультирование. 2020. № 3. С. 85.

⁴ Брызгалова Е. В. Искусственный интеллект в образовании. Анализ целей внедрения // Человек. 2021. Т. 32. № 2. С. 9–29. URL: <https://chelovek-journal.ru/s023620070014856-8-1/> (дата обращения: 21.11.2021).

⁵ Beijing Consensus on Artificial Intelligence and Education. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303> (дата обращения: 21.11.2021).

⁶ Дагган С. Искусственный интеллект в образовании: Изменение темпов обучения. Аналитическая записка ИИТО ЮНЕСКО / ред. С. Ю. Князева; пер. с англ.: А. В. Паршакова. М. : Институт ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании, 2020. URL: https://iite.unesco.org/wp-content/uploads/2020/12/Steven_Duggan_AI-in-Education_2020_RUS.pdf (дата обращения: 21.11.2021).

- характерными для человека: распознавание устной речи, понимание смысла текста, анализ изображений, распознавание лиц и эмоций и т.д.);
- развитие образовательных технологий на основе виртуальной, смешанной и дополненной реальности,
 - расширение применения интернета вещей, особенно в процессе организации обучения;
 - расширение применения периферийных вычислений, т.е. технологий обработки данных без ее направления «у источника» данных без направления в централизованное (облачное) хранилище;
 - внедрение метакогнитивного скаффолдинга, т.е. динамического воздействия на учащегося, предполагающего снижение уровня воздействия по мере роста его знаний, умений и навыков;
 - персонализация оценки и аттестации, в том числе расширение критериев оценивания.

Однако одновременно отмечались и риски, которые несет внедрение данной технологии:

- «цифровое неравенство», т.е. разрыв между возможностями применения информационных технологий и соответствующих устройств как между макро-регионами и странами (хотя справедливо и утверждение о наличии цифрового неравенства, между регионами одного государства и просто гражданами одного государства);
- этические проблемы, включая их учет в рамках нормативного регулирования;
- риск роста зависимости от технологий;
- необходимость постоянного повышения уровня квалификации педагогических работников из-за постоянного развития технологий.

При этом обозначенный перечень перспективных направлений и рисков процесса внедрения искусственного интеллекта в сферу образования, безусловно, не является закрытым, что, например, наглядно продемонстрировано в обзоре позиций специалистов по данному вопросу, представленном Н. А. Коровниковой¹.

В Российской Федерации указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»² утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. В ней, в частности отмечается, что применение технологий искусственного интеллекта в социальной сфере способствует созданию условий для улучшения уровня жизни населения, в том числе за счет повышения качества услуг в сфере образования. Министерством экономического развития России в целях реализации Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. разработан федеральный проект «Искусственный интеллект»³. Однако в данном проекте предусмотрены меры по развитию образования в сфере

¹ Коровникова Н. А. Искусственный интеллект в современном образовательном пространстве: проблемы и перспективы // Социальные новации и социальные науки. 2021. № 2 (4). С. 107–111.

² Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

³ Паспорт федерального проекта «Искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержден протоколом президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий

искусственного интеллекта, а не меры по развитию применения искусственного интеллекта в сфере образования.

На фоне перспективности применения указанных технологий справедливо отмечается, что активное развитие инновационного образования сложно осуществимо в условиях жесткого государственного регулирования и стандартизации, характерных для отечественного образования¹.

В связи с этим можно предложить включение образования в перечень направлений разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, в отношении которых Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»² предусматривает возможность установления экспериментальных правовых режимов. При этом основная цель введения подобных режимов в образовании должна заключаться в возможности достаточно существенного отклонения от положений федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и образовательных стандартов, в том числе с учетом возможности применения иностранных нормативов при реализации совместных образовательных программ.

Апробация указанных режимов рациональна в рамках инновационных площадок, составляющим инновационную инфраструктуру в сфере высшего образования, а также экспериментальной деятельности в данной области, что позволит в том числе осуществлять необходимый контроль.

В рамках экспериментальных программ следует в обязательном порядке предусматривать:

- применение современных и перспективных информационных технологий;
- рациональное сочетание онлайн-взаимодействия преподавателей и обучающихся с «живым» общением;
- внедрение технологий дизайн-мышления, развивающих личностные и социальные качества и т.д.³

Причем такое применение должно быть осознанным, то есть стороны должны понимать, что технологии выступают лишь инструментом взаимодействия людей⁴.

Представляется, что подобное решение позитивно скажется как на экспорте отечественного высшего образования, так и на развитии российского образования в целом.

для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 27.08.2020 № 17. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2021).

¹ Щукина Т. В. Инновационные площадки в образовании как факторы усиления экспорта образования и социальной значимости высшего образования // Вопросы экономики и права. 2019. № 134. С. 30.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

³ Щукина Т. В. Новые направления, формы и технологии высшего образования в свете правового регулирования интеграции и цифровой трансформации // Вопросы экономики и права. 2019. № 135. С. 33.

⁴ Лучшева Л. В. Социальные проблемы использования ИИ в высшем образовании: задачи и перспективы // Научный Татарстан. 2020. № 4. С. 88.

Адельшин Р. Н.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры гражданского права РГУП

РОЛЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ЦИФРОВОМ ОБОРОТЕ

Соотношение частных и публичных начал в правовом регулировании обязательственных правоотношений на основе цифровых технологий явилось основанием для возникновения предпосылок создания нового понимания частноправовой модели такого регулирования. Применение новейших цифровых технологий в связи со стратегической направленностью общемирового и отечественного развития цифровой экономики, цифровизации разнообразных сфер деятельности обусловили возрастающий научный интерес к общетеоретическим и научно-практическим исследованиям, в том числе в области правового регулирования имущественного оборота результатов создания цифровых технологий и цифровых прав, опосредованных возникновением и исполнением обязательств в специфической инфраструктуре цифровой среды с учетом принятия изменений в Гражданский кодекс РФ Федеральным законом № 34-ФЗ, а также принятием законов №№ 259-ФЗ.

Во исполнение послания Президента Российской Федерации¹ и национального проекта цифровизации, в том числе в части договорного регулирования отношений и определения правовых последствий, и в контексте Федерального закона № 259-ФЗ от 31.07.2020 «О цифровых финансовых активах» (далее — ЦФА), Федерального закона № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» (далее — «О краудфандинге») и проекте федерального закона № 373645-7 «О системе распределенного национального майнинга» и др., представляется актуальным исследование межотраслевого воздействия на обязательственное правоотношение в цифровом обороте различных правовых явлений, связанных с неоднородной отраслевой принадлежностью и влиянием технического регулирования.

Однако законодательство не определяет содержание прав, структуру обязательств, терминологический аппарат для «стохастически настроенных»², фидуциарных обязательственных конструкций и не дает ответов на отдельное категорирование понятий, лежащих в основе таких «производных инструментов» и соответственно, установления приемлемых границ баланса частного и публичного интересов сторон в целях определения границ влияния межотраслевых связей и принадлежностей. Также не представляется возможным получить ответ на вопрос о таком регулировании на основе Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Современные перспективы развития гражданского права во многом связаны с правоприменительным аспектом использования цифровых технологий в сфере

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Парламентская газета. 2018. 2 марта.

² См. также о сущности стохастического обязательства в тексте постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.11.2014 по делу № А05-2229/2014 ; решение Арбитражного суда города Москвы от 21.06.2017 по делу № А40-3903/2017.

инструментария сделок в сфере имущественных отношений и определяются будущим осознанием эффективности применения модели правового регулирования обязательственных правоотношений в сфере цифровых прав и возможностей гражданского оборота цифровых технологий. Обязательственное правоотношение, опосредующее отношения обмена и оборота специфических объектов гражданских прав, в силу фундаментальных сдвигов под воздействием цифровых технологий изменяют способные к участию в имущественном обороте новые правовые категории и институты, требующие научного осмысления и эффективного правового регулирования.

Наряду с этим, необходимо отметить, что в целом в доктрине правовая природа цифрового обязательства и обязательства в цифровой среде в целом не определены, не определены признаки, характерные для данного вида обязательств, пределы реализации данного правового института. Является ли возможным применение здесь классических принципов гражданского права к договорным обязательствам и каков адекватный предел их применения. Каков универсальный или близкий к этому концепт модели правового регулирования с учетом межотраслевых связей.

Возможен ли, как базис, и применима ли в полном объеме, как сложившаяся модель регулирования цифровых прав, собственно гражданско-правовая модель¹. Соответственно, возможна ли синергия при применении общих принципов гражданского права и специальных принципов цифрового оборота для решения задач обязательственного права, да и включая а не ограничиваясь нормами, например, финансового и/или корпоративного права.

Например, появление в результате реформы первой части гражданского кодекса в п. 3 ст. 48 ГК РФ формулировки о том, что к юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют корпоративные права, относятся корпоративные организации дало смешение понятий о присутствии у обладателей долей (акций) имущественных прав на имущество юридических лиц и унитарный — корпоративный характер юридического лица, дало затруднение по квалификации правоотношений относительно «токенизации» прав, например на акции и, соответственно, сделок с ними.

Кроме того, попытки заменить обязательственные отношения между акционерами и хозяйственным обществом корпоративными отношениями, например, при «токенизации» делает этот подход еще более затруднительным, так как смешивает обязательственные права требования и неимущественные права.

Пригодны ли в полной мере к использованию институты и набор правовых средств гражданского права применительно к «законам цифрового рынка». При этом следует ответить на вопрос в какой степени существует межотраслевое влияние и насколько идентичны принципам цифрового права и учитываются специальные принципы цифрового оборота такие, как, в частности, принцип технологической нейтральности, принцип идентифицированной анонимизации, принцип безопасности личных данных, принцип криптошифрования (зашифрованного) способа передачи данных, принцип кибербезопасности.

Оборот и обязательства в нем, сами по себе самостоятельный предмет для правового регулирования цифрового гражданского оборота нематериальных

¹ Карцхия А. А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 13.

цифровых объектов, т.е. совокупность имущественных правоотношений в цифровой реальности, создаваемой цифровыми технологиями, возникающие в отношении нематериальных цифровых объектов цифрового (нематериального, виртуального) имущества, цифровыми сделками (смарт-контракты), с участием цифровых существей (искусственный интеллект в разнообразных формах), цифровыми способами совершения сделок (блокчейн-технология), способы защиты цифровых прав и ответственностью при нарушении прав в цифровом гражданском обороте, специальными законами для регулирования цифрового гражданского оборота.

Регулирование имущественных и неимущественных отношений в рыночном, товарном обороте не ограничивается только нормами гражданского (частного) права, но и включает в свою орбиту нормы публичного права (антимонопольное законодательство, законодательство о техническом регулировании, о кибербезопасности, об интеллектуальной собственности и др.), не лишённые утилитарной гражданско-правовой составляющей.

Е. А. Суханов отождествляет имущественный и гражданско-правовой оборот, рассматривая его как «юридическое выражение товарно-денежных, рыночных экономических связей», и который складывается «из многочисленных конкретных актов отчуждения и присвоения имущества (товара), совершаемых собственниками или иными законными владельцами»¹.

Участие в гражданском обороте представляет собой приобретение и осуществление гражданских прав и обязанностей от своего имени под собственную имущественную ответственность перед кредиторами².

В теоретических исследованиях правоотношения в сфере «цифровых» прав обычно рассматривается как система «правоотношений, существующая в рамках предмета отрасли гражданского права, а с точки зрения юридической техники — правовая конструкция, составляющими элементами которой являются объекты, субъекты и содержание»³. Гражданский оборот представляет собой динамику гражданских правоотношений и, потому представляет собой «совокупность случаев смены носителей субъективных гражданских прав»⁴.

Цивилистический подход к правовой природе обязательственных правоотношений по использованию цифровых прав позволяет обосновать концептуальную оценку цифрового гражданского оборота, который в своем содержании предполагает оборот цифровых прав посредством применения цифровых технологий, обеспечивающих последовательные математические операции компьютерного кода в виде цифровых записей, которые служат формой выражения признания

¹ Российское гражданское право : в 2 т. Обязательственное право : учебник (том 2) (2-е изд., стереотипное) (отв. ред. Е. А. Суханов). М. : Статут, 2011. Л. 57 // СПС «КонсультантПлюс».

² Российское гражданское право : в 2 т. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права : учебник. (том 1) (2-е изд., стереотипное) (отв. ред. Е. А. Суханов). М. : Статут, 2011. Л. 83 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Волинкина М. Содержание исключительного права: теоретический аспект // Авторское право и смежные права. 2012, № 1. С. 5.

⁴ Белов В. А. Объект субъективного гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота : сборник статей / отв. ред. М. А. Рожкова. М. : Статут, 2007. С. 75.

(удостоверения) и перехода (передачи) цифровых гражданских прав на цифровые объекты.

Такие цифровые объекты (термины), как криптоинструменты и «токены», цифровые финансовый активы, виртуальное имущество, искусственный интеллект, большие данные и другие и есть потенциальные объекты обязательства. Новые виды услуг (сервисов) (компьютерные облачные вычисления и сервисы, смарт-контракты и др.), формирует новую среду не только виртуального общения в виде социальных сетей, 3-d моделей и прочих, но и требующего полного и качественно нового осмысления обязательственного правоотношения, облеченного в правовую инфраструктуру, а затем создание релевантной, легитимной системы правового регулирования с учетом системы права в целом. То есть главенствующей идеей перехода к общественным отношениям по цифровому гражданскому обороту заключается в переходе от электронной формы гражданского оборота к правоотношениям, регуляторное воздействие на которые оказывают цифровые технологии.

Отправной точкой квалификации обязательства, обеспечивающего цифровой гражданский оборот, должны стать нормы гражданского права, методом правового регулирования отношений, т.е. смешение правовых и индивидуальных регуляторов с техническими нормами ((стандарты, регламенты и др.), локальными актами, в том числе в рамках технологических платформ на базе правил (соглашений) распределенного реестра или иных технологий).

Нормы ст. 128, 129, 141.1 ГК РФ об установлении и оборотоспособности объектов гражданских прав, возможности свободного отчуждения и перехода от одного лица к другому объектов гражданских прав (в том числе имущественных прав на результаты интеллектуальной деятельности) позволяют понимать под обязательственным правоотношением совокупность юридически значимых действий, включая сделки, результатом которых являются новые объекты прав.

Основываясь на смысловом толковании ст. 129 ГК РФ термин «оборот», по мнению ученых, можно определять, как «динамику, перемещение тех или иных благ», а гражданский оборот представляет собой систему правоотношений, которая существует в рамках предмета отрасли гражданского права, т.е. «правовая конструкция, составляющими элементами которой являются объекты, субъекты и содержание»¹.

Представляется полезной для формирования подходов к модели правового регулирования и наименьшего влияния на частноправовую составляющую позиция О. А. Красавчикова, который оценивал гражданский оборот более широко, определяя его как совокупность гражданско-правовых институтов, регулирующих имущественные отношения по передаче вещей, производству работ и оказанию услуг, исключая, имущественные отношения, возникающие из противоправных оснований, которые не могут быть включены в гражданский оборот², притом что объектами гражданского оборота выступают субъектив-

¹ Волынкина М. Содержание исключительного права: теоретический аспект // Авторское право и смежные права. 2012, № 1. С. 5.

² Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система) // Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права: Избранные труды : в 2 т. Т. 1. С. 17–20, 56–57.

ные гражданские права, как основа обязательства, а не объекты гражданских правоотношений имущественного характера¹.

Межотраслевой и внутриотраслевой активизации гражданского оборота имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности способствует общая тенденция инновационного развития. По выражению И. Шумпетера, инновационное развитие представляет собой «креативное разрушение» («destructive creativity»)², которое постоянно создает новое, непрерывно разрушая старое, является отличительной чертой капиталистической формации. Предоставление патентной и иной формы защиты объектов интеллектуальной собственности поощряет «гонку инноваций»³, поскольку создание изобретений, ноу-хау, других результатов интеллектуальной деятельности и получение патента или иной охраны связано с конкуренцией изобретателей и других создателей инноваций. Наряду с этим, развитие основано, как справедливо отмечает К. М. Беликова⁴, на экономике знаний, научной информации, интеллектуальной собственности, что во многом определяет инновационное развитие. То есть объектом обязательства являются нематериальные объекты, создаваемые компьютерными программами в результате математических вычислений (алгоритмов).

Имеется необходимость в дифференциации цифрового обязательства и обязательства в цифровой среде. Налицо необходимость проведения исследования для определения способов технического воздействия на правовые явления в сфере обязательственного права в сфере цифрового оборота объектов, а также выработки подходов к определению сущности, содержания, состава участников правоотношений, их статики и динамики. Также сущность частноправового воздействия на техническое регулирование требует дифференциации и сегментного уточнения с точки зрения частного и публичного начал. Особым слоем такого правового воздействия являются вопросы применения принципов равенства сторон и добросовестности участников обязательственных правоотношений.

Кроме того, особым звеном для построения эффективной системы правового регулирования видится регулирование не только, собственно, как договорное регулирование (например, смарт-контракты), а определение, на первом этапе, — правового положения участников и сторон обязательства в цифровой среде и затем, в связи с этим правового режима использования объектов цифрового права. Впоследствии, вторым этапом урегулирования отношений, включающих смарт-условия, как технологии и собственно условия договорного отношения, включая преддоговорные отношения, включая, но не ограничиваясь принципами свободы договора.

¹ Красавчиков О. А. Советский гражданский оборот (понятие и основные элементы) // Вопросы гражданского, трудового права и гражданского процесса. Ученые записки Свердловского юридического института. Т. 5. М.: Госюриздат, 1957. С. 26.

² Gollin M. A. *Driving Innovation. Intellectual Property Strategies for a Dynamic World*. Cambridge University Press. 2008. P. 11–12. URL: <http://bookree.org>; Шумпетер Й. А. Капитализм, Социализм и Демократия: Пер. с англ / Предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. М.: Экономика, 1995.

³ Gollin M. A. *Driving Innovation. Intellectual Property Strategies for a Dynamic World*. Cambridge University Press. 2008. P. 14. URL: <http://bookree.org>;

⁴ Беликова К. М. Интеллектуальные права, информация и научная информация в фокусе внимания экономики права // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2019. № 4. С. 31–42.

Недопустимо существенное снижение возможностей по реализации классического принципа добросовестности в угоду возможных способов достижения незаконных целей. На наш взгляд, уместен вывод о том, что реализация принципа добросовестности в данном случае определяется и сводится к выявлению и глубокому исследованию элементов фактически сложившихся принципов, такие как защита слабой стороны гражданских правоотношения, недопустимости злоупотребления правом, взаимного содействия сторонами и другим¹.

В связи с этим представление об абстрактности таких понятий, как добросовестность и разумность ассоциируется с особым «каучуковым» свойством этих понятий, используемых на основе неисчерпывающего перечня оснований в правовой инфраструктуре цифровой среды.

При исполнении обязательств особым звеном выступают специальные принципы цифрового права: принцип технологической нейтральности; принцип анонимной аутентификации; принцип признания законом цифровых прав на цифровые объекты, достоверных цифровыми кодами в цифровых реестрах; принцип криптошифрования, способ технически защищенной передачи данных и ведения реестров записей; принцип устойчивости цифрового гражданского оборота; принцип обеспечения безопасности цифрового гражданского оборота.

Особым звеном обязательственных правоотношений в цифровой среде выступают отношения с участием граждан-потребителей, а также корпоративные обязательственные правоотношения, которые требуют в связи вышеизложенным новых подходов к правоприменению и доктрине. Согласно ч. 2 ст. 309 ГК РФ о смарт-контрактах, применительно к потребителям, например, по-особому видятся понятие исполнения обязательства в цифровой среде, которое было известно российскому гражданскому законодательству и до введения данного понятия в Гражданский кодекс РФ, которое в перспективе получит особое регулирование.

Например, в силу п. 1 ст. 4.1 Федерального закона № 39-ФЗ от 22.04.1996 «О рынке ценных бумаг» (далее — Закон о РЦБ) форекс-дилер от своего имени и за свой счет заключает с физическим лицом — потребителем договоры ПФИ, обязанность сторон по которым зависит от изменения курса соответствующей валюты, при этом физическое лицо может принимать на себя обязательства, размер которых превышает размер предоставленного форекс-дилеру обеспечения. Деятельность форекс-дилера предусматривает также заключение так называемых контрактов на разницу (CFDs) с иностранной валютой или валютной парой (абз. 3 п. 1 ст. 4.1 Закона о РЦБ)².

Нужно отметить, что заключение, исполнение и расторжение договоров с профессиональным участником рынка ценных бумаг и (или) банком осуществляется с использованием автоматизированных систем. Так, законодательство указывает на обязательное применение форекс-дилером программно-технических средств при проведении операций во исполнение договора, а также при заключении отдельных договоров (п. 6, 18, 23, 24 ст. 4.1 Закона о РЦБ). При этом программно-технические средства, их использование должны соответствовать требованиям, установленным Законом об РЦБ, указанием Банка России от

¹ Ахмедов А. Я., Волос А. А., Волос Е. П. Концепция правового регулирования отношений, осложненных использованием смарт-контрактов : монография / под общ. ред. А. А. Волоса. М. : Проспект, 2021. С. 87.

² Регулирование деятельности форекс-дилеров в России // СПС «КонсультантПлюс».

02.09.2015 № 3773-У «Об отдельных требованиях к деятельности форекс-дилера», и базовым стандартам по управлению рисками, подготовленным саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка.

В исследованиях, посвященных криптоинструментам и «блокчейну», смарт-контрактом признается полностью «самоисполняемый» договор, существующий с помощью и в форме программного кода, соответственно, такой договор нельзя изменить, от него нельзя отказаться в одностороннем порядке, нельзя отказаться от осуществления прав по «смарт-контракту», существенно изменить также нельзя. То есть налицо дилемма для определения момента до заключения такого «самоисполняемого» договора-контракта, а также возникает вопрос договор ли — это вообще, и необходима ли ему точная правовая квалификация. В последующем ход его исполнения, и в конце концов, что наиболее важно и существенно зависит от параметров сделки до ее заключения, — это прекращение и/или выход из таких «высокотехнологичных» договорных отношений с определением более-менее явных правовых последствий. Таким образом, ввиду отсутствия легального определения «самоисполняемого» договора, а также комплексного правового исследования данного феномена говорить о полном будущем регулировании смарт-контракта положениями Закона № 34-ФЗ пока представляется некорректным.

Предположительно наличие предшествующих заключению смарт-контракта «предварительных» договоров сделает сходным процесс заключения «смарт-контрактов» и договоров, исполнение которых предусматривает использование технических средств. Так, представляется возможным заключение рамочного или организационного договора на бумажном носителе, предусматривающего некоторые условия будущего смарт-контракта. Для совершения сделок на срочном рынке стороны заключают рамочный договор, конкретизированный в отдельных договорах путем подачи заявок и (или) выставления котировок на основании и во исполнение рамочного договора и присоединения к правилам организатора торгов.

Сходство с условными обязательствами и деривативами также подтверждается указанием в законопроекте о ЦФА на исполнение прав и обязательств по смарт-договору при наступлении определенных обстоятельств. То есть к отношениям сторон по смарт-контракту предположительно будут применяться положения о сделках и обязательствах, предусмотренные ст. 157, 327.1 ГК РФ, регулирующие также и стохастические (неопределенные) обязательства. Соответственно, согласно ст. 327.1 ГК РФ смарт-контракт, а также отдельные права и обязанности по нему будут прекращаться в связи с наступлением определенных обстоятельств.

Введение особых категорий для определения правового положения участников правоотношений, таких как цифровой кредитор, информационный (технологический) посредник, вендор и другие, наряду с этим дадут особое понимание специальных признаков недобросовестного поведения стороны участника таких обязательств.

Ответы на данные вопросы требуют теоретического осмысления и проработки на доктринальном уровне и отдельных уровнях правоприменения.

Николашкина В. Е.,
кандидат педагогических наук, преподаватель кафедры
философии и социологии, начальник управления по
внеучебной и воспитательной работе
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ДОСТУПНОСТЬ ПРАВА И БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Цифровые технологии — это универсальный объект права, который на сегодняшний день уже существует во всех отраслях права. Кроме того, следует отметить, что благодаря цифровым технологиям появились новые отрасли и объекты права. Так, к примеру, вместо традиционных бумажных денег, в нашу жизнь вошли электронные платежи и криптовалюта. В качестве примера также можно упомянуть и новые методы производства (3D-принтеры). В свою очередь, технологическое развитие и внедрение новых объектов права явились толчком к разработке определенной законодательной базы по их регулированию. Стоит отметить, что в научном мире, как и на законодательном уровне, уже давно признана важная роль цифровых технологий в праве¹.

Практически ежедневно мы выражаем согласие на заключение сделки в Интернете (пользовательское соглашение, покупки через Интернет), имеем возможность программировать свои будущие сделки (автоплатежи). Следовательно, выражение мнения через Интернет тоже способно повлечь юридические последствия.

Тенденция сегодняшнего дня — совершение преступлений при помощи цифровых технологий (включая сеть «Интернет»). Комментарий в социальной сети, «репост» или просто «лайк» могут быть квалифицированы как деяние, в котором усматривается состав преступления.

В период пандемии коронавирусной инфекции, которая началась с начала 2020 г. остро актуализировался вопрос доступности права в условиях цифровых технологий. Напомним, что из-за распространения вируса COVID-19 во многих странах (в том числе в России) был введен режим самоизоляции. В результате большая часть сфер жизни людей «ушла в Интернет»: работа, учеба, запись к врачу, покупки продуктов и одежды и т.д. Отдельно стоит коснуться вопроса доступности права на голосование в современных условиях.

Так, в июне 2020 г. было проведено тестирование электронного голосования за поправки в Конституцию РФ² в ходе которого было установлено, такой формат голосования популярен и им воспользовались многие граждане нашей страны.

17–19 сентября 2021 г. в России прошли выборы депутатов Государственной думы РФ. На этих выборах граждане так же имели возможность проголосовать электронно (онлайн). Для этого в шести регионах применялось решение для дистанционного электронного голосования (далее — ДЭГ), разработанное «Рос-

¹ Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-i-tsifrovizatsiya-novyye-vyzovy-i-perspektivy> (дата обращения: 29.11.2021).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

телекомом» по заказу ЦИК России, а в Москве использовали платформу, созданную городским Департаментом информационных технологий (далее — ДИТ).

В ДЭГ могли участвовать все граждане Российской Федерации, имеющие регистрацию в следующих регионах: Курской, Мурманской, Нижегородской, Ростовской и Ярославской областей, а также Москвы и Севастополя.

Стоит отметить, что ряд стран занимаются разработкой в области систем ДЭГ более 10 лет, однако на сегодняшний день, многие страны только практикуют масштабное использование ДЭГ. Это связано со сложным процессом соблюдения необходимых прав и правил голосования, включая конфиденциальность волеизъявления, открытость самого процесса голосования, защиту от внешних воздействий, а также с особенностями местной избирательной политики той или иной страны.

Эстония — первая страна, использовавшая ДЭГ. Фактически сейчас это единственная страна в мире, которая повсеместно использует электронное голосование. Этот вариант доступен всем избирателям в стране.

Таким образом, можно утверждать, что доступность права стала шире с активным использованием цифровых технологий.

Как было указано выше, цифровые технологии уже используются во всех отраслях: они становятся своего рода инструментом и могут влиять на изменения законодательства. Таким образом, цифровые технологии внесли изменения в правовую систему.

Так, очевидные перемены цифровые технологии привнесли в трудовое право с началом пандемии COVID-19. В связи с введением режима самоизоляции, у работодателей возникла острая необходимость оперативного перевода сотрудников на дистанционный режим работы сотрудников. В короткие сроки законодателями был разработан и принят Федеральный закон от 08.12.2020 № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях»¹. Указанный Федеральный закон был принят с целью упрощения регулирования и контроля за деятельностью сотрудников, работающих из дома, а также правового регулирования применения цифровых и информационно-коммуникационных технологий в трудовых отношениях. Для этого прежде всего было предложено усовершенствовать нормы по дистанционной работе и урегулировать отношения временной дистанционной (удаленной) занятости.

Что касается доступности бесплатной юридической помощи в условиях цифровых технологий нельзя не упомянуть об информационной системе «Правовая помощь». Так, в период с 1 сентября 2021 г. по 31 декабря 2023 г. на территории Российской Федерации организован эксперимент по оказанию бесплатных юридических услуг с использованием электронных устройств. Данная система разработана Министерством юстиции Российской Федерации и носит название «Правовая помощь».

Основная цель данного проекта — создание качественной системы по организации равного доступа к бесплатной юридической помощи гражданам РФ и

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» от 08.12.2020 № 407-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 2578.

возможностей выбора удобного способа ее получения независимо от местонахождения.

В паспорте проекта указано ряд причин для внедрения в современном обществе бесплатной юридической помощи с применением цифровых платформ и электронных сервисов. Среди них, в частности, указана разность в подходах органов власти к правовому информированию, правовому просвещению населения и оказанию бесплатной юридической помощи; отсутствие прозрачности в процессе деятельности коммерческих организаций по оказанию юридических услуг и отсутствие законодательства по регулированию данных компаний; отсутствие оказания квалифицированной юридической помощи малоимущим гражданам и т.д.

Таким образом, создание информационной системы «Правовая помощь» позволяет гражданам Российской Федерации быстро, эффективно и своевременно получать бесплатную и квалифицированную юридическую помощь.

Стоит отметить, что создание информационной электронной системы «Правовая помощь» прописаны и в государственной программе «Юстиция»¹. Так, в программе отмечается, что информационная система «Правовая помощь» была создана с целью и обеспечения повышения доступности оказания юридической помощи, а также для правового информирования, правового просвещения и предоставления населению равного доступа к квалифицированной бесплатной юридической помощи, а также для минимизации случаев предоставления некачественной юридической помощи.

Член Совета Федеральной палаты адвокатов, советник ФПА Елена Авакян отметила, что «с самого начала обсуждения проекта реформы бесплатной юридической помощи в Федеральной палате адвокатов отмечали целесообразность создания чат-ботов для оказания бесплатной юридической помощи. С их помощью появилась бы возможность, например, решать стандартизированные вопросы, возникающие у социально незащищенных групп населения. Как показывает мировая практика (например, Китая), наиболее эффективными методами обеспечения населения бесплатной юридической помощью являются технологические системы, которые поддерживаются юристами, а в большинстве стран — и адвокатами. На сегодняшний день основная проблема с оказанием бесплатной юридической помощи связана не с недостатком финансирования, а с объемом отчетных документов: сначала надо предоставить большое количество документов для оказания БЮП, а потом необходимо предоставить большое количество документов тем, кто ее оказывал»².

Подводя итог, стоит задаться вопросом: «изменилась ли доступность права и бесплатной юридической помощи в условиях активного внедрения цифровых технологий? По нашему мнению — да. При этом, стоит отметить, что цифровизация, в свою очередь воздействует не только на доступность, но и на правовое регулирование, его формы, а также правосознание граждан.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 (ред. от 02.10.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2411.

² Официальный сайт Адвокатской газеты (Орган Федеральной палаты адвокатов). URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/okazanie-byup-khotyat-perenesti-v-onlayn/> (дата обращения: 29.11.2021).

*Шельменков В. Н.,
преподаватель кафедры информационного
права и цифровых технологий Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

В правовой литературе существуют научные работы, где рассматриваются вопросы цифровых технологий и их влияние на правовое регулирование.

По мнению компании McKinsey, основной экономической эффект при переходе к цифровой экономике для России заключается не только и не столько в том, что существующие процессы будут автоматизированы, как в том, что в результате цифровизации будут созданы принципиально новые прорывные технологии, эффект от которых превзойдет самые смелые экономические ожидания¹.

А. В. Минбалеев, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), обратил внимание на появление новых информационных объектов (информационные базы, системы, сети, технологии и др.), увеличение продуцирования и использования открытой информации обществом, расширение рынка информации и информационных ресурсов, — все это вызывает необходимость совершенствования системы регулирования информационных отношений в целях формирования информационного пространства России².

Примечательно, что именно в 1990 г. были разработаны Информационные правовые системы, которые стали основой для формирования системы комплексного информационного правового обслуживания граждан, организаций и государственных органов Российской Федерации. И по своей сути, в развитии информационно-правовых систем нашло свое отражение в формировании новой правовой системы нашего государства.

В Указах Президента Российской Федерации за период с 1993 г. по 1995 г., подзаконные акты были направлены на внедрения и использования современных информационно-коммуникационных технологий в целях удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных и общественных структур, юридических и физических лиц. Следствием реализации данной политики является создание в различных областях юридической деятельности информационных правовых систем (далее — ИПС), способных обеспечить качественно новый уровень информационной поддержки в процессе правотворчества и правоприменения³.

¹ Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологического бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В. Н. Синюкова, М. А. Егоровой. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М. : Проспект, 2019, ст. 13.

² Минбалеев А. В. Система информации: теоретико-правовой анализ : дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Минбалеев Алексей Владимирович. Челябинск, 2006. С. 1.

³ Шельменков В. Н. О систематизации законодательства с использованием информационных правовых систем // журнал «Государство и право», № 8, 2016, С. 97.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти, обозначенные в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации¹, Государственной программе «Информационное общество (2011–2020 годы)»², Стратегии развития отрасли информационных технологий в РФ на 2014–2020 г.³ включают в свой состав необходимость создания и функционирования информационных правовых систем.

Вряд ли стоит доказывать актуальность и практическую необходимость в использовании данных информационно-правовых систем сегодня, когда интенсивность федерального и регионального законодательства достигает рекордных результатов.

Современное правовое регулирование отличается бессистемностью и противоречивостью разрабатываемых норм, низким уровнем юридической техники⁴.

В процессе деятельности по систематизации нормативных правовых актов необходимым инструментом юриста становятся прежде всего информационно-правовые системы. Назначение информационно-правовых систем состоит в сборе, хранении и поиске правовой информации по запросам пользователей. Наиболее известными примерами подобных систем являются: информационно-правовая система (ИПС) «Законодательство»; АСОЗД (правовое управление Аппарата Государственной Думы); ПК «Эталон» (НЦПИ при Минюсте России); справочные правовые системы (СПС) семейства СПС: «Гарант»; «КонсультантПлюс»; «Кодекс».

Информационные технологии являются продуктами социально-экономического развития, совершенствование этих технологий неотделимо от экономических процессов. Обеспечение доступа к правовой информации с применением современных информационных технологий является вполне самостоятельным видом экономической деятельности, со своей отраслевой спецификой, со своими потребностями в кадрах, научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработках, со своим особым материально-техническим обеспечением. Социальная значимость данного вида экономической деятельности представляется бесспорной.

Под ИПС мы понимаем информационную систему, в которой собирается и систематизируется официальная правовая информация в виде нормативных актов, актов официального разъяснения и правоприменительных актов и огромный массив неофициальной правовой информации — юридических научных монографий, учебников, статей и т.д.⁵

ИПС позволили обобщить и систематизировать федеральное и региональное законодательство, так и обеспечить эффективный доступ к этой информации для организаций и граждан в любой точке страны.

Доступ граждан и организаций к правовой информации является одной из важных государственных задач в условиях становления правовой системы и активно изменяющегося законодательства.

¹ Российская газета. 16.02.2008. № 34.

² СЗ РФ от 05.05.2014 № 18 (ч. 2) ст. 2159.

³ СЗ РФ. 18.11.2013. № 46, ст. 5954.

⁴ Механизмы и модели правового регулирования цифровых технологий : монография / под общ. редакцией А. В. Минбалева. М. : Проспект, 2020 ст. 12.

⁵ Правовая информатика. Теория и практика : учебник для бакалавров / под ред. В. Д. Элькина М. : Юрайт, 2013. С. 143.

ИПС осуществляют масштабные программы сотрудничества с федеральными и региональными органами государственной власти, с научными организациями, с высшими учебными заведениями и другими организациями.

Целью сотрудничества является повышение информационно-правовой оснащенности, повышение уровня работы с правовой информацией, содействие формированию единого открытого информационного пространства Российской Федерации в области правовой и экономической информации, содействие повышению правовой культуры и экономической грамотности различных слоев населения, росту интеллектуального потенциала страны, доведение правовой информации до широкого круга пользователей — юридических лиц и граждан Российской Федерации.

Обеспечение органов государственной власти информационно-правовой системой содействует как решению проблем российских регионов путем учета регионального законодательства и его приведения в соответствие с федеральным законодательством, так и развитию отраслей народного хозяйства Российской Федерации.

Обеспечение вузов и научных организаций информацией позволяет экономить время в поисках необходимого документа, поскольку информация представлена в актуальной редакции. В вузах информационная правовая система стала незаменимым инструментом для обучения работы с правовой информацией.

Таким образом, можно сделать вывод, что информационное правовое обеспечение деятельности органов государственной власти, научных организаций, вузов в сфере цифровизации и достигнутые практические результаты, безусловно, способствуют продвижению нашего общества по пути информатизации, достижению социально значимых результатов, укреплению государственности в Российской Федерации.

Соловьева Е. В.,

*руководитель направления
по работе с вузами компания «Гарант»*

СПРАВОЧНО-ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ: ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП К ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

В настоящее время сфера правотворчества в России сталкивается с целым рядом проблем, многие из которых особенно отчетливо проявились в период пандемии. Одной из серьезных проблем современного российского законодательства является количество законов. К выводу о том, что законов в России «слишком много», приходит не только общественное мнение, но и многие ученые-правоведы. Простой подсчет свидетельствует: на момент написания данной статьи в России действует около 10 000 законов¹.

¹ Речь идет о следующих типах документов: федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы. Поиск осуществлялся в СПС «Гарант» путем построения списка действующих законов с использованием Расширенного поиска/Поиска по реквизитам. (дата обращения: 28.10.2021).



Рис. 1. Количество принятых Федеральных законов и постановлений Правительства (2010–2020)¹.

Как явно следует из данных, приведенных в диаграмме на рисунке 1, тенденции к уменьшению количества принимаемых законов не наблюдается. Примерно та же картина складывается и в отношении других нормативных правовых актов, например, постановлений Правительства.

Дополнительные сложности в работе с законодательством создает то, что более 90 % принимаемых законов являются законами о внесении изменений, а иногда и законом о внесении изменений в закон о внесении изменений². Все это влечет за собой так называемую «законодательную инфляцию»³, что, в свою очередь, не упрощает общую ситуацию.

Важнейшей проблемой является и проблема доступа к законодательству. Согласно пп. а) п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» тексты всех документов органов государ-

¹ Составлено с помощью Расширенного поиска/Поиска по реквизитам СПС «Гарант». дата обращения. 28.10.2021.

² См., например: Федеральный закон от 27.09.2005 № 123-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 3 октября 2005 г. № 40. Ст. 3985.

³ Нарутто С. В. Значение научного наследия профессора Е. И. Козловой для современного понимания законодательного процесса и законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. СПС «Гарант». (дата обращения: 28.10.2021).

ственной власти должны быть опубликованы в сети Интернет на соответствующих сайтах. И хотя в целом данный пункт закона выполняется, доступ граждан к опубликованным документам бывает затруднен. Причин тому несколько:

- 1) неудобная, а подчас и вовсе отсутствующая система поиска документов на сайтах органов государственной власти;
- 2) несвоевременное размещение документов в актуальной редакции;
- 3) невозможность отследить связи документов по причине отсутствия ссылок между ними;
- 4) неудобный для работы и анализа формат документов (PDF и графическое изображение¹);
- 5) отсутствие или недостаточное количество материалов, разъясняющих суть опубликованного документа, и т.д.

Все эти недостатки преодолены в коммерческих информационных продуктах. Так, современному юристу, экономисту, кадровому работнику не нужно разъяснять преимущества использования в своей работе профессиональных инструментов, реализованных в современных справочных правовых системах (далее — СПС). Однако что делать простым гражданам, не имеющим возможности приобрести достаточно дорогой комплект СПС?

Сознавая свою социальную ответственность, производители СПС выкладывают в открытый доступ значительное количество документов. Так, на информационно-правовом портале ГАРАНТ.РУ в ежедневном режиме, помимо значительного объема документов российского законодательства, доступны мнения экспертов, правовой мониторинг, объявления о предстоящих изменениях в законах, а также масса иной полезной правовой информации².

Особую актуальность в настоящий момент обретает раздел «Коронавирус», где посетители портала, так же, как и пользователи профессиональных комплектов системы, имеют возможность ознакомиться с последними документами по этой злободневной теме, поработать с судебной практикой и изучить разъяснения специалистов по самым острым текущим вопросам. Дистанционная работа и учеба, локадауны и нерабочие дни, куар-коды и цифровые пропуска, все эти нововведения влекут за собой и изменения в правовой реальности: постоянно выходят указы, постановления и распоряжения органов власти, регулирующие данные аспекты жизни россиян. Получить целостную картину можно, проанализировав содержание описываемого раздела информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ³.

Говоря о доступности российского законодательства в качественной обработке, нельзя не упомянуть и об уникальном продукте СПС ГАРАНТ — специальном выпуске «ГАРАНТ-Образование» (<https://study.garant.ru>). На сегодня «ГАРАНТ-Образование» является мощным информационным ресурсом, полностью покрывающим все возможные запросы студентов юридических и экономических специальностей, а также других граждан, нуждающихся в правовой информации. Наполнение данного выпуска было расширено еще в марте 2020 г.: именно в тот период наиболее важным показалось открыть студентам доступ

¹ Например, см. опубликованный Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2020 г.» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110260001/> (дата обращения: 28.10.2021).

² Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ // URL: www.garant.ru.

³ URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/77467107/paragraph/200:0> (дата обращения: 28.10.2021).

к учебным материалам, которых они оказались лишены в результате введения различных «антиковидных» ограничений. На сегодня в комплект подключено около 1 000 000 документов.

Основу наполнения «ГАРАНТ-Образование» составило федеральное законодательство: Конституция, федеральные конституционные законы, Кодексы, федеральные законы, документы Президента и Правительства, а также документы министерств и ведомств, снабженные справками и аннотациями. Помимо этого, в комплект вошли акты международного значения. Дополнили выпуск и правоприменительная практика с прилагающимся блоком консультационных материалов «Энциклопедия судебной практики». Подобрать судебные решения поможет не только расширенный поиск, но и аналитическая система «Сутяжник», также включенная в специальный выпуск «ГАРАНТ-Образование».

Вообще, большое количество документов разъяснительного, консультационного характера позволяет частично решить еще одну проблему, связанную с отечественным законодательством, которая заключается в сложности языка российских правовых документов. Крайне интересное исследование по данному вопросу провел Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (ИГМУ)¹. В работе «Оценка сложности языка законов» приводятся данные, свидетельствующие о постоянном и неуклонном усложнении законодательных актов, которое происходит на фоне «универсальной тенденции к упрощению подачи информации»². Согласно результатам исследования, наиболее сложными для понимания являются законы, регулирующие сферу содействия и страхования. Интересный пример: рассчитанный по авторской методике индекс сложности труда «Критика чистого разума» Иммануила Канта составляет 48 баллов. «С таким результатом это было бы всего лишь 78 место в рейтинге отечественных нормативных актов», — подчеркивают авторы исследования³. Иногда даже названия закона оказываются сложны для прочтения и понимания⁴. А ведь еще в 2012 г. глава нашего государства, В. В. Путин, отмечал: «Необходимо улучшение языка правотворчества. Его надо сделать если не благозвучным (в древнем мире законы часто писали стихами для лучшего запоминания), то хотя бы понятным для адресатов норм»⁵.

¹ Нельзя понять: российские законы сложнее произведений Льва Толстого и Иммануила Канта // URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html> (дата обращения: 28.10.2021).

² URL: [https://icef.hse.ru/data/2020/03/18/1567931010/Оценка сложности законов.pdf](https://icef.hse.ru/data/2020/03/18/1567931010/Оценка_сложности_законов.pdf). (дата обращения: 28.10.2021).

³ Нельзя понять: российские законы сложнее произведений Льва Толстого и Иммануила Канта. URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html> (дата обращения: 28.10.2021).

⁴ Например, Федеральный закон от 06.11.2011 № 301-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 годов» и признании утратившими силу отдельных положений статьи 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 годов» СПС «Гарант». (дата обращения: 28.10.2021).

⁵ В. В. Путин. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 06.02.2012. № 20. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 28.10.2021).

Частично снять данную проблему помогает включение в состав СПС большого количества аналитических и разъяснительных материалов. Причем данные комментарии сопровождают каждую норму с помощью функции «Связи документа». Буквально один клик мышки позволяет ознакомиться с научно-практическими комментариями или судебной практикой и глубже понять суть нормы. Для удобства пользователей все аналитические материалы собраны под рубрикой «Аналитика ГАРАНТа» на главной странице системы: в первую очередь это энциклопедии по самым важным и актуальным проблемам, например, «Договоры», «Трудовые отношения, кадры», «Схемы» «Формы правовых документов». Кстати, подготовить необходимый правовой документ пользователь сможет, используя «Конструктор правовых документов», который представляет собой уникальную библиотеку интерактивных шаблонов для создания самых разных документов, от учетных политик до исковых заявлений.

Помочь разобраться в хитросплетениях законодательства помогут «Домашняя правовая энциклопедия» и ответы службы Правового консалтинга ГАРАНТа, в которых даются ответы не только на сугубо профессиональные запросы, но и зачастую разъясняются запутанные житейские вопросы, с которыми может столкнуться любой из нас.

Безусловно, хотя наличие ряда современных информационных продуктов, покрывающих задачу обеспечения правовой информацией широких слоев населения, частично решает некоторые проблемы российского правотворчества, приходится отметить, что до полного их решения еще далеко¹. Отечественным законодателям предстоит найти выход из создавшейся ситуации, осложненной «законодательной инфляцией», чрезмерной «зарегулированностью» отдельных отраслей при наличии существенных пробелов в правовом регламентировании отдельных вопросов, сложностью законов и их доступностью для населения. Ведь совокупность этих проблем способствует развитию в обществе правового нигилизма, порождает недоверие к власти, с чем, кстати, мы и сталкиваемся сегодня, в период пандемии.

Все чаще слышны призывы том, что для решения этих и многих других проблем в отечественном праве необходимо шире привлекать возможности искусственного интеллекта, разрабатывать так называемое машиночитаемое право, и надо признать, что многие из этих идей действительно приемлемы. Безусловно, заменить хорошего юриста искусственный интеллект не сможет еще достаточно долго, возможно, и никогда, но с решением ряда вопросов вполне может справиться. Так, например, в числе задач, подвластных искусственному интеллекту в отношении права, С. В. Нарутто отмечает такие, как выявление повторов, ошибок, противоречий и пробелов в законодательстве, проведение

¹ Применение информационных технологий в юриспруденции в условиях инновационного развития / О. Г. Филипенкова, А. Т. Кудинов, А. Т. Пальянова, С. Г. Чубукова. М. : Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, 2016. 177 с. ; Актуальные проблемы правовой информатики : учебно-методическое пособие / О. Г. Филипенкова, С. Г. Чубукова, С. Д. Одинцов, Ю. Л. Васильченко. М. : Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, 2016. 116 с. ; Чубукова, С. Г. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики) : учебное пособие для студентов юридических и иных высших учебных заведений / С. Г. Чубукова ; С. Г. Чубукова, В. Д. Элькин ; под ред. М. М. Рассолова. Изд. 2-е, испр. и доп. М. : Контракт, 2009. 276 с.

антикоррупционной экспертизы, и т.д.¹ С учетом того, что Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»² утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., ждать результатов в этом направлении нам осталось недолго³.

Андреасян А. А.,
аспирант кафедры информационного права
и цифровых технологий Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

Урнев Л. А.,
студент РАНХиГС

ТРАНСФОРМАЦИЯ СПОРТА В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Абсолютное большинство спортивных игр появилось до начала эпохи новых компьютерных технологий, с течением времени происходит внедрение цифровых технологий в спорт. Все это было создано для того, чтобы повысить качество игры, улучшить результаты спортсменов, а также увеличить прибыль. Кроме того, интеграция новых технологий в сферу спорта позволяет решить сразу несколько задач. Во-первых, инновационные системы помогают повысить качество судейства и расширить человеческие возможности в видах спорта связанных с высокими скоростями. Во-вторых, создаются совершенно новые виды спорта — киберспортивные игры, которые со временем займут свою нишу и завоюют зрительский интерес. В-третьих, новые технологии могут поспособствовать развитию тренировочного процесса и совершенствованию медицинских технологий, отслеживающих здоровье спортсмена. В-четвертых, поспособствуют минимизации нарушений правил поведения зрителей и болельщиков на соревнованиях и обеспечению общественной безопасности. Данный вопрос особенно остро стоит для футбольных матчей и подтверждением тому является принятие нового закона о FAN ID⁴, который вводит обязательное использование идентификационных документов для болельщиков. Также был принят национальный

¹ Нарутто С. В. Значение научного наследия профессора Е. И. Козловой для современного понимания законодательного процесса и законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. СПС «Гарант». (дата обращения: 28.10.2021).

² Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». СПС «Гарант». (дата обращения: 28.10.2021).

³ Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с.

⁴ Законопроект № 1195605-7 // Сайт Госдумы URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1195605-7> (дата обращения: 30.12.2021).

проект «Спорт — норма жизни»¹. Вместе с тем исследователи отмечают, что в настоящий момент спорт как социальное явление нуждается в новых технологиях². Фактически это говорит о том, что, несмотря на активное внедрения новых технологий, процесс цифровизации спорта (как спорта высших достижений, так и массового спорта) непрерывный и требует комплексного внимания как со стороны представителей спортивного сообщества, так и представителей из иных отраслей, в том числе из юриспруденции.

Цифровизация в организации и проведении спортивных мероприятий. Как указывалось выше, в цифровизация влияет на несколько направлений в сфере физической культуры и спорта и можно согласиться с исследователями в этой области и выделить следующие: подготовка и переподготовка специалистов в области физической культуры и спорта; организация проведения спортивных мероприятий; система подготовки спортсменов по различным видам спорта (спортивная тренировка); организация деятельности фитнес-клубов и оздоровительных центров; организация научно-исследовательской деятельности; методики использования новых технологий для оценки; организация единого методического пространства в вузах, спортивных организациях, оздоровительных центрах и в целом в системе управления отраслью на основе цифровой трансформации и создания информационной среды². Кроме того, цифровые технологии всесторонне внедряются в спортивную сферу⁴.

В настоящем исследовании авторам хотелось бы сконцентрировать внимание в первую очередь на тех изменениях, которые произошли в сфере организации и проведения спортивных мероприятий. Предлагается рассмотреть позитивные результаты внедрения систем, позволяющих улучшить качество соревнований и судейства на примере системы «Hawk-Eye»⁵. Технология была разработана в 2001 г., разработки которой начались еще в 1999 г., британскими инженерами-исследователями фирмы Airplane-RADAR, но была приобретена телекомпанией Sunset + Vine и названа «Hawk-Eye», а в настоящее время принадлежит компании Hawk-Eye Innovations Limited. Первоначально система предназначалась для крикета и в дальнейшем получила широкое распространение в других видах спорта. Применяется система главным образом для судейства соревнований, а также сбора статистики и визуализации игрового процесса, в тренировках. В настоящее время данная технология наиболее широкое распространение

¹ Федеральный проект «спорт — норма жизни» (minsport.gov.ru/activities/fedprosport/) (дата обращения: 20.11.2021).

² Белецкий С. В., Шутова Т. Н. Цифровое сопровождение дистанционных занятий по физической культуре и спорту в вузе // Ученые записки университета имени П. Ф. Лесгафта. 2021. № 2 (192). С. 25–29.

² Петров П. К. Цифровые тренды в сфере физической культуры и спорта // Теория и практика физической культуры. 2021 г. № 12. С. 6–8.

⁴ Минбалеев А. В. Проблемы использования технологий искусственного интеллекта в спортивной сфере и правовые ограничения / А. В. Минбалеев, Е. В. Титова // Человек. Спорт. Медицина. 2020. Т. 20. № S2. С. 114–119; Минбалеев А. В. Цифровой профиль спортсмена: проблемы правового регулирования и защиты / А. В. Минбалеев, Е. В. Титова // Человек. Спорт. Медицина. 2021. Т. 21. № S2.

⁵ Technology of Hawk Eye URL: <https://www.hawkeyeinnovations.com/> (дата обращения: 30.12.2021).

получила в теннисе, крикете, волейболе¹. Основные детали функционирования «Hawk-Eye» не разглашаются, так как являются ноу-хау компании. Основой для её программного обеспечения стали появившиеся в 1990-е гг. системы захвата движения. Программно-аппаратный комплекс состоит из нескольких видеокамер, передающих поток видеоданных для обработки компьютеру. Изначально в систему заложены правила игры, и при калибровке строится модель игрового пространства. Программное обеспечение позволяет организовать распознавание образа мяча, а также система устойчиво распознаёт летящий мяч в форме размытого вытянутого пятна, размер которого составляет от 2 до 10 пикселей, на фоне корта, оборудования и публики. Камеры не синхронизированы друг с другом и различные координаты мяча, полученные с разных камер, связываются в общую систему точек при помощи линейной аппроксимации, таким образом, система принимает решения. Например, в теннисе использование «Hawk-Eye» обусловлено сложностью оценки «аут» или «поле» в ситуациях, когда мяч приземляется поблизости от линии. Одним из ярчайших моментов применения данной технологии в теннисе по праву считают матч между Роджером Федерером и Рафаэлем Надалем в котором судьи не зафиксировали «аут», но видео повтор указал на ошибку судей. В волейболе «Hawk-Eye» используется для определения «аут» или «поле» в спорных ситуациях.

Исходя из анализа применения «Hawk-Eye», можно сделать вывод, что цифровые технологии успешно дополняют работу человека и особенно в высоко конкурентном спорте минимизируют судейские ошибки, что отвечают принципам олимпизма. Кроме того, защищаются и права спортсменов, так как спортсмен получает право на апелляцию и при помощи упомянутой технологии может быть уверен в объективном рассмотрении его жалобы. Однако помимо очевидных преимуществ внедрения новых технологий в спорт есть определенные слабые места. Например, к проблемам системы относится прежде всего достаточно высокая стоимость, делающая её недоступной для массового использования. Кроме того, возможность использования статистических данных, полученных «Hawk-Eye» может создавать преимущество при подготовке к соревнованиям.

Проблемы регулирования Киберспорта. Как отмечалась выше одним из явлений связанных с внедрением цифровых технологий стало появление киберспорта. Согласно исследованиям SuperData и PayPal, Россия является лидером европейского региона по объему рынка и аудитории киберспорта по состоянию на 2019 г.²

Регулирование киберспорта находится на стыке нескольких отраслей законодательства РФ и в первую очередь спортивного законодательства, так как требуется признание вида спорта (что произошло с киберспортом в 2016 г. в соответствии с приказом Минспорта РФ № 470³) и проведение соответствующих процедур. Также к киберспорту применимо гражданское законодательство РФ, так как разработка компьютерной игры является результатом интеллектуальной

¹ Hawk Eye URL: <https://www.hawkeyeinnovations.com/our-technology> (дата обращения: 30.12.2021).

² Роман Рожков Киберспорт высших достижений : URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4095951> (дата обращения: 11.11.2021).

³ Приказ Минспорта РФ № 470 от 29.04.2016 // Гарант.ру URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71317030/> (дата обращения: 15.11.2021).

деятельности и охраняется авторским правом. Следовательно, игроки/киберспортсмены должны принимать условия использования. Отметим, что зачастую в играх не подразумевается участие под собственным именем и игрок/киберспортсмен должен создавать себе аватар. При регистрации в игре или даже на соревнованиях различного уровня встает вопрос о безопасности персональных данных игроков/киберспортсменов. Особое внимание с точки зрения законодательства об информации занимает само киберпространство и обеспечение безопасности в нем, так как совершается значительное количество киберпреступлений связанных с кражей данных, аккаунтов пользователей и иные.

На данный момент можно говорить о том, что законодательство РФ не в полной мере готово к развитию киберспорта и в чем-то может быть «неудобным» для применения, вместе с тем отметим, что данная проблема является общемировой и на данном этапе можно изучать опыт других стран и выбирать для наших реалий наиболее подходящий способ регулирования.

Цифровизация государственного управления в сфере спорта. Также хотелось бы кратко осветить вопрос цифровизации государственного управления в сфере физической культуры и спорта. Отмечается, что цифровые технологии изменили подходы к планированию, оценке деятельности и исполнению управления¹. В настоящее время все большую роль при определении целей играет анализ больших данных, при планировании и надзоре используется технологии искусственного интеллекта, а для оценки применяются цифровые платформы². Таким образом, цифровизация способствует решению следующих задач в сфере государственного управления спортом. Создание единого информационного портала, содержащего информацию о возможностях занятия спортом на уровне субъектов и муниципальных образований, что частично решено на портале mos.ru. Такой портал в масштабах страны сможет повысить вовлеченность населения в спорт, а также мог бы представить открытые сведения о всех спортивных объектах в РФ, проводимых мероприятиях, о порядке присвоения спортивных званий и разрядов.

¹ Минбалеев А. В. Актуальные вопросы использования цифровых технологий при осуществлении государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы V Всероссийской научно-практической конференции, Н. Новгород, 07–8 июня 2019 г. Н. Новгород : Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского, 2019. С. 100–103 ; Добробаба М. Б. Пандемия как новый импульс развития системы правового регулирования отношений в сфере искусственного интеллекта, применяемого в государственном управлении / М. Б. Добробаба, А. В. Минбалеев // Роль и значение права в условиях пандемии : монография по итогам Международного онлайн-симпозиума / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2021. С. 167–177 ; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. С. 307–310 ; Минбалеев А. В. Основные направления трансформации правового регулирования под влиянием цифровых технологий // Трансформация моделей правового регулирования объектов инновационной инфраструктуры в современном праве: российский и зарубежный опыт : монография. М. : Проспект, 2021. С. 265–278.

² Шабанова Л. Б., Сорокин Н. В. Цифровые технологии в государственном управлении в сфере физической культуры // Вестник науки и образования. 2021. № 11 (114). С. 93–96.

Таким образом, цифровизация государственного управления в сфере спорта позволит оптимизировать управленческие процессы и повысить доступность и привлекательность занятий спортом у населения.

В заключение хотелось бы отметить, что спорт как социокультурное явление подвержен всем изменениям, соответствующим времени. Становление цифровой экономики оказывает комплексное влияние, так как трансформируются все институты, связанные со спортом и появляются принципиально новые виды спорта, существующие в отдельном пространстве — киберпространстве. Как не раз отмечали исследователи в области информационного права, законодательство объективно не успевает за развитием технологий, что также отражается и в сфере спорта. Вместе с тем можно сказать, что в спорте высших достижений цифровые технологии привнесли оправленную объективность, в процесс судейства, привлекая новые технологии, которые способны точно фиксировать нарушения правил тем, самым давая возможность спортсменам получать действительно независимое суждение.

Джанчарова Б. Т.,

*соискатель кафедры информационного
права и цифровых технологий Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

БЕСПИЛОТНЫЕ ЛЕТАТЕЛЬНЫЕ АППАРАТЫ НА СЛУЖБЕ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Области применения беспилотной авиации весьма обширны: в частности, беспилотные летательные аппараты (БПЛА) могут использоваться в грузовых перевозках, в том числе для доставки товаров в отдаленные труднодоступные районы, в сельском хозяйстве, в индустрии развлечений, а также в природоохранной деятельности. БПЛА могут быть эффективны и для целей предотвращения последствий чрезвычайных ситуаций. Вероятно, что перечень сфер применения БПЛА будет расширяться в процессе дальнейшего развития беспилотных технологий.

Согласно п. 5 ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее — ВЗК РФ) «*беспилотное воздушное судно*» — воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот). При этом, под «*воздушным судном*» понимается летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличным от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды (п. 1 ст. 32 ВЗК РФ).

Далее по тексту доклада термины БПЛА, «беспилотное воздушное судно» (далее — БВС) будут использованы в качестве синонимов (вопрос о тождественности данных понятий может стать предметом отдельного научного исследования).

Согласно результатам исследования, проведенного консалтинговой компанией EY¹, потенциальный эффект от использования БПЛА в Российской Федерации

¹ Развитие рынка беспилотных летательных аппаратов. Презентация EY. URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/news/2020/05/ey_uav_survey_18052020.pdf (дата обращения: 18.11.2021).

превышает 1 млрд долл. США в год. Однако, поскольку беспилотные технологии получили широкое распространение сравнительно недавно, законодательная база, регламентирующая БПЛА, все еще находится на стадии формирования.

Одной из проблем правового регулирования в данной сфере является проблема обеспечения ответственности владельцев БПЛА. За относительно непродолжительный период использования БПЛА уже зафиксированы различные случаи нанесения вреда здоровью граждан¹ и ситуации, когда возникала очевидная угроза нанесения такого вреда².

Реализация мероприятий по совершенствованию законодательства в области беспилотной авиации предусмотрена в рамках Плана мероприятий («Дорожная карта») Национальной технологической инициативы (НТИ) «Аэронет»³ (далее — «Дорожная карта»).

В первой редакции Дорожной карты были предусмотрены мероприятия по определению порядка обеспечения ответственности владельца БВС, в том числе перед: третьими лицами — за причинение вреда при эксплуатации БВС; пассажирами и владельцами груза при осуществлении коммерческих перевозок с использованием беспилотных авиационных систем⁴ — за причинение вреда жизни и здоровью, багажу, за недостачу или порчу груза.

Вместе с тем в текущей редакции Дорожной карты⁵ данные мероприятия отсутствуют, однако их реализация представляется важным шагом на пути полноценной интеграции БПЛА в воздушное пространство России.

В части, касающейся ответственности за причинение вреда третьим лицам, данный вопрос интересен с точки зрения дальнейшего развития технологий. Например, в случае, если управление БВС будет осуществляться не внешним пилотом — человеком, а искусственным интеллектом (ИИ), то возникает проблема установления виновного лица. В связи с этим законодателю необходимо

¹ «Дрон травмировал Энрике Иглесиаса» URL: <https://hi-tech.mail.ru/news/iglesias-vs-drone/> (дата обращения: 18.11.2021).

² «Дрон упал за спиной Хиршера во время второй попытки в слаломе на Кубке мира в Италии» URL: <https://www.sports.ru/skiing/1035683164.html> (дата обращения: 18.11.2021).

³ План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий («дорожной карты») Национальной технологической инициативы по направлению «Аэронет», утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2018 № 576-р. (в ред. распоряжений Правительства РФ от 24.07.2020 № 1941-р, от 05.11.2020 № 2871-р, от 16.09.2021 № 2587-р).

⁴ Под «беспилотной авиационной системой» понимается, комплекс взаимосвязанных элементов, включающий в себя одно или несколько беспилотных воздушных судов, средства обеспечения взлета и посадки, средства управления полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов и контроля за полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов (п. 6 ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации).

⁵ План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий («дорожной карты») Национальной технологической инициативы по направлению «Аэронет», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2018 № 576-р. (в ред. распоряжений Правительства РФ от 24.07.2020 № 1941-р, от 05.11.2020 № 2871-р, от 16.09.2021 № 2587-р).

будет определить, кто отвечает за действия пилота, являющегося ИИ: (i) разработчик, (ii) эксплуатант/владелец БПЛА или (iii) иные лица. Регулирование ответственности при использовании БВС, пилотируемого ИИ, будет зависеть от того, признает ли государство правосубъектность ИИ, и в каком объеме ИИ будут предоставлены права и присвоены соответствующие обязанности.

Предполагается, что вопрос об ответственности при эксплуатации БПЛА, пилотируемого ИИ, будет решен в контексте общих норм об ответственности ИИ, которые вероятно в будущем будут разработаны государством и международным сообществом для всех областей использования ИИ.

Перспектива регулирования действий БПЛА, пилотируемых (i) ИИ либо (ii) оператором (человеком), но с высоким уровнем автономности со стороны БВС, при котором БВС может самостоятельно принимать решения без участия человека, на первый взгляд может показаться отдаленной. Однако стремительное развитие технологий, подогреваемое большим вниманием государств к совершенствованию беспилотной авиации, в том числе военной и коммерческой, доказывает обратное. Так, в марте 2020 г. был зафиксирован первый случай попытки нападения боевого БПЛА на человека в отсутствие приказа оператора¹.

В данном контексте интересно мнение отечественных специалистов, о том, что в случае причинения БПЛА тяжкого вреда в связи со сбоем программного обеспечения виновное лицо может быть привлечено к уголовной ответственности по статье 263.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение требований в области транспортной безопасности»². При этом, согласно указанной позиции исследователей, ответственность должен нести (1) разработчик такого программного обеспечения, либо (2) лицо, нарушившее технологию его установки и обслуживания³.

При этом, по мнению других исследователей проблемы, до момента признания правосубъектности робота, обязанность по возмещению вреда может быть возложена на производителя робота, владельца робота, а также на его пользователя⁴. Согласно данной позиции, указанные лица, наряду с разработчиком программного обеспечения могут быть привлечены к коллективной ответственности⁵.

Относительно ранее предусмотренных Дорожной картой мероприятий по урегулированию ответственности владельца БПЛА за недостачу и порчу груза необходимо отметить следующее.

Исходя из буквального толкования Дорожной карты (пункт 8 Дорожной карты в редакции от 03.04.2018), вопрос регулирования ответственности за другие виды неисправностей при воздушной перевозке — просрочку доставки и утрату

¹ «Дрон впервые сам атаковал человека» URL: <https://hi-tech.mail.ru/news/54243-dron-vpervye-sam-atakoval-cheloveka/> (дата обращения: 18.11.2021).

² Фокин М. С., Рязанов Н. С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств. Актуальные проблемы российского права. 2018 ; (1):103-110. URL: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.86.1.103-110>.

³ Там же.

⁴ Грачева Ю. В., Арямов А. А. Роботизация и искусственный интеллект: уголовно-правовые риски в сфере общественной безопасности. Актуальные проблемы российского права. 2020 ;15(6):169-178. URL: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.115.6.169-178>.

⁵ Там же.

груза, не включен в план мероприятий по изменению законодательства. Вместе с тем по действующему законодательству перевозчик (авиакомпания), эксплуатирующий воздушное судно, отвечает за задержку доставки, и утрату груза в объеме, установленном ВЗК РФ (ст. 118, 119, 120 ВЗК РФ). Как указано выше, в текущей редакции Дорожной карты мероприятия по обеспечению ответственности владельцев БВС перед грузовладельцами отсутствуют в целом в том числе при утрате и недостаче груза (соответствующий пункт исключен из плана).

В части, касающейся просрочки доставки груза, логика ясна. В настоящее время трудно однозначно прогнозировать, насколько сложным и многофакторным будет производственный процесс беспилотной перевозки груза по сравнению с традиционными воздушными перевозками. Перед принятием законодателем решения об установлении ответственности за просрочку доставки груза необходимо будет определить, может ли беспилотная воздушная перевозка груза быть четко привязана ко времени и расписанию, по аналогии с гражданской авиацией, и должен ли в принципе владелец БВС нести ответственность за задержку доставки груза с учетом особенностей беспилотной перевозки.

В свою очередь, можно однозначно сказать, что, другая неисправность — утрата груза, в промышленных масштабах представляется закономерной издержкой беспилотных грузоперевозок. Утрата груза может произойти, например, на складе грузоотправителя или в помещениях эксплуатанта — владельца инфраструктуры беспилотной доставки, а также на других технологических этапах доставки груза. В данном случае предполагается, что законодателем все же будет предусмотрено наступление ответственности за утрату груза, иное не соответствовало бы экономическим интересам грузовых клиентов сервиса беспилотной авиации.

Другой важной проблемой беспилотных технологий является вопрос привлечения к ответственности владельцев БПЛА в случае нарушения неприкосновенности частной жизни¹.

В частности, граждане не могут сбивать БПЛА, пролетающие над их дачными участками, поскольку умышленное нанесение вреда БВС может быть квалифицировано как уничтожение или повреждение имущества, что влечет правовые последствия для хозяина участка. Одним из способов защиты прав гражданина является направление обращения в правоохранительные органы с приложением доказательства полета беспилотника (например, зафиксированного на камеру).

Не все граждане согласны с тем, что существующие методы защиты их права на неприкосновенность частной жизни являются достаточными. Об этом свидетельствует появление на рынке специализированной услуги по обнаружению факта нахождения БПЛА вблизи земельного участка и оповещению хозяина данного участка.

¹ См.: Минбалеев А. В. Проблемы обеспечения информационной безопасности в процессе использования беспилотных летательных аппаратов / А. В. Минбалеев, Т. А. Полякова // Современные финансовые и финансово-правовые проблемы на транспорте : материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 14 февраля 2019 г. / под ред. А. А. Чеботаревой, В. М. Корякина, В. Е. Чеботарева. М. : Московский институт государственного управления и права, 2019. С. 71–76 ; Минбалеев А. В. Развитие российского законодательства об использовании беспилотного транспорта в условиях цифровой экономики // Транспортное право и безопасность. 2019. № 1 (29). С. 87–91.

В данном контексте интересны неоднозначные тенденции по регулированию права на защиту приватности, сформировавшиеся в Индии. Так, утратившими силу Правилами эксплуатации беспилотных воздушных судов (*Unmanned Aircraft Systems Rules, 2021 (UAS Rules, 2021)*) было прямо предусмотрено, что оператор беспилотника обязан соблюдать неприкосновенность частной жизни физического лица и его имущества во время эксплуатации дронов¹. Кроме того, указанными правилами была установлена обязанность оператора по соблюдению права на неприкосновенность частной жизни и имущества граждан при проведении фото- и видеосъемки. Однако вступившие в силу в августе 2021 г. Правила о дронах (*The Drone Rules, 2021*), заменившие спустя несколько месяцев вышеуказанные Правила (UAS Rules), прямо не предусматривают такой защиты права на приватность².

Особое внимание вопросу приватности уделено и в законодательстве Европейского Союза, задавшего тренд на усиление защиты приватности посредством принятия Общего регламента защиты персональных данных (*General Data Protection Regulation, GDPR*³). В соответствии с п. 28 преамбулы Регламента ЕС № 2018/1139 об общих правилах в сфере гражданской авиации, об учреждении Европейского Агентства по безопасности авиации⁴ национальные нормы, разрабатываемые странами — участницами ЕС в целях регулирования БПЛА, должны содействовать соблюдению прав, гарантируемых законодательством ЕС, и, в частности, права на уважение частной и семейной жизни и права на защиту персональных данных согласно GDPR.

В связи с существующей угрозой права личности на приватность, которая сопровождает развитие и расширение эксплуатации БПЛА, вопрос защиты данного права является общественно важным и актуальным⁵.

¹ «Eye in the Sky’ — India’s Drone Operations and Privacy Concerns» URL: <https://vidhilegalpolicy.in/blog/eye-in-the-sky-indias-drone-operations-and-privacy-concerns/> (дата обращения: 18.11.2021).

² Там же.

³ Регламент № 2016/679 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)».

⁴ Регламент № 2018/1139 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об общих правилах в сфере гражданской авиации, об учреждении Европейского Агентства по безопасности авиации, об изменении Регламентов (ЕС) 2111/2005, (ЕС) 1008/2008, (ЕС) 996/2010, (ЕС) 376/2014, Директив 2014/30/ЕС и 2014/53/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС и об отмене Регламентов (ЕС) 552/2004 и (ЕС) 216/2008 Европейского парламента и Совета ЕС и Регламента (ЕЭС) 3922/91 Совета ЕС».

⁵ Основные направления правового регулирования использования искусственного интеллекта в условиях пандемии / М. А. Егорова, А. В. Минбалева, О. В. Кожевина, А. Дюфло // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2021. Т. 12. № 2. С. 250–262; Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии / В. В. Блажева, М. А. Егорова, А. Г. Барабашев [и др.] ; под общ. ред. В. В. Блажева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. 240 с. ; Минбалева А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39; Егорова М. А. Роль искусственного интеллекта в условиях пандемии / М. А. Егорова, А. Г. Барабашев, А. В. Минбалева // Юридический мир. 2020. № 5. С. 29–34.

Учитывая вышеизложенное, представляется, что вызовы, которые ставит перед обществом развитие беспилотных технологий, требуют оперативного реагирования законодателя и принятия соответствующих решений не в отдаленной, а в самой ближайшей перспективе.

Журков А. А.,
*соискатель кафедры информационного
права и цифровых технологий, заместитель
начальника Управления по внеучебной
и воспитательной работе Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИИ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ

Банковская сфера является одной из наиболее динамично развивающихся и перспективных отраслей российской экономики. В то же время она подвержена высоким рискам и различным негативным факторам, которые могут вести к нарушению работы всей финансовой системы страны. В период интенсивной цифровизации общественных отношений ключевым направлением развития в банковской сфере является внедрение новейших финансовых инструментов и технологий, которые должны способствовать достижению перспективных целей и задач национальной экономики.

Направления развития правового регулирования искусственного интеллекта (далее — ИИ) сегодня стремительно развиваются и специализируются¹. В банковской сфере данное регулирование можно разделить на несколько основных векторов: противодействие киберпреступлениям (как со стороны государственных органов, так и самих банков), правовое регулирование алгоритмической торговли и инвестиционной деятельности, правовой статус ИИ² при осуществлении клиентского обслуживания (чат-боты, финансовые консультанты, прием заявок на предоставление различных банковских услуг), обработка различного рода финансовых данных, в том числе большого массива данных о банковских

¹ См.: Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ; Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. 240 с. ; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с. Минбалеев А. В. Перспективные векторы развития международного и национального регулирования искусственного интеллекта и робототехники // Университетские правовые диалоги «право цифровой среды» : материалы Международной научно-практической конференции, Челябинск, 27–28 марта 2020 г. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2020. С. 69–75.

² Чубукова С. Г. Цифровая трансформация системы субъектов информационного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 74–81.

операциях, анализа рынков и рыночной информации, финансовой отчетности, правовые последствия принятия носителем искусственного интеллекта неверных решений или ошибок, повлекших нанесение вреда, а также правовой режим информации, используемой ИИ для обработки и последующего формулирования предложений по видам возможных решений заданного вопроса или поставленной задачи.

Политика Центрального банка РФ в отношении правового регулирования использования технологий ИИ для повседневной деятельности банковских организаций преимущественно сводится к недопущению злоупотреблений при реализуемой в настоящее время федеральной политике невмешательства и непрепятствования использованию новейших технологических решений. Заместитель Председателя Банка России Василий Поздышев в декабре 2019 г. указал на то, что ЦБ РФ не будет препятствовать использованию технологии в тех областях деятельности, которые напрямую не связаны с рисковыми операциями. Он подчеркнул, что «Банк России будет предоставлять банкам полную свободу во всем, что касается маркетинга, взаимодействия с клиентами и других сфер деятельности, не связанных с риском. Пусть нейросети выискивают лучших клиентов, определяют оптимальные услуги для них — регулятор финансового рынка вряд ли будет пытаться здесь каким-то образом влиять»¹.

В то же время Банк России будет разрабатывать стандарты для использования ИИ в сферах, связанные с оценкой рисков и кредитной активностью организаций и граждан, однако не будет идти по пути выработки единых требований, так как все системы ИИ имеют свою специфику и уникальность, что делает невозможным их однотипное регулирование. Понимание данного феномена регулятором является важной предпосылкой для дальнейшей успешной нормотворческой деятельности со стороны регулятора, однако многие из ключевых вопросов должны быть урегулированы на уровне закона.

С учетом анализа сложившейся ситуации, можно выделить следующие основные направления использования ИИ в банковской деятельности и правовые проблемы их реализации:

1. инвестиционные работы, андеррайтинг и инвестиционный консалтинг: а) правовой статус и возможность самостоятельной торговли; б) правовые последствия инвестиционных решений; в) анализ финансовой отчетности;

2. клиентское обслуживание «диалоговый банкинг»: а) ответственность ИИ за причиненный ущерб; б) правовой статус консультаций и предложений, осуществляемых ИИ; в) идентификация ИИ при взаимодействии с человеком и его информирование о взаимодействии с такой системой; г) персональные предложения в форме оферты;

3. анализ больших данных для целей кредитного скоринга и персонализации банковских продуктов: а) режимы защиты информации; б) этическая сторона использования информации в целях осуществления дальнейшей деятельности (например, аналитической, прогностической, исследовательской и др.).

По данным интернет-портала SecurityLab.ru о характере современных преступлений, совершаемых в финансовом секторе, можно сделать следующие выводы:

¹ РИА Новости. ЦБ не будет создавать единые стандарты для ИИ банков. URL: <https://ria.ru/20191218/1562516356.html> (дата обращения: 01.11.2021).

1. Идет на спад тенденция использования троянов, их замещают JavaScript — снифферы, которые подслушивают и передают злоумышленнику данные карт и другие критичные вводы пользователя с легитимных сайтов. Активно распространяется кардинг с использованием JS-снифферов;

2. Финансовый сектор в России научился противостоять вирусным атаками, ущерб банковских организаций от кибератак значительно снизился. Угрозой остается социальная инженерия и фишинг, трояны для операционных систем на платформе андроид;

3. Основные сетевые угрозы: подмена DNS (сервер доменных имен), BGP Hijacking (захват IP-адресов третьих лиц), DDoS-атаки (действия, направленные на нарушение работы информационной инфраструктуры) с использованием 5G устройств;

4. Появились фреймворки, способные влиять на технологические процессы. В этой сфере отмечены увеличение рисков и распространенности атаки supply chain — получения оборудования с уже встроенными бэкдорами или троянами. Данная ситуация возможна при использовании ненадежных поставщиков¹.

Одним из наиболее важных направлений функционирования технологии ИИ, которое требует нормативно-правового регулирования и своевременного вмешательства со стороны компетентных органов государственной власти, — это сфера защиты персональных данных граждан, с которыми работает ИИ, в частности это относится к биометрическим данным, значение которых в банковской деятельности сильно возросло с появлением в Российской Федерации новых платежных решений (Apple Pay, Samsung Pay, Google Pay и др.), развитием мобильных банковских приложений (Сбербанк-онлайн, ВТБ-онлайн, «Тинькофф онлайн банк» и др.) и системы быстрых платежей, оперируемой Банком России.

Важно обозначить, что в Российской Федерации данная работа уже ведется — была утверждена национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.², в рамках развития которой Правительством РФ уже были приняты ряд актов по различным направлениям развития технологий ИИ³. В 2018 г. Минкомсвязи России был принят приказ о порядке обработки, включая сбор и хранение, параметров биометрических данных в целях идентификации⁴.

¹ Отчет о высокотехнологичных преступлениях в 2019–2020 годах. URL: <https://www.securitylab.ru/blog/company/AngaraTech/347404.php> (дата обращения: 01.11.2021).

² Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.10.2019.

³ Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г.». Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.08.2020.

⁴ Приказ Минкомсвязи России от 25.06.2018 № 321 «Об утверждении порядка обработки, включая сбор и хранение, параметров биометрических персональных данных в целях идентификации, порядка размещения и обновления биометрических персональных данных в единой биометрической системе, а также требований к информационным технологиям и техническим средствам, предназначенным для обработки биометрических персональных данных в целях проведения идентификации». Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.07.2018.

С 1 марта 2022 г. документ утрачивает силу в связи со вступлением в силу нового приказа Минцифры России¹.

В ряде зарубежных стран уже появилось специальное регулирование, устанавливающее правовую защиту, режим обращения и использование специальных видов данных, в том числе биометрических или генетических. В Великобритании такое регулирование было установлено в 2018 г. с принятием *The Data Protection Act*, а в Европейском Союзе в том же году был принят Общий регламент по защите данных — *General Data Protection Regulation (EU GDPR)*, устанавливающий правовой режим работы с персональными данными и их защиту и распространяющийся не только на резидентов Европейского Союза, но и на лиц, которые обрабатывают информацию. Однако многими специалистами высказывается невозможность соблюдения требований закона об обезличивании информации в блокчейн-системах ввиду противоречия их основному принципу открытости и гласности, а также в вопросах заявленного права на получение объяснений решений (*right to explanation*), принятых алгоритмом искусственного интеллекта².

Использование со стороны государства гибких инструментов при регулировании банковской сферы должно обеспечить баланс между внедрением новых технологий и необходимостью цифровой трансформации с одной стороны и приоритета соблюдения прав и свобод граждан с другой.

В целях достижения такого баланса наиболее приемлемым способом является создание экспериментальных правовых режимов применения новых инструментов. Широкое использование этих механизмов для апробации новых финансовых сервисов и цифровых технологий в тех сферах, где объективно требуется воздействие федерального регулятора. Такой подход должен выступать в качестве основного при установлении нового регулирования в банковской сфере в условиях масштабной цифровизации.

Возможное установление дополнительных ограничительных условий предлагается реализовывать только после комплексной оценки их регулирующего воздействия, в том числе за счет тестирования условий применения технологий искусственного интеллекта в финансовом секторе в рамках экспериментального правового режима или так называемых «регуляторных песочниц»:

1. Особые условия распределения ответственности игроков финансового рынка при применении систем искусственного интеллекта;

2. Определения требований к использованию экспертных систем искусственного интеллекта для принятия отдельных решений.

¹ Приказ Минцифры России от 10.09.2021 № 930 «Об утверждении порядка обработки, включая сбор и хранение, параметров биометрических персональных данных, порядка размещения и обновления биометрических персональных данных в единой биометрической системе и в иных информационных системах, обеспечивающих идентификацию и (или) аутентификацию с использованием биометрических персональных данных физических лиц, а также требований к информационным технологиям и техническим средствам, предназначенным для обработки биометрических персональных данных в целях проведения идентификации». Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru>, 28.10.2021.

² Kaminski Margot E. *The Right to Explanation, Explained // U of Colorado Law Legal Studies Research Paper*. 2018. № 18–24 ; *Berkeley Technology Law Journal*. 2019. Vol. 34. № 1. С. 190–218.

В тех направлениях банковской деятельности, где это возможно сделать, следует стремиться использовать инструменты саморегулирования при условии, что государством установлены определенные рамки для такого регулирования.

Необходимо отметить, что наиболее важными для регулирования являются те сферы применения искусственного интеллекта, которые, во-первых, позволяют максимально сократить различного рода издержки и потери (например, антифрод-системы (программные комплексы для предотвращения мошеннических транзакций), противодействие легализации доходов, полученных преступным путем), и во-вторых, применяются напрямую при оказании банковских и иных финансовых услуг кредитными организациями (кредитный скоринг¹, инвестиционный консалтинг).

С учетом вышеизложенного важно обозначить следующее, что Российской Федерации важно особое внимание уделять развитию интеллектуальных систем, принимая во внимание текущие условия, связанные с реализацией масштабных программ по всесторонней цифровизации сфер общественной жизни и острой необходимости выдерживать конкуренцию со стороны третьих стран, а также увеличению потенциала отечественных компаний. В условиях, когда финансовые организации являются кровеносной системой любой современной экономики, а вероятность сбоя в их работе в связи с различного рода информационными атаками слишком высока, то приоритетное значение в части реализации программ по цифровизации и технологической трансформации должно отдаваться именно банкам. В заключение необходимо подчеркнуть, что первые серьезные шаги были сделаны в прошлом году, когда был принят паспорт федерального проекта «Искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»², предусматривающий дефинитивную базу, основные задачи и направления в целях цифрового развития страны и использования информационных технологий для качественных улучшений сфер общественной жизни.

¹ Минбалеев А. В. Проблемы социальной эффективности и защиты прав человека при использовании искусственного интеллекта в рамках социального скоринга // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2020. Т. 20. № 2. С. 96–101.

² «Паспорт федерального проекта «Искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (приложение № 3 к протоколу президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 27.08.2020 № 17). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте URL: <https://www.tadviser.ru/> по состоянию на 16.10.2021.

*Игумнов В. В.,
аспирант кафедры информационного права
и цифровых технологий Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ДАННЫХ, ВКЛЮЧАЕМЫХ В СИСТЕМУ ЦИФРОВОГО ПРОФИЛЯ

Эдвард Джозеф Сноуден однажды сказал: «Утверждать, что конфиденциальность для вас не важна, потому что вам нечего скрывать — то же самое, что говорить, что для вас не важна свобода слова, потому что вам нечего сказать». Говоря о защите данных и обеспечении их конфиденциальности в рамках создания системы цифрового профиля нужно отметить, что низкий уровень правовой и информационной культуры граждан, стремление к технологическому усовершенствованию и конкуренция за потребителя между различными компаниями и, в определенных случаях, неспособность как частных организаций, так и государственных органов обеспечить сохранность обрабатываемых данных порождает за собой проблему определения целей, задач и механизмов реализации единой системы цифрового профиля физических и юридических лиц.

Так как данная система создается государством с целью постоянного совершенствования управленческой деятельности для обеспечения реализации поставленных перед ним задач, для начала стоит рассмотреть имеющиеся в государственной системе правовые проблемы при организации процесса сбора и обработки данных. Прежде чем построить систему сбора, обработки, хранения и передачи данных, нужно построить систему защиты данных и механизмы обеспечения ее конфиденциальности. В связи с этим необходимо отметить, что на данный момент в Российской Федерации необходимо совершенствовать эффективность работающих институтов государства и общества по защите персональных данных. Так, федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) является уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, на который возлагается обеспечение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных требованиям закона. Но на сегодняшний день физическим и юридическим лицам трудно защитить право на конфиденциальность сведений и восстановить нарушенные права используя имеющиеся правовые инструменты и опираясь только на деятельность Роскомнадзора. Сегодня, такие механизмы, как обращение с жалобой или заявлением в Роскомнадзор не позволяют полностью возместить причиненный ущерб и понесенные потери, в случае если данные стали общедоступными вследствие неправомерного доступа и их последующего распространения. Даже, если Роскомнадзор обнаружит признаки состава правонарушения и привлечет к ответственности нарушителя, то никакого реального восстановления нарушенных прав или компенсации для потерпевшего лица не предусмотрено. Так, согласно исследованию аналитического центра компании InfoWatch¹, в 2020 г. в российских финансовых организациях зафиксировали 71 утечку и 13,4 млн записей, что на

¹ URL: <https://www.infowatch.ru/analytics/analitika/issledovanie-utechek-informatsii-iz-finansovykh-organizatsiy-v-2020>.

36,5 % больше, чем в 2019 г. При этом в мире этот показатель снизился на 7,3 % и составил 202 утечки и 496 млн записей. Данные сведения демонстрируют, во-первых, низкую правовую и информационную культуру граждан, и, в частности, работников финансовых организаций, которая связана с отсутствием у коммерческого сектора мотивации обучения граждан цифровой грамотности, а во-вторых, непроработанность механизмов привлечения нарушителей к ответственности и почти отсутствующие санкции за утечки данных. При этом первая проблема вытекает из второй, так как одним из действенных механизмов для восстановления нарушенного права и для справедливого наказания нарушителей всегда был и остается механизм денежного возмещения причиненного ущерба. Очевидно, что физические лица не заинтересованы в защите своих данных, так как понимают, что это трудозатратный, долгий и экономически невыгодный процесс. Это же понимают и юридические лица, которые также терпят многомиллионные убытки в результате действий злоумышленников или в результате утечки данных по вине собственных сотрудников.

Данная проблема напрямую связана с деятельностью судебной системы. Одна из проблем заключается в отсутствии эффективных правовых инструментов, которые могли бы использовать суды для восстановления нарушенных прав в сфере защиты данных. В случае, если потерпевшая сторона обратится в суд, даже при имеющемся постановлении Роскомнадзора о привлечении виновного лица к ответственности, все, на что она может рассчитывать — это компенсация морального вреда, который в России взыскивается в минимальных размерах (в случае с физическими лицами) или взыскание незначительной части из общего объема заявленных требований в виде реального ущерба и упущенной выгоды (в случае с юридическими лицами), так как высокий стандарт доказывания по таким делам и общая судебная практика по снижению размера присуждаемых сумм фактически дискредитирует право лица на конфиденциальность информации о нем. Поэтому субъекты, чье право на приватность данных было нарушено, не используют судебные механизмы для его восстановления, так как даже если им удастся защитить свои права и доказать нарушение, они не смогут претендовать на справедливую компенсацию. Все это не способствует усилению мер информационной безопасности в России. В то же время в Европе или США утечки грозят серьезными штрафами и судебными исками, поэтому и частный сектор, и государство прилагают максимум усилий, чтобы их не допустить. Можно обратиться к практике штата Калифорния, США, где в законе о конфиденциальности потребителей (ССРА)¹ сказано, что любой потребитель, чья незашифрованная или неотредактированная личная информация, является объектом несанкционированного доступа, кражи или раскрытия в результате нарушения организацией обязанности по внедрению и поддержанию разумных процедур и методов обеспечения безопасности, соответствующих характеру информации, для защиты личной информации может возбудить гражданский иск и взыскать убытки в размере от 100 до 750 долл. США на одного потребителя за каждый инцидент или фактический ущерб, в зависимости от того, какая сумма больше. При этом любая компания, поставщик услуг или другое лицо, нарушающее это право несет ответственность в виде штрафа в размере не более 7500 долл. США за каждое нарушение. Эффективен также институт групповых

¹ URL: <https://ccpa-info.com/california-consumer-privacy-act-full-text/>.

исков, который позволяет объединить пострадавшим пользователям свои возможности и ресурсы по защите нарушенных прав и обеспечить повышенное внимание государственных регуляторов к проблеме защиты обрабатываемых данных и их приватности. При этом государственные органы также являются операторами персональных данных, а значит, должны нести ту же ответственность, что и частные организации.

Приведенные выше тезисы подтверждают суждение о том, что прежде чем создать единую систему, которая включала бы в себя все основные сведения о физическом и юридическом лице, важно создать правовые механизмы для защиты прав субъектов, которые могут быть нарушены в результате неправомерного доступа к их данным и распространения.

В связи с этим встает вопрос в том, какой государственный орган должен заниматься контролем и надзором за защитой данных. В нашей стране государственные органы, включая Роскомнадзор и судебные органы, зачастую встают на сторону самого государства, даже в случаях нарушений государственными органами правовых норм. Вследствие этого высок риск того, что Роскомнадзор, как орган исполнительной власти, не сможет осуществлять государственный контроль и надзор за создаваемой системой цифрового профиля, выявлять в ней недостатки и нарушения, представлять рекомендации по совершенствованию системы и привлекать виновных лиц к ответственности, так как сам является частью данной системы. При этом значительный перечень осуществляемых Роскомнадзором полномочий в сферах, не связанных с обработкой и хранением данных, затрудняет организацию деятельности в данной области. Современная российская правовая система нуждается в специализированном институте, деятельность которого будет направлена на обеспечение защиты и конфиденциальности данных. Представляется целесообразным выделить из полномочий Роскомнадзора ту часть, которая касается защиты данных пользователей при их обработке, при этом включить в это понятие не только персональные данные физических лиц, но и основные сведения о юридических лицах, которые не включены в открытые и общедоступные реестры. Для своей независимости орган должен получать финансирование напрямую из государственного бюджета, а не через вышестоящие органы исполнительной власти, осуществляющие проведение политики в данной сфере, при этом должна быть обеспечена сменяемость руководителя и независимость процесса его назначения.

Помимо определения организационной структуры деятельности, государство должно усилить требования к защищенности тех данных, которые хранятся в государственных информационных системах и тем самым гарантировать защиту частной жизни граждан и право на конфиденциальность информации юридических лиц. При этом важно различать обеспечение защиты самих данных и защиты приватности данных. Также важно разделять статические и динамические данные. Статистические данные созданы государством и предоставлены для физических и юридических лиц с целью их идентификации и оказания им государственных услуг, например, серия и номер паспорта, номер водительского удостоверения, номер полиса медицинского страхования, СНИЛС, ИНН, и т.д. Это те данные, которые относятся к конкретному лицу, но государство само создает их и обрабатывает с целью взаимодействия с ним. В свою очередь, динамические данные — это данные о пользователе, которые генерируются действиями пользователя, они постоянно обновляются и дополняются. К таким

данным можно отнести местоположение, активные и пассивные цифровые следы в сети Интернет, круг общения и интересов человека, его материальные и духовные потребности. У юридических лиц важными динамическими данными являются сведения из документации бухгалтерского учета, данные о действующей структуре управления деятельностью организации и другие производственные, технические, организационные и экономические сведения. Сейчас государство не собирает большой объем динамических данных, за исключением Федеральной налоговой службы, которая реализует свои задачи по исполнению положений налогового законодательства. Но если государство начнет централизованно собирать динамические данные, доступ к которым будет у всех государственных органов и организаций — это может привести к монополизации государством большинства проводимых операций с применением цифровых технологий и оказанием электронных услуг.

Что касается технических решений, то они уже сейчас позволяют защитить данные и зашифровать их таким образом, что даже сам оператор данных не сможет извлечь их содержание и использовать в своих целях. Но одними технологиями поставленная проблема не решается. Помимо технологического фактора, угрозой сохранности данных является также человеческий фактор. Так, руководитель департамента информационных технологий правительства Москвы подтвердил утечку данных почти 100 тыс. жителей, переболевших COVID-19, из приложения «Социальный мониторинг»¹ из-за действий отдельных сотрудников, которые занимались обработкой служебных документов и допустили передачу этих документов третьим лицам. При этом, многие эксперты по информационной безопасности связали данную утечку с уровнем компетенции ответственных за хранение данных, а также с недостаточным уровнем знаний базовых принципов защиты данных у организаций, выступающих их оператором.

В связи с этим задачей государства становится поиск наиболее эффективных технических, правовых и организационных решений, в частности установление строгих требований для всех субъектов, хранящих и обрабатывающих персональные данные, а в рамках системы цифрового профиля и данных о юридических лицах. При этом нужно обеспечить конфиденциальность таких данных, а именно решение вопросов о том, какие лица имеют право доступа, администрирования, обработки и передачи данных, на каких основаниях возможно проведение указанных операций, кто контролирует таких субъектов, предусмотрена ли ответственность указанных лиц за нарушение законодательства.

Для того чтобы не допустить злоупотреблений со стороны государства требуется создать единую федеральную государственную систему цифрового профиля и создать независимый институт, который будет способен контролировать деятельность всех субъектов в сфере защиты хранящихся и обрабатываемых данных. Защита права на конфиденциальность данных может обеспечиваться созданием института Уполномоченных по защите данных, который уже имеется в Европе, либо созданием национальной модели защиты данных независимым органом, у которого было бы достаточно полномочий в указанной сфере.

¹ URL: <https://www.rbc.ru/society/09/12/2020/5fd0c9fb9a7947576ce3936b>.

*Гаджиева К. А.,
аспирант кафедры информационного
права и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБМЕНА ПЕРСОНАЛЬНЫМИ ДАНЫМИ НА ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМАХ

На сегодняшний день наблюдается активное внедрение информационных технологий во многие сферы общественной жизни. Данные пользователей становятся важным активом в развивающейся цифровой экономике и те, кто ими обладает, имеют больше преимуществ на рынке. Каждый день мы взаимодействуем с различными цифровыми платформами и делимся с ними сведениями о себе. Во многих научных исследованиях отмечается, что предоставляемые, на первый взгляд, бесплатные услуги по использованию платформ оплачиваются личной информацией, которая имеет гораздо большую ценность. Цифровые платформы становятся обладателями¹ огромного массива персональных данных, формируя их в цифровых профилях².

В 2005 г. Российской Федерацией была ратифицирована Европейская Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных. Годом позже во исполнение требований международного права был принят национальный закон в указанной сфере. В статье 3 акта представлено понятие персональных данных как любой информации, которая прямо или косвенно относится к субъекту таких сведений³. В статье 19 документа детально законодателем определены организационные и технические меры безопасности персональных данных. Также в постановлении Правительства РФ указано, что существует три типа угроз безопасности, которые при помощи систем защиты нивелируются⁴. Помимо этого, приказом ФСТЭК раскрыто содержание и состав применяемых мер защиты, которые используются при обработке данных в информационных системах. К ним относят: определение угроз безопасности; оценка соответствия средств защиты; определение эффективности мер; обнаружение неправомерных действий; осуществление контроля⁵.

¹ Чубукова С. Г. Цифровая трансформация системы субъектов информационного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 74–81.

² Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалева // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 4. С. 5–19.

³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

⁴ Постановление Правительства РФ от 01.10.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // СЗ РФ. 2012. № 45. Ст. 6257.

⁵ Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 18.02.2013 № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // РГ РФ. 2013. № 107.

Несмотря на действующий в данной области специальный закон о персональных данных, многие вопросы остаются за пределами его регулирования¹. В качестве примера стоит рассмотреть проблему, связанную с оборотом сведений между цифровыми платформами. Не так давно Центральный банк Российской Федерации выступил с инициативой, согласно которой должна быть создана единая платформа, где участники коммерческих отношений смогут проверять данное ими ранее согласие на использование своих персональных данных различными компаниями и отзывать его. Прототип такой платформы уже действует с 2020 г. — «Цифровой профиль» гражданина, интегрированный в систему Единого портала государственных услуг и функций. Для бизнеса также создается возможность отслеживать, кто из субъектов и на что дает свое согласие и отзывае его. Кредитные организации, например, создают собственные системы управления согласиями пользователей, которые различны между собой, и каждая из них обладает особенностями. Системы децентрализованы, поскольку к ним не предъявляются единые требования и отсутствует транспарентный механизм обмена сведениями. Видится, что предоставляемое согласие на использование своих данных открывает перед третьими лицами широкие возможности для их оборота. При этом непонятно, кто и с какой целью будет распоряжаться личными данными, что создает практические риски². Этот вопрос необходимо урегулировать перед процессом реализации предложенной Центральным банком России инициативы³.

В современном обществе набирает популярность бизнес по сбору персональных данных. За последние годы данный рынок показывает рост на десятки процентов. На фоне этого появляются новые участники рынка, ориентиром деятельности которых является выполнение посреднической функции в сфере обмена персональными данными. Наглядным примером является компания ICO Origin, которая предоставляет для участников рынка центрискую платформу. К деятельности корпорации присоединятся крупные компании, которые заинтересованы в получении персональных данных для их последующей коммерциализации. Пользователям же предлагается добровольно предоставлять свою личную информацию в обмен на токены платформы, которые затем могут обменивать на реальные экономические блага. Важной особенностью платформы стоит признать возможность пользователей, предоставляющих свои данные, в любой момент ограничить те или иные сведения о себе для использования. Origin обеспечивает функционирование платформы, безопасность данных и получение обе-

¹ Минбалеев А. В. Проблемные вопросы понятия и сущности персональных данных // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2012. № 2 (4). С. 4–9 ; Брызгин А. А. Правовой режим биометрических персональных данных / А. А. Брызгин, А. В. Минбалеев // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2012. № 2 (4). С. 35–41.

² См.: Минбалеев А. В. Проблемы правового обеспечения кибербезопасности при распространении персональных данных в сети Интернет по обновленному законодательству // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2021. № 2 (40). С. 65–71 ; Минбалеев А. В. Проблемы социальной эффективности и защиты прав человека при использовании искусственного интеллекта в рамках социального скоринга // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2020. Т. 20. № 2. С. 96–101.

³ Персональные данные обзаводятся личным контролем // URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/09/13/6139db2b9a7947dca388d707> (дата обращения: 29.10.2021).

ими сторонами ожидаемой выгоды. Таким образом, создается и функционирует платформа, участие в которой обоюдно интересно для всех сторон¹.

Отдельно необходимо рассмотреть вопрос соотношения саморегулирования интернет-компаний в сфере защиты персональных данных с нормами национального законодательства Российской Федерации. В рамках российского законодательства дефиниция закреплена в статье 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях». Основными чертами являются: самостоятельность субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности; содержание такой деятельности составляют действия по разработке, установлению, контролю правил и стандартов². В межведомственном соглашении о совершенствовании законодательства Европейского Союза саморегулирование понимается как возможность для экономических операторов, социальных партнеров, неправительственных организаций или ассоциаций принимать как в отношении всех перечисленных субъектов, так и в отношении себя лично общие руководящие принципы на европейском уровне (в частности, кодексы практики или отраслевые соглашения)³.

Правила поведения и осуществления посреднической функции обычно устанавливаются цифровой платформой самостоятельно. Удобство использования онлайн-сервисов сопряжено с рисками, существующими в области персональных данных. Эта проблема актуальна на сегодняшний день, так как зачастую передача персональных данных, выражающаяся в первую очередь в подписании пользовательского соглашения, необходима для получения определенного товара или услуги от интернет-компаний. Данные пользовательские соглашения разрабатываются и принимаются их внутренними органами, не подлежат предварительному согласованию с пользователями, которые могут лишь присоединиться к предлагаемым условиям, либо отказаться от такого присоединения. Сами положения, излагаемые в пользовательском соглашении, как правило, не коррелируют с нормами национального законодательства: в них, используются гибкие правила, содержащие многвариативные действия и возможности, учитываются лишь минимальные международные требования⁴.

Брэд Бернэм, партнер компании Union Square Ventures, в своем сообщении сравнивает крупные платформы, управляемые цифровыми данными с Правительствами, где пользователи являются гражданами, а разработчики приложений частными компаниями⁵. Также ряд цифровых платформ отмечает, что

¹ Обзор ICO Opiria: рынок торговли персональными данными // URL: <https://invest4all.ru/obzory-i-otchyoty/obzory-kraudsejlov-ico/obzor-ico-opiria-rynok-torgovli-personalnymi-dannymi> (дата обращения: 30.10.2021).

² Федеральный закон от 01.12.2007 № 315 «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

³ Interinstitutional agreement «On better law-making» № C 321/1 of 31.12.2003 // URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN) (дата обращения: 29.10.2021).

⁴ РСМД : Защита персональных данных в условиях развития цифровых платформ: международные концепции и решения // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/cybercolumn/zashchita-personalnykh-dannykh-v-usloviyakh-razvitiya-tsifrovyykh-platform-mezhdunarodnye-kontseptsii/> (дата обращения: 31.10.2021).

⁵ Web services as Governments // URL: <https://www.usv.com/writing/2010/06/web-services-as-governments/>.

поскольку у них больше знаний о собственных механизмах функционирования данных, которыми они владеют, они должны быть свободны от любого внешнего вмешательства.

Представители онлайн-площадки Airbnb, предназначенной для аренды жилья отмечают, что саморегулирование может быть более эффективным способом решения проблем, которые могут возникать на рынках в онлайн-среде, чем принятие новых законодательных норм. Последнее требует больше времени и не способно быстро реагировать на цифровые перемены¹. В качестве еще одного достоинства указанного подхода Мишель Финк в своей статье отмечает информационную асимметрию, присущую цифровым платформам. Большая часть информации находится в распоряжении платформ, они имеют доступ к данным, на которые в числе прочего может распространяться действие режима коммерческой тайны. Также принятые правила и стандарты будут реализовываться самостоятельно, благодаря алгоритмам, заложенным в основе функционирования цифровых платформ².

Однако саморегулирование не является транспарентным, и в приоритете платформы будут учитывать исключительно свои собственные интересы. Отсутствие должного контроля позволит существовать вне правового поля, пренебрегать существующими предписаниями правовых норм без риска понести соответствующую юридическую ответственность за свои действия. Также большие объемы данных пользователей, находящихся во владении платформ, должны обеспечиваться защитой правовых механизмов, устанавливающих стабильный порядок и ясность.

В связи с этим видится необходимость обеспечения правового международного диалога между платформами и организациями с целью создания системы идей для эффективной защиты персональных данных. Следует проводить систематический анализ опыта интернет-компаний в работе с данными пользователей, что может быть полезно в процессе совершенствования существующего правового регулирования. При этом важно обеспечить баланс интересов компаний с правами пользователей в условиях развития информационной среды. Также необходимо обращаться и к отдельным междисциплинарным исследованиям, например, в области Data science. Наука о данных помогает изучить проблемы представления, анализа и обработки данных в цифровой форме. Это может послужить хорошей эмпирической базой для последующего упорядочивания отношений в указанной сфере.

¹ Can Airbnb unite the world? and is self-regulation the solution? // URL: <https://medium.com/@agcarlone/can-airbnb-unite-the-world-and-is-self-regulation-the-solution-7ed43a8e45f5> (дата обращения: 31.10.2021).

² Michèle Finck. Digital co-regulation: designing a supranational legal framework for the platform economy // E. L. Rev. 2018. Vol. 1. № 43. P. 11.

*Лазарев А. А.,
руководитель Организационного управления
Аппарата Ассоциации юристов России,
соискатель кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРЕДПОСЫЛКИ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Цифровые возможности современного мира стали благоприятной средой для обмена информации. Процесс цифровизации способствует возникновению новых совершенно новых для нашего общества явлений. Система социального кредитования или социальный скоринг является примером такого рода новшеств.

В настоящее время социальный скоринг не закреплен в российском законодательстве, тем самым нет единого понятия данной системы, однако научному сообществу данная система знакома. А. В. Минбалеев утверждает, что социальный скоринг представляет собой систему «оценивания и дифференцирования тех или иных субъектов (клиентов, работников, пассажиров и др.) интернет-отношений на основании его социальных параметров, характеристик, полученных в результате анализа его активности в сети Интернет и социальных сетях, позволяющая спрогнозировать его поведение»¹, в свою очередь С. В. Карпова и И. В. Рожков полагают что, социальный скоринг «представляет собой сбор информации о клиенте финансовой организации по его действиям в социальных сетях и данным, размещенным в его аккаунтах»².

Китайская Народная Республика постепенно внедряет систему социального кредитования в жизнь общества. Однако следует отметить, что китайская система социального кредитования включает в себя оценку не только интернет-активности гражданина, но и его действия вне сети Интернет. Тем самым понимание системы социального кредитования и её применения значительно расширяется.

Российская Федерация взяла курс на цифровизацию и активно стремится не уступать партнерам по международной арене в использовании и развитии цифровых технологий и возможностей искусственного интеллекта³. Следует отметить, что российская юрисдикция может быть достаточно конкурентоспособной. Положения Конституции Российской Федерации и таких федеральных законов как Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных дан-

¹ Минбалеев А. В. Проблемы социальной эффективности и защиты прав человека при использовании искусственного интеллекта в рамках социального скоринга // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2020. Т. 20. № 2 С. 96.

² Карпова С. В., Рожков И. В. Исследование направлений применения технологий нейромаркетинга на финансовых рынках // Управленческие науки в современном мире : сборник докладов научной конференции. 2019. С. 113.

³ Минбалеев А. В. Актуальные проблемы информационного права в условиях цифровой трансформации // Информационное право. 2021. № 1. С. 23–27 ; Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39.

ных» и Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» составляют правовую базу для работы с информацией.

При этом российскому законодателю следует закрепить наконец понятийный аппарат, включающий в себя такие понятия как «искусственный интеллект», «большие данные», «цифровой профиль», «обработка больших данных», «система социального кредитования», «социальный скоринг», «оператор больших данных».

На данный момент данные понятия раскиданы по разным документам: концепциям, стратегиям и так далее, система социального кредитования не закреплена и вовсе. Использование социального скоринга для формирования психологического, цифрового, поведенческого портрета человека весьма эффективно. Сама система предоставляет возможность дифференцировать людей, прогнозировать поведение и оценивать их действия. Социальный скоринг включает в себя возможности искусственного интеллекта, работу с большими данными, таргетинг и так далее. Несмотря на то что в настоящее время появляется все больше понятий, связанных с социальным скорингом, что может стать причиной путаницы социального скоринга с таргетингом или же работой больших данных, возможно именно оценка и рейтингование как конечный результат работы системы, является отличительной чертой социального скоринга от всех остальных систем и действий. Пазл по формированию понятия социальный скоринг все больше имеет четкие границы и элементы.

Эта система открывает новые горизонты для бизнеса, государственного управления и работодателей, в то же время содержит в себе ряд рисков нарушения конституционных прав граждан. Система способствует «охоте за данными» и желания граждан «уйти в тень» сети Интернет.

Система социального кредитования может использовать как обезличенные данные, так и персональные, в связи с чем необходимо развитие института обработки обезличенных данных, включающее в себя разграничение случаев, когда обезличивание происходит с согласия и без субъекта персональных данных.

В случае, если Российская Федерация будет использовать систему социального кредитования так же, как и Китайская Народная Республика, то социальный скоринг может взаимодействовать с Национальной системой управления данными (НСУД) и Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА).

На данный момент такой вариант событий возможен, так как ведется работа по закреплению цифрового профиля гражданина и разработка цифрового профиля для юридических лиц.

Следует отметить, что система социального кредитования может функционировать и как вне НСУД и ЕСИА, так и без учета цифровых профилей. Формирование цифрового портрета человека может осуществляться благодаря возможностям искусственного интеллекта и анализу больших данных частными компаниями, включая правообладателей социальных сетей.

Примечательно, что российский законодатель верно рассматривает необходимость закрепления в законодательстве положений об обязанности оператора обработки больших данных раскрывать алгоритм действий, совершаемых с большими данными.

Определить правовой статус информации, больших данных важно, так как информация, большие данные могут выступать предметом сделок. Интересным

останется вопрос слияния двух компаний. Смогут ли они в таком случае объединить базы данных или нет.

Внедрение социального скоринга в жизнь российского общества является логическим этапом процесса цифровизации. Этому свидетельствует сам вектор деятельности правообладателей социальных сетей, законы и законопроекты, скоринговые системы банков и так далее. Пандемия также выступила бустером процесса цифровизации и заодно укреплению позиций социального скоринга в будущем¹. Выбранное направление по формированию независимого Интернета говорит нам о стратегии государства по отношению к данным.

Одним из вариантов закрепления социального скоринга является закрепление цифрового профиля, который представляет собой совокупность данных о гражданине, которые имеются в распоряжении государственных органов и государственных информационных систем². Система социального кредитования может быть включена в цифровой профиль гражданина.

Закрепление правового статуса цифрового профиля гражданина и юридического лица — один из этапов цифровизации. Использование гражданами данных цифрового профиля облегчит взаимодействие с банками, страховыми компаниями и другими юридическими лицами. Социальный скоринг становится сильным дополнением к тому, что уже есть. Остается сформировать единую систему оценок и рейтингов, которые могут быть использованы.

Совет по правам человека (СПЧ) представил «Концепцию обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в цифровом пространстве РФ». Документ идет вразрез со сложившейся практикой, а некоторые эксперты считают, что соблюдение положений концепций может привести к отставанию России от других³. Но всё не совсем так.

Президент Российской Федерации Путин Владимир Владимирович задает вектор развития по отношению к искусственному интеллекту. В декабре 2021 г. Президент Российской Федерации поручил ускорить работу, связанную с предоставлением доступа к обезличенным данным компаниям, работающим с искусственным интеллектом⁴.

¹ См.: Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. 240 с. ; Егорова М. А. Основные направления правового регулирования использования искусственного интеллекта в условиях пандемии / М. А. Егорова, А. В. Минбалеев, О. В. Кожевина, А. Дюффо // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2021. Т. 12. № 2. С. 250–262 ; Добробаба М. Б. Пандемия как новый импульс развития системы правового регулирования отношений в сфере искусственного интеллекта, применяемого в государственном управлении / М. Б. Добробаба, А. В. Минбалеев // Роль и значение права в условиях пандемии : монография по итогам Международного онлайн-симпозиума / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2021. С. 167–177.

² Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 5–19.

³ Перечень поручений по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта» // интернет-ресурс: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67375> (дата обращения: 01.01.2022).

⁴ Широка цифра моя родная // интернет-ресурс: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5140980> (дата обращения: 01.01.2022).

Президент РФ четко наметил курс на совершенствование механизмов применения экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, возможность предоставления доступа к наборам обезличенных данных, содержащихся в информационных системах крупнейших организаций отдельных отраслей экономики и социальной сферы.

Предоставление доступа к обезличенным данным выглядит как своего рода формой поддержки субъектов предпринимательской деятельности, но следует понимать, что такой шаг должен обеспечиваться безопасностью и конфиденциальностью персональных данных, возможностью физических лиц распоряжаться информацией о своих хозяйственных операциях, возражать против обработки такой информации.

Создание правовых условий, обеспечивающих возможность функционирования социального скоринга, искусственного интеллекта в качестве ресурса социально-экономического развития, способно раскрыть информационный потенциал общества, бизнеса и государства, при сохранении гарантии соблюдения прав и свобод человека, а также законных интересов бизнеса¹.

Действуя с позиции «волков бояться — в лес не ходить» можно наткнуться на тотальное и безвозвратное нарушение прав граждан, упущение развития компаний, занимающихся цифровыми технологиями и информацией. Здесь стоит привести цитату одного из создателей социальной сети «ВКонтакте» и мессенджера Telegram П. В. Дурова: «Конкуренция на глобальном рынке социальных сетей без возможности удовлетворить спрос на свободное общение — это соревнование по боксу со связанными руками». С другой стороны, правильно вспомнить слова Авраама Линкольна «Если бы у меня было восемь часов на то, чтобы срубить дерево, я потратил бы шесть часов на то, чтобы наточить топор». На данный момент механизмы защиты персональных данных граждан России не подготовлены должным образом, не эффективны. Стремиться к благам цифровизации, игнорируя нарушения прав человека не только неправильно, но и опасно для информационного суверенитета государства, особенно в условиях формирования цифрового государства².

¹ Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с.

² Евсиков К. С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. 2021. № 2. С. 18.

Майоров А. А.,
аспирант кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университета имени О.Е. Кутафина

ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ СИСТЕМЫ ДИСТАНЦИОННОГО ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ ОТ ФЕЙКОВЫХ АККАУНТОВ

Проблема защиты информационного пространства от различных «фейковых аккаунтов» особо остро обостряется в связи с интеграцией информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в различные сферы общественной жизни¹. Одним из примеров такого объединения является система дистанционного электронного голосования, размещенная на официальном портале мэра и Правительства Москвы «mos.ru» (для жителей города Москвы)², а также на портале «vybory.gov.ru» (как для Москвы, так и для Курской, Нижегородской, Мурманской, Ростовской и Ярославской областей, а также для города Севастополя)³, для работы которой необходима данная сеть. Основная идея заключается в том, что избиратели регистрируются на таких порталах до установленной даты и времени, тем самым создавая свои аккаунты (учетные записи), с помощью которых в дальнейшем они смогут выразить свое волеизъявление на выборах, а система идентифицировать пользователей и учесть их голос. Но, к сожалению, системе дистанционного электронного голосования (далее — ДЭГ) пришлось столкнуться в ходе проведения выборов в Государственную Думу 2021 г. с различными мошенническими технологиями по созданию «фейковых аккаунтов»⁴⁵, под которыми понимаются аккаунты, являющиеся недостоверными копиями аккаунтов пользователей, созданные с мошеннической целью и зарегистрированные в одном и том же месте (ресурсе)⁶.

К сожалению, исходя из итогов проведения выборов в Государственную Думу VII созыва, система ДЭГ была слабо защищена от различных поддельных аккаунтов, примером чему являются многочисленные ситуации, когда избиратели,

¹ Минбалеев А. В. Основы правового регулирования сети Интернет // Право и кибербезопасность. 2014. № 1. С. 20–26 ; Информационные правоотношения: теоретические аспекты / И. М. Рассолов, А. Б. Агапов, В. Н. Протасов [и др.]. М. : Проспект, 2017. 208 с. ; Информационные технологии в юридической деятельности : учебник и практикум / В. Д. Элькин, Т. М. Беляева, А. Т. Кудинов [и др.]. 2-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2015. 398 с. ; Элькин В. Д. Юридические свойства информации, представленной в электронном виде / В. Д. Элькин, А. А. Суворов // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 217–218.

² Как зарегистрироваться на электронное голосование. URL: <https://www.mos.ru/news/item/94479073/> (дата обращения: 21.12.2021).

³ Официальный портал дистанционного электронного голосования. URL: <https://deg.rt.ru/#> (дата обращения: 21.12.2021).

⁴ В Москве призвали отменить результаты электронного голосования. URL: <https://news.ru/society/v-moskve-prizvali-otmenit-rezultaty-elektronnogo-golosovaniya/> (дата обращения: 21.12.2021).

⁵ Юнеман А. Полный треш с электронным голосованием. URL: https://vk.com/roman_yuneman?w=wall22357297_24168%2Fall (дата обращения: 21.12.2021).

⁶ URL: <http://wikireality.ru/wiki/Фейк> (дата обращения: 21.12.2021).

приходя на избирательный участок для голосования посредством бумажного бюллетеня узнавали от членов участковых избирательных комиссий о включении их в список избирателей ДЭГ, хотя ими соответствующие заявления не подавались и доступа к созданным аккаунтам у них не имелось¹.

Дело в том, что для защиты от поддельных аккаунтов были разработаны неэффективные инструменты. Первый заключался в верификации пользователей с помощью сим-карты, привязанной к конкретному номеру телефона. Однако в настоящий период времени такой способ защиты не может быть эффективным ввиду того, что злоумышленники научились создавать дубликаты сим-карт, тем самым получая возможность не только регистрироваться на портале «mos.ru» или на «vuybory.gov.ru», но и выражать волеизъявление за избирателя. Нужно отметить, что данная проблема является одной из острых, ведь с помощью такого способа, согласно данным от экспертов международного разработчика антивирусных решений ESET, злоумышленники получают доступ к банковским счетам граждан Российской Федерации².

Второй же способ заключался в создании специального инструмента для членов участковых избирательных комиссий ДЭГ «АРМ председателя». Его суть заключалась в том, что с помощью данной программы члены избирательной комиссии смогут увидеть данные о пользователе, включая его номер телефона³. Для осуществления действий по идентификации пользователя планировалось позвонить по указанному номеру и в ходе разговора убедиться в том, что созданный аккаунт действительно принадлежит указанному избирателю. Однако практические реалии таковы, что реализовать это представляется крайне затруднительным. Сам реестр избирателей (список избирателей) представляет из себя базу данных, содержащую в себе информации об аккаунтах более 2 млн человек, из-за чего проверить всех очень сложно⁴. Более того, в ходе проведения выборов 2021 г. члены избирательных комиссий столкнулись с тем, что на проверку этого списка им давалось 30 минут, из-за чего осуществить надлежащий контроль не представляется возможным, как минимум из-за малой выборки⁵.

Для сравнения, при классическом способе голосования с помощью бумажного бюллетеня члены избирательных комиссий имеют более эффективные механизмы для того, чтобы убедиться в том, что избиратель действительно является тем, за кого он себя выдает. Для этого у него (у избирателя) просят предоставить паспорт, где сверяют данные страницы разворота с фотогра-

¹ Юнеман Р. Одна из иллюстраций того, о чём я писал. УИК 2687. URL: https://vk.com/roman_yuneman?w=wall22357297_24113%2Fall (дата обращения: 21.12.2021).

² Мильченко А. Достаточно номера телефона: как злоумышленники получают доступ к счетам россиян.

Россияне предупредили о мошенничестве с помощью дубликатов сим-карт. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2021/08/06/13840640.shtml?updated> (дата обращения: 21.12.2021).

³ Представлена новая версия Интерактивного рабочего блокнота УИК. URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/25306/> (дата обращения: 21.12.2021).

⁴ Замахина Т., Мисливская Г. На выборах в России значительное число избирателей проголосовало онлайн. URL: <https://rg.ru/2021/09/19/na-vyborah-v-Rossii-znachitelnoe-chislo-izbiratelej-progolosovalo-onlajn.html> (дата обращения: 21.12.2021).

⁵ Казус электронного голосования / Выборы в Госдуму 2021 / Юнеман с 3:10 до 4:10. URL: https://www.youtube.com/watch?v=SS8sL7ID_6U (дата обращения: 21.12.2021).

фией и данные прописки с специальной «книгой избирателя», где соответствующая информация изложена¹. Только при достоверности и совпадении всех сведений избирателю вручают бумажный бюллетень для выражения волеизъявления.

В связи с этим представляется необходимым внедрить в рамках системы ДЭГ аналогичный механизм контроля за аккаунтами избирателей, который мог бы позволить отсеять из списка зарегистрировавшихся так называемые «фейковые аккаунты». Однако возникает закономерный вопрос: как это технически реализовать? На мой взгляд, в Российской Федерации уже имеется успешный опыт применения такого механизма, только реализован он был немного в другой сфере. Имеется в виду приложение «Социальный мониторинг», разработанное в 2020 г. для отслеживания соблюдения карантинных мер в отношении лиц, больных коронавирусной инфекцией.

Суть работы названного приложения заключалось в следующем. Лицу, у которого была выявлена в результате сдачи соответствующих анализов или при прохождении исследования коронавирусная инфекция, либо имели место контакты с заболевшим лицом, необходимо было установить на свой смартфон приложение (вне зависимости от операционной системы — поддерживались как устройства на операционной системе Android, так и на IOS)². Врач, который предписывал соблюдение карантинных мер пациенту, записывал сведения о месте проведения изоляционных мер (как правило, это были сведения о квартире или доме) и делал фотосъемку на специально планшете лица заболевшего, отправляя затем полученные сведения в систему. Данная информация необходима для работы специальных алгоритмов программы, осуществляющих в дальнейшем проверку получаемых сведений. После этого «Социальному мониторингу» предоставлялось разрешение к камере устройства и к отслеживанию геолокации, необходимые с целью осуществления контрольных функций³. Для доказательства соблюдения предписанных карантинных мер лицо должно было, после получения специального уведомления в рамках SMS-сообщения от DIT_EMP о направлении запроса на прохождение обязательной идентификации, открыть соответствующее приложение и пройти необходимые процедуры. Контроль состоит из следующих элементов: отправка данных о своей геолокации и фотографирование себя (осуществлялось в рамках формата «селфи», то есть своего автопортрета). После того, как необходимые действия были сделаны и отправлены в систему, за дело брались специальные алгоритмы, которые, на основании ранее загруженной в систему «Социального мониторинга» информации, осуществляли проверку соответствующих данных⁴. Приложение построено таким образом, что загрузить ранее сделанную фотографию невозможно, только

¹ Работа участковой избирательной комиссии со списками избирателей в день голосования на выборах Президента Российской Федерации (лекция для обучения членов участковых избирательных комиссий и резерва их составов). URL: http://ikso.org/uploaded/tik/irbit_r/files/obuchenie_uik/lekcija/2018/06.pdf (дата обращения: 21.12.2021).

² Инструкция по установке и использованию приложения социальный мониторинг. URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/files/1919/Inst_dlin_v4\(5\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/files/1919/Inst_dlin_v4(5).pdf).

³ Инструкция по установке и использованию приложения социальный мониторинг. URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/files/1919/Inst_dlin_v4\(5\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/files/1919/Inst_dlin_v4(5).pdf).

⁴ Там же.

сделанную в течение часа после получения уведомления¹. Если отправленные данные соответствуют тем, что содержатся в системе, в графе «запрос идентификации» появлялась зеленая галочка в кружочке, подтверждающая принятие отправленных сведений, если же нет — система требовала отправку повторно необходимых данных. При выявлении нарушения режима самоизоляции лицу назначается денежный штраф.

Благодаря данному механизму контроля за соблюдением карантинных мер в связи с заболеванием коронавирусной инфекцией или при контактировании с больными удалось обеспечить надлежащее исполнение, а также пресечь недобросовестное исполнение указанных ограничений, четко идентифицируя соответствующее лицо.

Представляется необходимым внедрить подобный механизм идентификации лиц в систему дистанционного электронного голосования, что могло бы стать гораздо более эффективным способом в борьбе с фейковыми аккаунтами. Реализовать это можно будет следующим образом. Для начала необходимо интегрировать между собой систему ДЭГ и портал «Госуслуги», а также официальный портал мэра и Правительства Москвы «mos.ru». Это нужно для того, чтобы специальные алгоритмы дистанционного голосования могли проверять данные системы с тем, что имеется на указанных порталах с целью пресечения возможности проголосовать фейковым аккаунтам. Также представляется важным получить изначальное изображение гражданина, которое будет основой для проверки имеющегося изображения с загружаемыми в систему фотографиями. Это возможно как в рамках получения доступа к данным паспорта избирателя, так и в рамках обращения в многофункциональный центр (МФЦ «Мои документы») для включения в список избирателей, голосующих с помощью ДЭГ, где будет осуществлена фотосъемка обратившегося лица.

Иными словами, на первом этапе необходимо будет получить необходимые сведения об избирателе, которую в дальнейшем будет обрабатывать в автоматическом режиме алгоритмы (основанные на системе искусственного интеллекта) дистанционного электронного голосования, блокируя возможность различным злоумышленникам создавать фейковые аккаунты, тем самым защищая истинное выражение волеизъявления граждан от различных искажений.

На стадии проведения голосования гражданину, решившему проголосовать через систему ДЭГ, необходимо будет пройти для входа в свой аккаунт процедуру идентификации, а именно — отправить свое изображение (при этом должна быть предусмотрена блокировка возможности загрузить ранее сделанную фотографию). Разумеется, такой способ должен быть использован в совокупности с проверкой иных сведений (как это делают члены избирательных комиссий на избирательных участках при классическом способе выражения волеизъявления). Система, проверяя в автоматическом режиме поступившие данные, предоставляет доступ к электронному бюллетеню при соответствии данных, либо блокирует при недостоверности полученной информации. Вместе с тем хотелось бы заметить о важности сохранения возможности предоставить повторно запрашиваемые сведения, так как уровень владения цифровыми технологиями у граждан России разный и нельзя исключать возможности допущения со стороны избирателей каких-либо ошибок, например, сделать несколько смазанную

¹ Там же.

фотографию, либо выйти за контуры для фотографирования или переключение объектива.

Применение такого нового механизма контроля за достоверностью сведений в системе дистанционного электронного голосования, успешно используемом в настоящее время в приложении «Социальный мониторинг», позволит более эффективней бороться с обострившейся проблемой создания фейковых аккаунтов. Еще одним важным преимуществом такого нововведения является усиление защиты учетных записей избирателей от злоумышленников, так как даже в случае успешного взлома они не смогут совершить каких-либо юридически значимых действий (в нашем случае проголосовать за избирателя), так как не обладают внешностью пользователей.

*Попова Т. В.,
соискатель кафедры информационного
права и цифровых технологий Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ЗАЩИТА ПРАВА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Рассматривая социально-экономическое развитие многих стран, в том числе России, за последнее десятилетие, можно с уверенностью отметить создание государствами объективных предпосылок для обеспечения благополучия своих граждан. Множество исследований в различных отраслях наук, посвящены изучению понятия «благополучие человека», а также многочисленных факторов, оказывающих влияние на его уровень. В частности, можно встретить такие формулировки, как материальное, финансовое, социальное, личностное благополучие. В целом существует несколько подходов: с одной стороны — объективная реальная составляющая, например, размер пенсии, заработной платы, с другой, субъективная оценка этих благ, которая производится путем сравнения объективных благ с представлением о том, какой, с точки зрения человека, должна быть величина этих благ¹. Степень удовлетворенности человека качеством своих межличностных отношений, а также степень своего общественного статуса определяются как межличностное и социальное благополучие.

Обобщая терминологию, с учетом многофакторности данного понятия, в научной литературе можно встретить такой термин, как личностное благополучие человека, которое включает в себя множество благ и каждое потенциальное благо приобретает свою актуальность, субъективную значимость, только в сравнении с личными стандартами и в случае их соответствия, благо приобретает положительную оценку в виде позитивного аффекта или позитивного рефлексивного суждения. Вся совокупность факторов может быть выделена в качестве структурного компонента личностного благополучия в целом².

¹ Батурин Н. А. Психология оценивания и оценки: теоретические и прикладные аспекты / Н. А. Батурин, И. В. Выбойщик. Челябинск: Изд. Центр ЮУрГУ, 2011. 243 с.

² Батурин Н. А., Башкатов С. А., Гафарова Н. В. Теоретическая модель личностного благополучия / Н. А. Батурин, С. А. Башкатов, Н. В. Гафарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Психология». 2013. Т. 6. № 4. С. 4–14.

Каждое цивилизованное государство обязано обеспечивать благополучие своей страны и своего народа, и эта обязанность реализуется путем установления определенных гарантий, защищающих эти блага. Вторая глава Конституции Российской Федерации посвящена правам и свободам человека и гражданина и реальное осуществление данных прав, несомненно, играет огромную роль в обеспечении благополучия человека. В последнее время, в условиях цифровизации и новой цифровой реальности, особую актуальность приобретает вопрос неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны. С активным и глобальным развитием цифровых технологий все труднее становится реализовывать данное право.

Цифровое общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан, а значит, и на степень их благополучия, все более остро нуждается в эффективном правовом регулировании¹.

Утечки, несанкционированное использование данных, в том числе личных, приводят к возникновению различного рода ущерба. В Стратегии развития информационного общества РФ на 2017–2030 годы было отмечено, что одной из задач в области защиты данных определено обеспечение баланса между своевременным внедрением современных технологий обработки данных и защитой прав граждан, включая право на личную и семейную тайну. Как отмечают Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, Н. В. Короткова «роль и значение цифровых технологий в современном обществе трудно переоценить. Даже в условиях пандемии, вызванной коронавирусом COVID-19, активно используется искусственный интеллект. Современный законодатель в регулировании его использования должен учитывать возможности и опасности таких технологий, поскольку в условиях пандемии расставляются акценты на выживание человечества. С разрешением использования искусственного интеллекта может быть открыт «ящик Пандоры»².

Важным является то, что исследования, разработки и использование современных технологий, таких как искусственный интеллект, робототехника должны осуществляться с учетом основных прав человека и только в интересах их благосостояния и самоопределения как отдельно взятого человека, так и общества в целом³.

Говоря о защите частной жизни, нельзя не отметить, что одним из важнейших элементов является информация, которая выступает благом в общественных отношениях, формируя на определенном этапе, в процессе своего обращения, права и обязанности субъектов.

¹ Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалеева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. 340 с.

² Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Короткова Н. В. Новые векторы развития информационного права в условиях права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 82.

³ Механизмы и модели регулирования цифровых технологий : монография / под общ. ред. А. В. Минбалеева. М. : Проспект, 2020. 224 с. ; Минбалеев А. В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39.

С другой стороны, учитывая динамику развития информационных отношений, именно информация, выступающая в роли ценного ресурса, как никогда нуждается в эффективном правовом регулировании.

Конституцией РФ установлены гарантии и свободы мысли и слова, а также права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и именно это закрепление информационных прав человека является основой для построения демократического правового государства. Важнейшим принципом информационного права является право на доступ к информации, которое базируется на международно-правовых нормах и конституционных актах, данное право является неотчуждаемым и принадлежит каждому от рождения, что подразумевает недопустимость произвольного ограничения.

Но, как отмечают некоторые ученые, не существует абсолютных прав и свобод, все они могут быть ограничены и эти ограничения должны быть справедливыми, соразмерными, отвечающими охраняемым интересам и конституционно закрепленным целям, а также обеспечивающими баланс интересов личности, общества и государства в целом.

Основной закон РФ установил, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Исходя из анализа ст. 2 Закона «О персональных данных» усматривается, что законодатель при формулировке цели закона, которую он определяет как обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, отнес персональные данные к одному из видов тайн, составляющих общую категорию тайны личной жизни. Соответственно, все действия, связанные с обработкой персональных данных рассматриваются в режиме права на неприкосновенность частной жизни, а следовательно личной и семейной тайны.

В рамках режима тайны гарантируется конфиденциальность персональных данных, за исключением указанных в ст. 7 вышеупомянутого Закона, обезличенных и общедоступных персональных данных. Но, ст. 8 Закона предусматривает обстоятельства, при которых сведения о субъекте персональных данных могут быть в любое время исключены из общедоступных источников — по требованию субъекта персональных данных, либо по решению суда, уполномоченных государственных органов.

В качестве общей основы для отнесения информации к защищаемой можно выделить такой критерий, а точнее свойство информации — ценность, поскольку именно ценность информации определяет необходимость ее защиты, а также характеризует потери владельца данной информации при возникновении определенной угрозы, выраженные в стоимостном, временном либо другом эквиваленте¹.

В связи с изложенным можно сказать, что тайна — это не информация, а правовой режим информации. Иными словами, одни и те же сведения, обладающие

¹ См.: Минбалеев А. В. Система информации: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2006. 33 с. ; Минбалеев А. В. Система информации: теоретико-правовой анализ : дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2006. С. 208.

информативностью для определённого круга лиц, могут находиться в различных правовых режимах без изменения их информационного содержания — находиться в тайне соответствующего типа и вида.

Вся совокупность информации в виде геолокации (определения места расположения субъекта), время и частота посещения различных сайтов, дающих представления о сфере интересов пользователя, связь с другими пользователями, фотоотчеты и пр. дают четкую привязку к конкретному субъекту, которого с большей вероятностью возможно идентифицировать.

Исходя из этого, возникает круг проблем, требующих комплексного решения вопроса с учетом обеспечения прав и свобод граждан, соблюдения баланса интересов операторов, провайдеров, поставщиков интернет-услуг, иными заинтересованными структурами, а также определением пределов вмешательства в частную жизнь граждан.

Рассматривая нормы, регулирующие информационные отношения, можно отметить, что они буквально пронизывают все отрасли права, что вызывает необходимость разделения иных правоотношений от информационных¹.

Как отмечает А. В. Минбалеев, «задача информационного права в связи с этим связана с формированием «единого центра управления» регулирования информационных отношений. Данный «центр» призван с одной стороны, обеспечить все другие отрасли права базовыми информационно-правовыми нормами, методологией и принципами регулирования информационных отношений, категориальным аппаратом. С другой стороны, в его задачу должен входить контроль соответствия единым закономерностям развития информационной среды применяемых норм, регулирующих информационные отношения, в рамках той или иной отрасли российского права»². По мнению Т. А. Поляковой «необеспеченность прав граждан на доступ к информации, манипулирование информацией вызывают негативную реакцию населения, что в ряде случаев ведет к дестабилизации социально-политической обстановке в обществе»³.

Доступ к информации подразумевает прежде всего поиск и сбор. И эти информационные процессы производятся путем применения различных технических средств, причем не всегда это носит правомерный характер.

Цифровые технологии стали неотъемлемой частью современного общества и как показала пандемия COVID-19, в некоторых случаях, стали единственно возможным способом коммуникации между людьми. Переход на дистанционную работу, «причем это нашло активное применение в наиболее чувствительных областях: образовании, культуре, медицине, обнаруживая как никогда потребности в иных формах взаимодействия»⁴.

В качестве примера можно привести сферу оказания медицинских услуг. Еще двадцать лет назад фиксация услуг, анамнезы, рецепты, реестры велись исключи-

¹ Информационные правоотношения: теоретические аспекты : монография. М. : Проспект, 2017. 208 с.

² Принципы публичного права : монография / под ред. Е. В. Титовой, Т. П. Подшивалова. М. : Проспект, 2019. С. 148.

³ Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Т. А. Поляковой, А. А. Стрельцова. М. : Юрайт, 2016. С. 157.

⁴ Полякова Т. А., Чеботарева А. А. О новом «регулятивном ландшафте» в условиях цифровой трансформации системы права и экономики // Информационное право. 2020. № 2. С. 4.

тельно в рукописном виде на бумажных носителях. В настоящее время, начиная от первичного обращения гражданина, с возможностью получения электронного талона в электронной очереди к специалисту, (данная услуга также привязано к электронной системе Госуслуг и доступна в режиме онлайн), с последующей электронной фиксацией очного приема, назначения лечения и вплоть до медицинских манипуляций, проведение оперативного лечения, которое выделилось в новую под отрасль — телемедицина.

Безусловно, развитие технического прогресса открывает огромные перспективы для решения проблем, которые некоторое время назад были еще на уровне фантастики, но другой стороной медали является вопрос по обеспечению информационной безопасности, как личности, так и государства. Информационные последствия пандемии вскрыли необходимость разработки централизованной федеральной информационной системы, а также разработки программного обеспечения, способного удовлетворить потребности пользователей на более безопасном уровне.

Этому предшествовало обращение пользователей во время карантина к наиболее доступному и бесплатному программному обеспечению, такому как Zoom, которое охватило и систему образования, и бизнес конференции, и межличностные коммуникации граждан. В последствие возникло много вопросов в отношении кибербезопасности и обернулось катастрофой в сфере защиты личных данных.

Так, выяснилось, что IOS-приложение передает данные в Facebook, даже если пользователь сервиса не имеет аккаунта в социальных сетях. Не используется сквозное шифрование, вместо этого в сервисе используют протокол TLS, который обеспечивает защищенную передачу данных между узлами HTTPS-сайтов. Таким образом, данные шифруются между пользователем и сервером, а не между пользователями напрямую, как в сквозном шифровании, что создает возможность утечки данных, в том числе личных.

Под воздействием развития цифровых технологий мы можем наблюдать, как изменяются формы, содержание, механизмы реализации основных прав и свобод. Получают развитие новые отрасли порожденные цифровой средой.

Все вышеперечисленное свидетельствует о назревшей необходимости модернизации существующего правового регулирования информационного законодательства в соответствии с требованиями реального времени. Систематизация и прорабатывания понятийного аппарата и как вариант, возможной кодификации информационного законодательства поможет решить ряд пробелов и проблем, связанных с реализацией и защитой прав и свобод граждан, а также обеспечить право на защиту частной жизни, личной и семейной тайны, что, безусловно, найдет свое позитивное отражение на степени благополучия граждан.

Соловкин С. В.,
аспирант кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ПРИ АВТОМАТИЗИРОВАННОМ ИЗВЛЕЧЕНИИ (СКРЕЙПИНГЕ) ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Безопасность персональных данных обеспечивается не только путем защиты нарушенных прав, но и путем предотвращения потенциальных нарушений. Благодаря выявлению актуальных угроз безопасности персональных данных госорганы могут своевременно вырабатывать комплексы превентивных мер организационного и технического характера¹.

В настоящее время профильные госорганы не уделяет достаточного внимания вопросам предотвращения нарушений, связанных с обработкой персональных данных, находящихся в общем доступе в Интернете². При этом современные информационные технологии автоматизированного извлечения (скрейпинга) персональных данных широко применяются для осуществления противоправных действий, в том числе с биометрическими персональными данными³.

Обеспечение безопасности персональных данных является одной из приоритетных целей Российской Федерации в сфере информационной безопасности личности, общества и государства⁴.

¹ См.: Минбалеев А. В. Проблемы правового обеспечения кибербезопасности при распространении персональных данных в сети Интернет по обновленному законодательству // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2021. № 2 (40). С. 65–71.

² Минбалеев А. В. Основы правового регулирования сети Интернет // Право и кибербезопасность. 2014. № 1. С. 20–26.

³ См.: Брызгин А. А. Правовой режим биометрических персональных данных / А. А. Брызгин, А. В. Минбалеев // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2012. № 2 (4). С. 35–41 ; Минбалеев А. В. Проблемные вопросы понятия и сущности персональных данных // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2012. № 2 (4). С. 4–9.

⁴ См., например: Комлев Д. В. Обеспечение защиты персональных данных как элемент информационной безопасности: актуальность проблемы и способы ее решения // Междисциплинарные исследования: опыт прошлого, возможности настоящего, стратегии будущего. 2021. № 3. С. 20 ; Солдатова В. И. Защита персональных данных в условиях применения цифровых технологий // Lex russica. 2020. № 2 (159). С. 42 ; Васильева Ж. С., Медведев В. А. Тенденции развития законодательства в сфере защиты персональных данных // Вестник РУК. 2017. № 2 (28). С. 105 ; Минбалеев А. В. Проблемы международно-правовой и национальной защиты персональных данных в сети Интернет / А. В. Минбалеев, В. А. Филоненкова // Московский юридический форум онлайн 2020 : сборник тезисов докладов : в 4 ч, Москва, 1 апреля — 31 2020 г. М. : РГ-Пресс, 2020. С. 145–148 ; Захаров М. Н., Минбалеев А. В. Правовая защита персональных данных // Безопасность информационного пространства : сборник трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. Министерство образования и науки Российской Федерации, Южно-Уральский государственный университет, Кафедра «Безопасность информационных систем». 2015. С. 211–215.

Возрастание числа правонарушений, связанных с обработкой персональных данных и сопряженных с использованием развивающихся информационных технологий, упомянуто в перечне основных информационных угроз Доктрины информационной безопасности РФ 2016 г. (п. 14 Доктрины), а также — в том же качестве — в Основах государственной политики РФ в области международной информационной безопасности (пп. «г» п. 8).

Квалификация того или иного действия (явления) в качестве угрозы безопасности персональных данных влечет обязанность уполномоченных органов (ФСБ России, ФСТЭК РФ) учесть их при определении мер по обеспечению безопасности персональных данных (ч. 4 ст. 19 Закона о персональных данных).

Нормативные акты, определяющие конкретные угрозы безопасности персональных данных в отдельных сферах, издаются профильными госорганами на основании ч. 5 ст. 19 Закона о персональных данных. В частности, соответствующие приказы изданы Минцифры¹, Минтруда² и др.

Таким образом, установление угроз безопасности персональных данных формирует государственную повестку, определяющую последующие действия, направленные на обеспечение соответствующих прав физических лиц.

Действующие перечни актуальных угроз безопасности персональных данных отражают преимущественно те ситуации, при которых нарушители осуществляют несанкционированный доступ к персональным данным и их дальнейшее использование. При определении угроз безопасности персональных данных госорганы исходят из необходимости обеспечения санкционированности доступа к персональным данным, конфиденциальности и целостности персональных данных, которые не находятся в открытом доступе.

Вместе с тем сегодня существует потребность в обеспечении безопасности персональных данных, размещенных пользователями в открытом доступе в Интернете. В силу своей высокой ценности такие данные зачастую собираются в целях дальнейшего использования.

Сами по себе процессы, связанные с обработкой персональных данных, находящих в свободном доступе в Интернете, прямо не включены госорганами в контекст безопасности персональных данных. Тем самым, разработанный сегодня комплекс организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных в полной мере не отвечает некоторым фактическим угрозам.

Автоматизированное извлечение персональных данных в сети Интернет — это угроза безопасности персональных данных.

«Утечки» персональных данных в Интернете приобретают существенные масштабы. По данным СМИ, в апреле 2021 г. произошли сразу три масштабные «утечки» персональных данных из социальных сетей. Сперва из социальной сети Facebook были извлечены данные 533 млн пользователей³; через несколько дней стало известно об опубликовании данных 500 млн пользователей сети LinkedIn⁴;

¹ Приказ Минцифры России от 21.12.2020 № 734 // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Минтруда России от 05.10.2020 № 695н // СПС «КонсультантПлюс».

³ Culliford E. Facebook does not plan to notify half-billion users affected by data leak URL: <https://www.reuters.com/article/us-facebook-data-leak-idUSKBN2BU2ZY> (дата обращения: 07.04.2021).

⁴ Scraped data of 500 million LinkedIn users being sold online, 2 million records leaked as proof URL: <https://cybernews.com/news/stolen-data-of-500-million-linkedin-users-being-sold-online-2-million-leaked-as-proof-2/> (дата обращения: 07.04.2021).

спустя некоторое время, были обнародованы персональные данные 1,3 млн пользователей платформы Clubhouse¹.

При этом в большинстве подобных случаев представители компаний отрицают наличие недостатков в их информационных системах и ссылаются на то, что предложенные к продаже базы с персональными данными пользователей были созданы путем их автоматизированного извлечения с веб-страниц², т. е. скрейпинга.

Скрейпинг — это процесс автоматизированного извлечения, т. е. поиска, сканирования, сбора (скачивания) и преобразования данных, осуществляемый специальным программным обеспечением в целях получения данных интернет-ресурсов по запросу пользователя в удобном для него формате³. Иначе говоря, это автоматизированное извлечение данных веб-страниц по запросу.

Разнообразие противоправных социальных практик, основанных на использовании передовых информационных технологий, сегодня намного шире, чем совершение правонарушений в кредитно-финансовой сфере (соответствующий пример упомянут в п. 14 Доктрины 2016 г.).

Наибольшую угрозу представляют собой действия в рамках социальной инженерии — комплекса подходов, приемов и способов манипулирования поведением человека с целью получения конфиденциальной информации или для ее использования⁴. Социальная инженерия рассматривается нами как многоаспектное явление и не сводится к фишингу, мошенническим звонкам и т. д.

В случае использования инструментов автоматизированного извлечения данных лицо может получить детализированное представление о людях, чтобы впоследствии повлиять на их поведение. При этом злоумышленнику достаточно лишь некоторой информацией без идентификации конкретного лица.

Данные из банковского сектора свидетельствуют о том, что практика социальной инженерии весьма распространена⁵. Так, в 2019 г. 69 % хищений с банковских счетов осуществлялись посредством техник социальной инженерии; в 2020 г. 90 % всех мошеннических действий в цифровой среде относились к социальной инженерии⁶.

¹ Себякина Е. Мобильный Цукерберга в сети: утечка или открытые данные? URL: <https://data-privacy-office.com/mobilnyj-cukerberga-v-seti-utechka-ili-otkrytye-dannye/> (дата обращения: 07.11.2021).

² Facebook назвала причину последней утечки данных пользователей URL: <https://iz.ru/1147655/2021-04-07/facebook-nazvala-prichinu-poslednei-utechki-dannykh-polzovatelei> (дата обращения: 07.04.2021) ; Данные 500 млн пользователей LinkedIn выставили на продажу. URL: <https://iz.ru/1149204/2021-04-09/dannye-500-mln-polzovatelei-linkedin-vystavili-na-prodazhu> (дата обращения: 10.04.2021).

³ Иванова Н. А., Чеботарь А. И. Технологии анализа и разбора контента // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 12. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/12/61247> (дата обращения: 17.12.2019).

⁴ См., например: Митник К. Д. Искусство обмана. М. : АйТи, 2004. 360 с. ; Созаев С. С. Социальная инженерия, ее техники и методы ее противодействия // Вестник науки: международный журнал. 2020. № 2 (23). Т. 1. С. 85–88.

⁵ Ульянов М. В. Противодействие преступности в сфере информационно-коммуникационных технологий в условиях применения карантинных мер // Национальная безопасность / nota bene. 2020. № 2. С. 55.

⁶ Янгаева М. О. Социальная инженерия как способ совершения киберпреступлений // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 1 (42). С. 133–138.

Таким образом, автоматизированное извлечение данных — это источник информации как основного ресурса социальных инженеров. В этой связи необходимо обращение пристального внимания законодателя и правоприменителей к данному виду информационных технологий.

Ключевые регуляторные проблемы в данном контексте — это общедоступность персональных данных в Интернете, т. е. принципиальная возможность доступа к этим данным любого лица и недостаточная гибкость и пробельность перечней угроз безопасности персональных данных¹.

Автоматизированное извлечение персональных данных в сети Интернет де-факто противоправно, но нормативно способы пресечения подобных практик не установлены, в связи с чем нельзя утверждать, что превентивно безопасность персональных данных обеспечивается в полной мере.

Действующее информационно-правовое регулирование с учетом реформы института общедоступных персональных данных в марте 2021 г. (см. Федеральный закон от 30.12.2020 № 519-ФЗ) фактически квалифицирует автоматизированное извлечение персональных данных в сети Интернет как неправомерное действие, поскольку заинтересованное лицо не способно получить согласие каждого субъекта персональных данных на обработку его данных за неимением иных легитимирующих оснований, а также поскольку обработка данных большого количества людей в автоматизированной форме зачастую не соответствует основным принципам обработки персональных данных.

Однако само по себе декларирование данных действий как неправомерных еще не является средством полноценного обеспечения безопасности персональных данных, поскольку необходимо также принятие ряда превентивных мер, которые бы минимизировали возможности автоматизированного извлечения общедоступных персональных данных в целях их недобросовестного использования.

После того как персональные данные, находящиеся в сети Интернет в общем доступе, были собраны, злоумышленники обладают всей полнотой возможностей их дальнейшего использования, в том числе по передаче третьим лицам. Поэтому критически важно не только заявить о недопустимости подобных практик, но и создать комплекс эффективных мер превентивного характера, направленных на их недопущение.

Выводы. Развитие информационных технологий создает почву для их применения в недобросовестных целях. Перечни угроз безопасности персональных данных должны стать эффективным и гибким инструментом по квалификации подобных действий как принципиально опасных с той целью, чтобы разработать конкретные меры по противодействию таким действиям.

Для разработки комплекса указанных мер необходимо в первую очередь квалифицировать применение технологий автоматизированного извлечения данных физических лиц в противоправных целях как актуальную угрозу безопасности персональных данных, после чего дополнить перечни организационных и технических мер противодействия подобной деятельности новыми средствами и способами, отвечающими цели защиты прав и интересов личности. При этом определение конкретных превентивных мер должно стать предметом будущих исследований.

¹ Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 4. С. 5–19.

*Сустина Т. И.,
аспирант Российского университета
транспорта (МИИТ)*

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ: ОПЫТ РОССИИ, ФРАНЦИИ И ИСПАНИИ

В условиях развития глобального информационного общества важной стратегической задачей является развитие системы международной информационной безопасности как состояния глобального информационного пространства¹, в котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и государства. Динамика и характер развития глобального информационного общества открывают широкие возможности для интенсификации новейших вызовов и угроз, направленных на личность как уязвимый субъект информационных отношений².

Ребенок международным сообществом воспринимается как человек с особым статусом и особыми, уникальными интересами, защита которых требует от государств специальных инструментов и механизмов.

Согласно ч. 2 ст. 3 Конвенции о правах ребенка государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры³.

Согласно ч. 1 ст. 13 Конвенции ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка. Одновременно ст. 16 Конвенции защищает ребенка от незаконного вмешательства в его права.

¹ Полякова Т. А. Цифровизация и синергия правового обеспечения информационной безопасности // Информационное право. 2019. № 2. С. 4–7 ; Развитие правового обеспечения информационной безопасности / А. А. Стрельцов, Е. К. Волчинская, А. Н. Козырев [и др.]. М. : Престиж, 2005. 200 с. ; Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности : учебник и практикум / Т. А. Полякова, А. А. Стрельцов, С. Г. Чубукова, В. А. Ниесов. М. : ЮРАЙТ, 2016. 325 с. ; Полякова Т. А. Вопросы установления ответственности за использование глобальных информационно-телекоммуникационных систем в противоправных целях // Право и образование. 2008. № 1. С. 112–117 ; Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2019. 237 с. ; Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2020. 254 с.

² Полякова Т. А. Глобализация и национальная стратегия построения информационного общества в России // Человек: преступление и наказание. 2007. № 4 (59). С. 24–28.

³ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI, 1993.

Таким образом национальное законодательство стран — участников Конвенции должно соответствовать Конвенции и обеспечивать ее принцип в части любых правоотношений, в том числе отношений в сфере информационной безопасности. Анализируя законодательства России и некоторых европейских стран — Королевства Испания и Франции на предмет реализации позитивных обязательств стран — участниц Конвенции о правах ребенка по поводу обеспечения безопасности несовершеннолетних в киберпространстве можно выделить некоторые общие, фундаментальные черты, а также ряд особенностей.

Так, указанные страны имеют общие взгляды на необходимость защиты детей от интернет-угроз, которая должна обеспечиваться как уполномоченными государственными органами, так и родителями.

В России данные принципы обеспечиваются Федеральным законом от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», а также Семейным кодексом Российской Федерации.

Согласно ст. 56 Семейного кодекса Российской Федерации, ребенок имеет право на защиту своих прав и законных интересов. Защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом.

Действие федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» распространяется на отношения в сфере:

- 1) оборота информационной продукции, содержащей научную, научно-техническую, статистическую информацию;
- 2) распространения информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и другими федеральными законами;
- 3) оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества;
- 4) рекламы.

Согласно данному закону Россия предпринимает меры для информирования законных представителей и самих детей о нежелательности контента.

Иных специальных законов в России не имеется, к отношениям, возникающим в области обеспечения информационной безопасности детей, применяются общие нормы законодательства.

А в Королевстве Испания в 1996 г. принят Органический закон № 1/1996 от 15 января о правовой защите несовершеннолетних, частично вносящий поправки в Гражданский кодекс и Гражданский процессуальный кодекс. Органический закон распространяется на все регионы страны и является своего рода аналогом Федерального закона Российской Федерации.

Согласно ст. 5 Органического закона № 1/1996 1, несовершеннолетние имеют право искать, получать и использовать информацию, соответствующую их развитию. Особое внимание будет уделяться цифровой и медиаграмотности, адаптированной к каждому этапу развития, позволяющей несовершеннолетним безопасно и ответственно действовать в сети и, в частности, выявлять ситуации риска, возникающие в результате использования новых информационных и коммуникационных технологий, инструменты и стратегии, чтобы противостоять этим рискам и защитить себя от них.

Основные положения данной статьи (части 1–4) направлены на обязанность государства осуществлять контроль за контентом, по аналогии с действиями российского законодателя по введению «возрастных меток». Однако дополнительно закон выделяет в особую группу детей-инвалидов, говоря о том, что по сути для таких детей доступ в Интернет является существенным аспектом, улучшающим качество жизни, а также ведет к защите таких детей от дискриминации по статусу здоровья. Представляется, что имеется в виду доступ к образованию и досугу по средствам интернет-площадок.

Стоит отметить, что данный закон устанавливает общие положения по защите прав и интересов детей — фундаментальные нормы права и устанавливает, что для целей реализации данных положений могут вводиться дополнительные законы, в том числе региональные. Особое внимание уделяется образованию по средствам интернет-платформ.

Например, согласно Закону Каталонии 18/2003 от 4 июля о поддержке семьи правительство Каталонии принимает меры для обеспечения детей из малообеспеченных семей доступом в Интернет и средствами связи.

Органический закон 3/2018 от 5 декабря о защите персональных данных и гарантиях цифровых прав содержит три статьи, касающиеся несовершеннолетних, и определяет родителей и опекунов как ответственных лиц по соблюдению рифовых прав детей. Согласно ч. 1 ст. 84 данного закона, родители, опекуны, попечители или законные представители обязаны следить за тем, чтобы несовершеннолетние использовали сбалансированное и ответственное использование цифровых устройств и услуги информационного общества, чтобы гарантировать правильное развитие их личности и сохранить их достоинство и основные права. Одновременно устанавливается важность киберпространства для развития ребенка (ст. 97 данного закона).

Статья 92 данного закона отдельно описывает правоотношения в области социальных сетей, использование которых несовершеннолетними происходит через согласие об используемом контенте самих детей или законных представителей.

Одним из последних в 2021 г. был принят Органический закон 8/2021 от 4 июня о комплексной защите детей и подростков от насилия. Данный закон регулирует отношения в сфере всякого насилия в отношении несовершеннолетних, что установлено в ст. 1, однако в этой же статье введен новый для российского законодательства и правоприменения термин «цифровое насилие».

Так, согласно ч. 2 ст. 1 Органического закона 8/2021 от 4 июня о комплексной защите детей и подростков от насилия для целей настоящего Закона под насилием понимается любое действие, бездействие или небрежное обращение, лишаящие несовершеннолетних их прав и благополучия, создающие угрозу или препятствующие их упорядоченному физическому, психическому или социальному развитию, независимо от его формы и формы, средства совершения, в том числе осуществляемые с помощью информационно-коммуникационных технологий, особенно цифровое насилие. защите насилия в цифровой среде уделяется внимание отдельно в каждой статье наряду с другими видами насилия.

Согласно ст. 33 данного закона государственные органы гарантируют полную интеграцию учащихся в цифровое общество и обучение использованию цифровых медиа, которое безопасно и уважает человеческое достоинство, конституционные ценности, основные права и, в частности, с уважением и гарантией личной и семейной неприкосновенности, и защита персональных данных в

соответствии с положениями статьи 83 Органического закона 3/2018 от 5 декабря о защите персональных данных и гарантиях цифровых прав.

Таким образом, испанское законодательство выделяет информационные права детей в отдельную категорию и рассматривает права несовершеннолетних отдельно в каждом законодательном акте, учитывая возрастное и психическое развитие детей.

Французское законодательство также устанавливает особые потребности и права детей в информационном пространстве. Совет Европы принял в октябре 2002 г. проект решения о детской порнографии, предусматривающий уголовную ответственность, в частности, за хранение педофильского контента через компьютерные системы. Документ также определяет как правонарушение детскую порнографию, сделанную с помощью рисунков или синтетических изображений.

Это решение дополняет Международную конвенцию о киберпреступности, подписанную в Будапеште 23 ноября 2001 г., который нацелен, в частности, на преступления, связанные с детской порнографией. Конвенция требует от государств — членов Совета Европы ввести уголовную ответственность за определенные противоправные действия, совершаемые умышленно, включая факт распространения, получения или хранения детской порнографии через компьютерную систему.

Французский закон, реализуя данную Конвенцию, предусматривает, что несовершеннолетние должны быть защищены от контента, который является «порнографическим», «насилованным», «расистским» или может нанести ущерб человеческому достоинству. Эти материалы считаются «вредными» для несовершеннолетних. Во Франции приняты Законы, которые имеют своей непосредственной целью защиту детей: Законы от 17.06.1998 о предупреждении и наказании половых преступлений и защите несовершеннолетних, от 04.04.2006 об усилении профилактики и пресечения насилия в отношении несовершеннолетних и от 05.03.2007 касающиеся предупреждения правонарушений, в которых термин «телекоммуникации» заменен термином «электронная сеть связи».

Французское законодательство, в частности Уголовный кодекс налагает санкции за предоставление несовершеннолетним насильственных или порнографических сообщений, но также ужесточает наказание за сексуальные посягательства, «когда жертва вступила в контакт с автором, сделанным посредством использования для распространения сообщений среди неопределенного круга лиц телекоммуникационной сети «или в случае совершения закупок» благодаря использованию для распространения сообщений, предназначенных для неопределенного круга лиц, телекоммуникационных сетей. Кроме того, интернет-провайдеры должны информировать пользователей о доступных им инструментах для защиты несовершеннолетних и, если им станет известно о контенте, наносящем вред несовершеннолетним, они должны удалить его.

В целом изучение опыта европейских стран способствует решению важной стратегической задачи развития системы международной информационной безопасности как состояния глобального информационного пространства, в котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и государства¹.

¹ Чеботарева А. А. Правовое обеспечение информационной безопасности личности в глобальном информационном обществе : дис. ... д.-ра юрид. наук. М., 2017. С. 25.

*Ткаченко А. А.,
аспирант кафедры информационного права
и цифровых технологий
Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ О РЕЛИГИОЗНЫХ УБЕЖДЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Современные социологи и религиоведы констатируют формирование новой «цифровой религии», которая представляет собой новый тип религиозных взглядов, верований и ритуалов, которые были созданы в связи с приходом новых информационных технологий и технологий дополнительной реальности. Основой «цифровой религии» служит «переведенная в цифровой вид информация о религиозном учении, его служителях и его адептах»¹. Вместе с тем информация о служителях и адептах религиозных учений являет собой информацию, содержащую персональные данные о религиозных убеждениях, что является информацией чувствительного характера² и требуют специальной защиты.

В рамках российской правовой системы персональные данные о религиозных убеждениях понимаются как специальные персональные данные, обработка которых запрещена за исключением обработки персональных данных членов (участников) общественного объединения или религиозной организации осуществляется соответствующими общественным объединением или религиозной организацией, действующими в соответствии с законодательством Российской Федерации³. Содержание таких персональных данных в российском законодательстве не определено с целью обеспечить наиболее полную их защиту.

Вместе с тем на различных российских цифровых сервисах пользователи имеют права и предоставляют информацию о своих религиозных убеждениях, что тем самым должно соответствовать правилам цифровых сервисов⁴. Однако политики обработки данных цифровых сервисов не определяют информацию о религиозных убеждениях отдельно от информации, которая предоставляется пользователем в рамках его обычной деятельности на площадке цифрового сервиса. Таким образом в рамках корпоративных норм цифровых сервисов персональные данные о религиозных убеждениях содержатся в собираемом сервисом контенте, сообщениях и другой информации, которую пользователь

¹ Heidi A. Campbell Digital Religion. Understanding Religious Practice in New Media Worlds.. Oxfordshire: Routledge, 2012.

² Data Privacy, Ethics and Protection Guidance Note on Big Data for Achievement of the 2030 Agenda // United Nations URL: <https://unsdg.un.org/ru/node/602> (дата обращения: 19.01.2022).

³ Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (дата обращения: 19.01.2022).

⁴ Правила пользования Сайтом ВКонтакте // ВКонтакте. URL: <https://vk.com/terms> (дата обращения: 19.01.2022).

предоставляет при использовании продуктов сервиса, в том числе когда пользователь регистрирует аккаунт, создает контент или делится им, отправляет сообщения или взаимодействует с другими людьми¹.

Таким образом персональные данные религиозного характера содержат в себе не только данные о членстве в религиозной организации, религиозной принадлежности или принадлежности к религиозной организации, но также может содержать различные собираемые цифровыми сервисами данные, которые относятся к религиозным убеждениям субъекта персональных данных.

В связи с изложенным складывается потребность в уточнение определения специальных данных о религиозных убеждениях в рамках российской нормативной базы, в связи с необходимостью установления запрета обработки такой информации любыми операторами данных и установление высокого рода правовых гарантий при сборе такого рода специальных данных.

Считаем возможным обратиться к зарубежному опыту успешного применения вышеуказанного подхода.

Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского парламента и Совета от 27.04.2016 о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных² (GDPR) один из немногих нормативных правовых актов в сфере защиты данных, который имеет транснациональное действие и влияет на правовые системы целого ряда государств — членов Европейского Союза.

Статья 9 Регламента устанавливается запрет на обработку информации о религиозных убеждениях и вместе с тем в рамках официальных пояснений Комиссии Европейского Союза³ разъясняется, что статья 9 Регламента защищает любую информацию, которая касается религиозных убеждений и позволяет определить непосредственно субъекта персональных данных, которая размещается на платформе оператора. Однако в случае если субъект персональных данных самостоятельно придает такой информации публичный характер (публикует информацию в открытом доступе для любой аудитории) с целью продемонстрировать ее наибольшему числу лиц, то такая информация может обрабатываться без ограничений.

Европейски орган по защите данных (European Data Protection Board) выпустил Руководство 8/2020 по сбору информации о пользователях социальных сетей⁴, в котором указал, что собирая и обрабатывая анонимизированные дан-

¹ Правила защиты информации о пользователях сайта VK.com // VK.com. URL: <https://vk.com/privacy> (дата обращения: 19.01.2022).

² Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) // EUR-Lex URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (дата обращения: 19.01.2022).

³ Comment les données relatives à mes convictions religieuses/mon orientation sexuelle/ma santé/mes opinions politiques sont-elles protégées? // Comission of the European Union URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/how-my-personal-data-protected/how-data-my-religious-beliefs-sexual-orientation-health-political-views-protected_fr (дата обращения: 19.01.2022).

⁴ Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users // EDPD URL: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82020-targeting-social-media-users_en (дата обращения: 19.01.2022).

ные такие как модели поведения, места посещения, модели пищевого поведения, история запросов, история поиска цифровые сервисы также должны руководствоваться статьей 9 Регламента, так как при деанонимизации таких данных они могут содержать персональные данные «чувствительного» характера.

Таким образом в европейской практике персональные данные религиозного характера понимаются как чувствительные персональные данные, которые касаются религиозных убеждений и позволяет определить непосредственно субъекта персональных данных и его убеждения, размещаемая на цифровом сервисе. Вместе с тем такие данные также могут содержаться в анонимизированных данных, собираемых алгоритмами цифрового сервиса.

Иной подход был разработан и закреплен в рамках Закона о защите персональных данных Республики Корея.

В статье 23 Закона указано, что оператор персональных данных не должен обрабатывать информацию, перечисленную в соответствующем указе Президента (далее именуемую «чувствительная информация»), включая информацию о идеологии, убеждениях, членства или выхода из профсоюза или политической партии, политические взгляды, здоровье, сексуальной жизни и другую информацию, распространение которых может угрожать неприкосновенности любого субъекта данных¹.

В статье 18 Указа о введении в действие Закона о защите персональных данных конкретизирует данное определение и учреждает, что это личная информация, касающаяся идеологии субъекта, его вероисповедания, членства в профсоюзе или политической партии, политических взглядов, здоровья, сексуальной ориентации, а также генетическая информация, сведения о судимости, информацию о физическом состоянии, физиологические и поведенческие характеристики, генерируемые с помощью определенных технических средств с целью идентификации конкретного человека (анонимизированные данные, модели поведения) и данные о расе и этнической принадлежности.

Вместе с тем такие данные должны содержать или быть непосредственно связаны, помимо указанной информации, также с личными данными субъекта (паспортные данные, идентификационный номер и т.д.) для получения данными статуса «чувствительных». Такая связь проявляется в возможности полной идентификации субъекта при доступе к таким данным. По мнению южнокорейского законодателя при несанкционированном доступе к данным о религиозных убеждениях, которые не связаны непосредственно с личностью, угрозы для субъекта таких данных не возникает, вместе с тем это все равно является нарушением.

Таким образом южнокорейская практика выработала понимание персональных данных религиозного характера как чувствительной информации, непосредственно связанная с субъектом персональных данных через идентификационный документ, позволяющая полностью идентифицировать субъекта.

Исходя из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что персональные данные религиозного характера понимаются как информация о конфессиональной (или неконфессиональной) принадлежности физического лица, включая информацию о членстве в религиозных организациях, модели цифро-

¹ Personal Information Protection Act 2011 // Korean Law Translation Center URL: https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=53044&lang=ENG (дата обращения: 19.01.2022).

вого поведения, благотворительные взносы в бюджеты указанных религиозных организаций и иное, которые могут обрабатываться как с общим набором персональных данных (паспортные данные, идентификационные номера и т.д.), так и независимо от него (анонимизированные данные о пищевом поведении, банковская информация о благотворительном взносе в счет религиозной организации и иное).

Персональные данные религиозного характера выделяются в отдельную группу совместно с другими специальными данными, обработка которых запрещается с учетом исключений. Вместе с тем в различных правовых системах такая защита может усиливаться и включать в себя дополнительные механизмы контроля субъекта над обработкой таких данных и дополнительную ответственность операторов за их обработку.

Шамсутдинова Ю. Ф.,

*аспирант кафедры периодической печати
МГУ имени М. В. Ломоносова*

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СУБТИТРОВ КАК МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ПРОДУКЦИИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В сентябре 2020 г. Правительство Российской Федерации утвердило Положение¹ о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания, согласно которому лицензиат-вещатель телеканала обязан обеспечить доступность продукции СМИ для «инвалидов по слуху» «в объеме не менее 5 % объема вещания в неделю (без учета телепрограмм, телепередач, идущих в эфир без предварительной записи)»². В целом же система субтитрования телевизионных программ (наряду с системой «сурдоперевода») была введена в действие в январе 2013 г. (в рамках изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³).

Данные положения можно теоретически отнести к мерам, позволяющим обеспечить доступ к информации для глухих и слабослышащих людей и не допустить дискриминации⁴ в отношении получения ими информации, однако в настоящее время в России существует ряд проблем, которые препятствуют получению глухими и слабослышащими россиянами полной и актуальной информации, поступающей из средств массовой информации.

¹ Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 № 1529 «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» (вместе с «Положением о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания») // СПС «КонсультантПлюс». Опубликовано 28.09.2020 на официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² В соответствии с подпунктом л) пункта 4 настоящего постановления.

³ Федеральный закон от 23.10.2003 № 132-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам реабилитации инвалидов» (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Статья 3_1. Недопустимость дискриминации по признаку инвалидности (Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изменениями на 11 июня 2021 г.)) // СПС «КонсультантПлюс».

Сообщество глухих людей неоднократно привлекало внимание к большому количеству трудностей, с которыми приходится сталкиваться глухим и слабослышащим россиянам в повседневной жизни, и ситуация с пандемией¹ коронавируса только усугубила положение. Так, многие важные сообщения средств массовой информации по теме коронавируса не сопровождался ни переводом на русский жестовый язык, ни субтитрами² даже несмотря на то, что отдельные сообщения (в том числе обращения первых лиц) по данной теме можно отнести к экстренным.

С одной стороны, за последние несколько лет было увеличено количество телеканалов и телепрограмм, доступных глухим и слабослышащим людям. С другой стороны, можно выявить ряд факторов, препятствующих корректному внедрению и полноценному использованию системы субтитрования:

- 1) анализ практики арбитражных судов показывает, что нарушение по ст. 31 «Закона о СМИ»³, совершенное впервые, суд в большинстве случаев считает незначительным и не находит в нем угрозы общественным интересам; таким образом, суды относят данные правонарушения к малозначительным, применяя санкцию в виде предупреждения (вещание не прекращается);
- 2) во-вторых, действие норм об обязательном субтитровании не распространяется на онлайн-платформы, в связи с этим онлайн-платформы не несут юридической ответственности за отсутствие адаптированного контента;
- 3) спорным, на наш взгляд, является решение о том, что выбор телевизионных передач и программ, которые будут адаптированы, осуществляет вещатель, поскольку в этой ситуации могут не учитываться интересы глухих и слабослышащих телезрителей;
- 4) процесс внедрения и настройки работы субтитров имеет свою специфику (на сегодняшний день есть большое количество стандартов и технологий доставки, устройства могут поддерживать или не поддерживать те или иные технологии), существующие нормативные правовые акты не охватывают всех вопросов, связанных с совместимостью различных стандартов, технологий и устройств; вероятно, частично улучшить ситуацию может использование телеканалами международных стандартов.

Необходимо также обратить внимание на то, что передачи, выходящие в эфир без предварительной записи, официально исключаются из объема контента, который потенциально мог бы быть адаптирован. Этот факт зафиксирован в общих технических требованиях к скрытым субтитрам (введены в 2018 г.)⁴ и

¹ «Коронавирус как война: как глухие россияне остались за бортом жизни» // интернет-портал «Глухих.Net». URL: <https://gluxix.net/deafnews/tv-and-we/6691-2020-04-01-15-56-44> (дата обращения: 30.10.2021).

² К примеру, первое видеообращение президента в связи с распространением коронавирусной инфекции (было показано по телевидению 25 марта 2020 г.) не сопровождалось переводом на русский жестовый язык. Перевод был выполнен добровольцами, видео с переводом обращения президента на русский жестовый язык было опубликовано на сайте Всероссийского общества глухих 2 апреля 2020 г.

³ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.07.2021) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Отметим, что вопрос транскрибирования звуковых дорожек в режиме реального времени изучается в мире с 1970-х годов. Автоматическое компьютерное распознавание речи было впервые использовано компанией BBC в 2003 г.

объяснен следующим образом: «Задача передачи субтитров на русском языке в режиме реального времени на настоящий момент технически не решена»¹.

Не следует забывать, что альтернативным способом адаптации телевизионного контента может быть перевод на русский жестовый язык, который является официальным языком², используемым глухими и слабослышащими россиянами. Несмотря на это, доля контента, адаптированного с применением русского жестового языка, на российских телеканалах пока что ничтожно мала.

Итак, анализ различных ситуаций позволяет сделать следующие выводы:

- не все вещатели заинтересованы в адаптации телевизионного контента для глухих и слабослышащих людей;
- на данный момент не разработаны правовые механизмы, которые регулировали бы внедрение субтитрования онлайн-платформами;
- интересы глухих и слабослышащих телезрителей в отношении выбора программ для субтитрования практически не учитываются.

Нам представляется, что одной из мер по улучшению текущей ситуации могла бы стать поддержка государством тех телеканалов и онлайн-платформ, которые активно внедряют систему субтитрования и/или перевода контента на русский жестовый язык.

Яковлева Е. А.,

*аспирант ФГБОУ ВО «Удмуртский
государственный университет»*

О РОЛИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОВЕРЕННОЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Внедрение цифровых технологий в современном обществе — это ключевой фактор развития в первую очередь бизнеса. Это эффективное и упрощенное решение процессов ведения бизнеса, а также, на первоначальных этапах стоит учитывать уровень модернизированных методов и технологий в создании и управлении бизнесом. Цифровые технологии сегодня трансформируют большинство процессов управления и производства.

Актуальность цифровизации заключается в решении проблем с исключением подобного, т.е., если взять документооборот, ранее, когда требовалась бумага, собственноручная подпись начальника, дополнительная специальная техника (принтер, сканер, многофункциональное устройство³ и т.д.), то применение современных цифровых устройств, априори в большинстве своем позволяет избежать потерь времени и иных организационных затрат, автоматизируя множество процессов. Иными словами, сегодня для обеспечения полноценного

¹ Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 57763-2017 «Скрытые субтитры для инвалидов по слуху. Общие технические требования» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 05.10.2017 № 1340-ст) // СПС «Гарант».

² Внесены изменения в закон о социальной защите инвалидов // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17244> (дата обращения: 30.10.2021).

³ Далее — «МФУ».

документооборота требуется компьютер, специальное программное обеспечение и сеть Интернет.

Как отмечает О. В. Медведева «СЭД¹ сокращает время на поиск информации, помогает отслеживать движение документов, что снижает возможность потери документа. Повышается скорость протекания процессов по обработке документов, сокращается время на их копирование»². Цифровая трансформация является регулятором времени в области документооборота. Конечно, документооборот — не единственный ресурс, который внедрил в себя цифровизацию. При этом СЭД лишь небольшая часть экономики, которая модернизировалась и приобрела цифровой статус. При этом внедрение и коммерциализация «прорывных» цифровых технологий, включая технологии искусственного интеллекта и больших данных, все более активизируют указанные процессы.

Сегодня в целях определения требований к цифровым платформенным решениям, технологиям и созданию условий для развития соответствующей отрасли экономики в национальных документах стратегического планирования и российском законодательстве содержатся положения о доверенной среде (среде доверия) в сфере энергетики, промышленности, транспорта, коммуникаций, в финансово-кредитной и платежной отрасли, о единой доверенной среде управления и работы с государственными данными, а также закреплены задачи создания основ для построения доверенной среды в рамках сотрудничества в межгосударственных региональных союзах, включая ЕАЭС³.

В этих условиях появляется вопрос: как в процессе глобальной цифровой трансформации обеспечить безопасность конфиденциальной информации, т.е. как создать правовой регулятор для безопасной среды — доверенной среды?

Безопасность среды — это термин, который включает в себя защиту определенного пространства различными способами, средствами и методами, включая организационно-правовые. Однако приобретая технику, в первую очередь, и на что обращает внимание любой человек — на технические характеристики. Вместе с тем, например, можно ли утверждать, что купленный телефон с большой диагональю, с огромной памятью и качественной камерой защитит человека от кибератаки, можно ли доверять такому телефону в аспекте сохранности персональных данных, не говоря уже об используемых приложениях через которые производятся финансовые операции?

Большинство людей могут доверять какой-либо организации или программе или техническому средству, далее именуемые как среда, если у них имеется современная киберзащита. Но киберзащита не может строиться только лишь на современных средствах защиты информации. Любое техническое и программно-аппаратное средство имеет лицензию и паспорт, регламентирующие и устанавливающие правила пользования, которые, в свою, очередь разрабатываются на основе действующей нормативной правовой базы. Представляется, что среда, созданная на соответствующей нормативной правовой базе, будет

¹ Система электронного документооборота.

² Медведева О. В., Парамонова М. Г. Цифровизация управления и системы электронного документооборота // Ученые записки Тамбовского отделения РочМУ. 2019. № 13. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-upravleniya-i-sistemy-elektronnogo-dokumentoooborota> (дата обращения: 17.11.2021).

³ Евразийский экономический союз.

иметь название — доверенная среда. В противном случае, среда, имеющая противоречие законодательству, не может определяться как таковая. Рассматривая доверенную среду, также будем понимать необходимость обеспеченности всеми возможными современными техническими методами, средствами и способами защиты, минимизирующими риски утечки информации и нанесения иных информационных угроз.

Как утверждают Ю. А. Тихомиров, Н. В. Кичигин, Ф. В. Цомартова и С. Б. Бальхаева одна из проблем «...заключается в переменах, которые происходят в праве в условиях повсеместного внедрения современных цифровых технологий. Предмет правового регулирования преобразуется, но социальная роль права в упорядочении общественных отношений не меняется»¹. Меняется лишь цифра в росте преступлений в сфере цифровых технологий. Правовое регулирование доверенной среды утверждает санкции за нарушения прав и свобод человека и гражданина, но морально-нравственные человеческие качества остаются на прежнем уровне.

Сегодня существует значительная нормативно-правовая база, исключающая возможность нарушения прав человека и свобод человека от несанкционированного доступа в области защиты информации, а также защиты интеллектуальной собственности в контексте цифровой трансформации. Вопросам правового обеспечения информационной безопасности в условиях цифровой трансформации уделяется существенное внимание и в научной среде, включая вопросы правового обеспечения безопасности личности и технического регулирования².

Вместе с тем имеются и проблемы, нерешенные пока в правовом поле. Так, например, неустановленные законом правила представляют разработчику или владельцу больше прав, но могут нанести большой ущерб, в случае распространения конфиденциальной информации и других правонарушений, а значит, уровень доверия к такой цифровой среде падает. Безусловно, мало кто из числа лиц, озабоченных собственной информационной безопасностью, будет приобретать непроверенный товар, товар бывший в употреблении и т.д. Вместе с тем в создании товара, в случае нарушения законодательства, ответственность возлагается на «программиста, разрабатывающего программы деятельности устройства, оператора, обеспечивающего его использование и эксплуатацию,

¹ Тихомиров Ю. А., Кичигин Н. В., Цомартова Ф. В., Бальхаева С. Б. Право и цифровая информация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23.

² См., например: Камалова Г. Г. Техническое регулирование в условиях цифровизации // Высокие технологии и инновации в науке : сб. избр. ст. Междунар. науч. конф. СПб., 2020. С. 441–444 ; Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116 ; Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2019. 237 с. ; Механизмы и модели регулирования цифровых технологий / А. В. Минбалеев, А. В. Мартынов, Г. Г. Камалова [и др.]. М. : Проспект, 2020. 264 с. ; Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2020. 254 с. ; Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий : монография / под ред. д. ю. н. А. В. Минбалева. Саратов : Амирит, 2019. 206 с.

и наконец, то должностное лицо, служащего, работника, отвечающего за этот участок работы»¹. Но стоит учитывать, что не всегда лиц, чьи права нарушены использованием средств цифровой среды, пытаются найти и наказать обидчика законным путем. Большинство граждан Российской Федерации недостаточно юридически грамотны, отсюда безнаказанность злоумышленников возрастает, углубляется латентность правонарушений, а значит, количество преступлений в данной сфере только увеличивается.

Таким образом, требуется создать действенный правовой механизм, который будет находиться в положительной динамике и регулировать общественную деятельность в сфере цифровой трансформации, а также увеличивать доверие к созданной среде. В связи с этим следует согласиться с позицией О. А. Поповой, профессора Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, которая отмечает: «в современных условиях цифровизации общественных отношений право должно не столько закреплять уже сложившиеся социальные нормы, сколько предвосхищать их»², о чем было указано выше.

В 2017 г. Распоряжением Правительства РФ разработана Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»³, цели и задачи которой направлены на создание условий развития цифровой экономики. Указанная Программа направлена на улучшение качества жизни граждан РФ, путем повышения доступности и качества товаров и услуг. Вместе с тем реализация Программы происходит при сложившейся определенной ситуации.

В сети Интернет обрабатывается огромное количество данных, которые охраняются законодательством. Люди доверяют свои данные этой глобальной сети, нередко веря в то, что сеть Интернет — это доверенная среда, в которой риски минимальны, хотя и возможны. Вместе с тем цифровое развитие всегда будет лишь увеличивать риски по утечке информации, формируя новые вызовы перед правом.

Существует много технических, программно-аппаратных средств по обеспечению информационной безопасности доверенной среды, но существуют и правовые проблемы. Не вся техническая база проходит контрольно-надзорную функцию в разработке и использовании. К ним прежде всего относятся: более бюджетные, устаревшие средства защиты, потому позитивная ответственность разработчика и производителя естественно снижается. Свою негативную роль также играет множество устройств и программных решений зарубежного производства. В связи с этим формирование доверенной среды — главное требование к присоединению к цифровой трансформации. Необходимостью должно быть актуальность и современность всех средств защиты, прошедших испытания и разработанных по всем требованиям действующего законодательства.

Согласно п. 30 гл. 3 Стратегии развития информационного общества, которая устанавливает: «Для предоставления безопасных и технологически независимых

¹ Тихомиров Ю. А., Кичигин Н. В., Цомартова Ф. В., Бальхаева С. Б. Право и цифровая информация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23.

² Попова О. А. Новые субъекты информационного общества и общества знания: к вопросу о нормативном правовом регулировании // Журнал российского права. 2018. № 11. С. 14.

³ Распоряжение Правительства России от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 18.11.2021).

программного обеспечения и сервисов необходимо: создать российское общесистемное и прикладное программное обеспечение, телекоммуникационное оборудование и пользовательские устройства для широкого использования гражданами...»¹, важное значение имеет развитие отечественных цифровых решений и сервисов, а также их правового регулирования. В связи с этим пункт 31 гл. 3 указанного документа устанавливает, что для защиты данных в Российской Федерации необходимо: «совершенствовать нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения безопасной обработки информации (включая ее поиск, сбор, анализ, использование, сохранение и распространение) и применения новых технологий, уровень которого должен соответствовать развитию этих технологий и интересам общества»².

Таким образом, совершенствование нормативной правовой базы и информационных технологий позволит создать ту самую доверенную среду в цифровой трансформации, обеспечивающую безопасность всей охраняемой законом информации на высоком уровне.

*Золотухина М. С.,
аспирант РТУ МИРЭА*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И «УМНОГО ГОРОДА»

«Государственная политика в сфере градостроительной деятельности, обоснована реализацией стратегии опережающего развития, создание современного, интегрированного в мировое производство и способного к саморазвитию строительного комплекса.»³ Градостроительное законодательство регулирует отношения в буквальном смысле, обеспечивающие пространственный базис для иных отраслей права: размещение и доступность жилья, места приложения труда, места развлечений и отдыха; количество и качество названных объектов, — все эти отношения входят в состав предмета регулирования градостроительным законодательством.

«Конституция Российской Федерации, устанавливая области ответственности государства в сфере организации материально-пространственной среды жизнедеятельности социума, определила обеспечение комфортных и безопасных условий существования и целенаправленного социально-экономического развития населения на всей территории страны. При этом с государственной стороны эта деятельность выглядит как правовое и нормативное регулирование муниципальных и отраслевых мероприятий землеустройства и капитального строитель-

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/news/o_strategii_razvitiya_informatsionnogo_obshchestva_v_rossiyskoy_federatsii_na_2017_2030_gody_110517/ (дата обращения: 17.11.2021).

² Там же.

³ Лихачев С. В. О правовом регулировании градостроительной деятельности // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». 2021. № 13. С. 145–149.

ства, размещения важных, с точки зрения органов местного самоуправления, региональной и федеральной власти, объектов различного назначения и предполагающих их частичное или полное финансирование. Объектный подход к средоформирующей градостроительной деятельности установил её локацию в основном на территориях населённых пунктов, в зонах опережающего развития и особых экономических зонах.»¹

На сегодня градостроительное законодательство считается сформированным, и является самостоятельной отраслью, имеет предмет регулирования — градостроительная деятельность, а метод сочетает в себе императивные предписания с отдельными возможностями диспозитивного поведения сторон. В смысле направления градостроительное регулирование относится к публичному праву, поскольку основными участниками отношений являются органы публичной власти, с одной стороны, и лица, осуществляющие строительную деятельность, с другой.

В подавляющем большинстве случаев основной целью данных лиц является извлечение прибыли, а целью органов публичной власти является обеспечение в результате градостроительной деятельности устойчивого развития территории, позволяющего реализовать права и свободы человека и прежде всего право на благоприятную среду обитания, жизнедеятельности. При этом в равной степени комплексное развитие предполагает и защиту права на жилище, право на труд, право на свободу передвижения, право на свободу вести и иные права человека. Поэтому градостроительное право является имманентной составной частью иных отраслей законодательства, и образует собственный, уникальный предмет регулирования. Сопряженность с иными отраслями достаточно проста — это те объекты капитального строительства, в которых непосредственно и осуществляется тот или иной вид деятельности в той или иной области правового регулирования.

В градостроительном законодательстве выработана институция обеспечения реализации полномочий соответствующего уровня публично-правовой организации государственной власти и самоуправления. Полномочия, реализуемые органами государственной власти Российской Федерации, осуществляются посредством размещения и обеспечения эксплуатации объектов федерального значения. Полномочия субъектов Российской Федерации реализуются посредством размещения и обеспечения эксплуатации объектов регионального значения, а полномочия органов местного самоуправления реализуются посредством размещения и обеспечения эксплуатации объектов местного значения. Легальный смысл и определенность каждого из указанного вида объектов раскрыты в градостроительном законодательстве, закреплённых в ст. 1 в п. 18, 19 и 20 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

«Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает, что градостроительная деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы обеспечивать безопасную и благоприятную окружающую среду для жизнедеятельности человека, ограничивать негативное антропогенное воздействие на неё, способствовать охране и рациональному использованию природных ресурсов в целях их сохранения и воспроизведения.»²

¹ Митягин С. Д. Особенности современной проектной градостроительной деятельности в России // Academia. Архитектура и строительство. 2021. № 3. С. 54–62.

² Шепелев В. В. Непосредственное участие местного населения в принятии документов территориального планирования — конституционное право на реализацию местного самоуправления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 4 (10). С. 86–89.

«Положения Градостроительного кодекса РФ дают возможность для рациональной организации материально-пространственной среды государства, становления системы оптимизации природопользования и оптимизации расселения, выделения зон опережающего развития, особых экономических зон и зон охраны природного и культурного наследия, формирования и развития транспортно-энергетического каркаса государства, сбалансированная и научно обоснованная комбинация которых в сочетании с производственными и сельскохозяйственными зонами обеспечит условия устойчивого социально-экономического развития административно-территориальных образований на всех таксонометрических масштабных уровнях.»¹

«В результате проведения ряда реформ в области делегирования государственных функций и переход к саморегулируемым организациям (СРО), в строительной отрасли, сократились масштабы административного влияния на предпринимательскую деятельность, связанную с лицензированием, в том числе в сфере обеспечения безопасности работ. В Федеральном законе «О саморегулируемых организациях», вступившем в силу с 1 декабря 2007 г., предусматривается, что государство делегирует функции контроля и отраслевого регулирования СРО, сохраняя при этом за собой функции контроля и надзора за поведением участников рынка. При этом членство в СРО строительных, проектных и архитектурских организаций заменяет лицензию. Такой подход был призван содействовать развитию строительной сферы, обеспечить поддержку бизнеса и создать конструктивный диалог бизнеса с государством, а также способствовать устранению барьеров, которые противоречат законодательству и ликвидации экономически необоснованных ограничений, в том числе ограничений, касающихся допуска к работам, влияющим на уровень безопасности строительных объектов.»²

С учетом данных обстоятельств рассчитывать только на саморегулирование и самоудержание городов как сложных систем в состоянии сбалансированного и устойчивого развития не приходится, решить обозначенные проблемы возможно лишь посредством территориального планирования, которое дает возможность объединить все проблемы жизни населенных пунктов, инфраструктуры, природных ландшафтов, а также обозначить направления дальнейшего территориального развития.³

За последние два десятилетия инициативы по созданию «умных городов» получили широкое распространение во всем мире в качестве способа создания более эффективной и пригодной для жизни городской среды. Сегодня все большее внимание уделяется необходимости распространения преимуществ «умных городов» на все слои общества. Политика «умного города» должна разрабатываться, осуществляться и контролироваться как средство повышения

¹ Митягин С. Д. Особенности современной проектной градостроительной деятельности в России // Academia. Архитектура и строительство. 2021. № 3. С. 54–62.

² Лихачев С. В. О правовом регулировании градостроительной деятельности // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». 2021. № 13. С. 145–149.

³ Мищенко В. И. О новеллах правового регулирования в сфере жилищного градостроительной деятельности В. И. Мищенко, А. И. Гудков, А. В. Красильщиков // Евразийское научное объединение. 2019. № 6-2 (52). С. 137–140.

благополучия людей. Умные города также нуждаются в разумном управлении и должны адаптироваться к быстро меняющимся условиям.

В конце XX в. в зарубежном градостроительстве зародилось понятие «Smart city», т.е. концепция развития «умного города»¹. Она была направлена в первую очередь на развитие технологий и инфраструктуры.

Так, понятие «умного» устойчивого города, разработанное Оперативной группой по «умным» устойчивым городам Европейской экономической комиссии ООН в 2015 г. определяет «умный» устойчивый город как «инновационный город, использующий информационно-коммуникационные технологии и другие средства для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и услуг в городах, а также конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах».

На основании сказанного, можно сделать вывод, что главной задачей концепции «Умный город» это цифровизация инфраструктуры города и развитие интеллектуальных сетей и Интернет вещей и т.д.² Концепция «Умный город» активно работает и на основании полученного опыта от ее реализации выделяют основные пункты: создание нового (новые города) и проектирование. В основном это маленькие населенные пункты, которые строились или строятся по жестким требованиям и с полной интеграцией систем. В то же время «пройдя стадию активного технологического развития в начале первого десятилетия XXI в., модель «умного» города ориентирована не только на различные способы применения умных технологических решений, но и на активное вовлечение жителей и бизнеса в их развитие, что во многом определяет особенности современных подходов.»³

Термин «умный город» продолжает развиваться в российском законодательстве. Минстрой России в 2019 г. утверждает стандарт «Умный город», «который подразумевает цифровизацию всех городов страны. Это должно повысить качество жизни россиян и решить множество экономических и организационных задач. Проект «Умный город» реализуется в рамках выполнения национальных проектов «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика», и который нацелен на увеличение эффективности управления инфраструктурой города за счет внедрения новых технологий. В частности, к концу 2020 г. данный проект реализовался в 209 городах»⁴.

Стратегической целью создания «умных городов» определен качественный рост конкурентоспособности экономики, благополучия и качества жизни горожан посредством цифровой трансформации всех аспектов человеческой жизнедеятельности.

¹ Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова ; отв. ред. Т. А. Поляковой, А. В. Минбалева. М. : Институт государства и права РАН, 2020. С. 273.

² Евсиков К. С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. 2021. № 2. С. 17–21.

³ Кондакова А. Ю., Мудрова Е. Б. Инклюзивный доступ детей с ограниченными возможностями здоровья в «УМНЫЙ ГОРОД» // Неделя науки СПб.ГУ. 2019. С. 54–56.

⁴ Абламейко М. «Умный город»: От теории к практике / М. Абламейко, С. Абламейко // Наука и инновации. 2018. № 6 (184). С. 28–34.

Так, например, согласно Стратегии социально-экономического развития Московской области до 2030 г., планируется улучшить комфорт проживания жителей путем развития инфраструктуры, улучшения транспортных связей и масштабирования застройки зданий современных форматов. А в Москве за время реализации редевелоперских проектов на территории бывших промзон, появилось около 500 тыс. новых рабочих мест и полмиллиона человек получили жилье. Редевелопмент — это важный инструмент развития городских округов, который оказывает благоприятное влияние на городскую экономику, инфраструктуру, экологическое и демографическое состояние города.

В Москве постановлением Правительства с 9 августа 2011 г. № 349-ПП действовала государственная программа «Информационный город» (далее — Программа), постановлением правительства г. Москвы от 04.06.2019 № 634-ПП в Программу внесены изменения, в том числе в ее название. «Сегодня эта государственная программа именуется «Умный город». Ее целями являются:

- 1) обеспечение устойчивого роста качества жизни москвичей и благоприятных условий ведения предпринимательской и иной деятельности за счет использования цифровых технологий;
- 2) централизованное, сквозное и прозрачное управление городом на основе больших данных и с использованием технологий ИИ;
- 3) повышение эффективности государственных расходов, в том числе за счет внедрения государственно-частного партнерства в сфере цифровых технологий.»¹

В настоящее время в активной стадии редевелопмента находятся следующие промышленные зоны: Завод имени Лихачева («ЗИЛ»), Московский металлургический завод «Серп и Молот», территории бывшего Тушинского аэродрома. Вместо заброшенных и нефункционирующих территорий планируется сформировать дополнительные пешеходные пространства, благоустроить набережные зоны, организовать новые транспортные зоны для пассажирских перевозок, построить жилые объекты с прилегающими новыми многофункциональными территориями. Данные мероприятия позволят городу сформировать благоприятную городскую среду.

«В последнее время ученые начали критиковать концепцию «Умного города», ставить под сомнение эффективность и потенциал умных городов. Некоторые из них утверждают, что умный город — это в основном результат маркетинговых кампаний поставщиков, другие — что умные города представляют собой немногим более чем обычные городские инновации. Более того, многие из них спорят о технологических прилагательных к слову «город». Например, предлагается отличать «умный город» (город, который обладает вычислительной мощностью для выполнения задач) от «интеллектуального города» (город, который использует результаты применения инноваций в городском пространстве).»²

Постепенное внедрение искусственного интеллекта (далее — ИИ) в российское законодательство тем не менее происходит: вступил в силу Федеральный закон от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению

¹ Алферов О. Л. Концепция «Умный Город» — проект интеллектуальной инфраструктуры среды обитания людей // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2021. № 1. С. 140–150.

² Там же.

специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в ст. 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных».

«Экспериментальный правовой режим специального регулирования устанавливается на пять лет в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в г. Москве, а также последующего возможного использования результатов применения искусственного интеллекта (ст. 1 Закона).»¹

В целом можно отметить, в качестве приоритетов государственной политики в сфере градостроительного регулирования, следует выделить пространственное развитие страны, формирование удобной для проживания городской среды, а также систематизацию нормативно-правовой базы, выявление наиболее перспективных направлений в градостроительстве и их закрепление в градостроительном законодательстве.

Особенностью градостроительного законодательства выступает, с одной стороны, обеспечение публичных интересов и современных потребностей общества в целом, с другой стороны, создание комфортной для каждого жителя города среды проживания. Историческая обусловленность градостроительного законодательства связана прежде всего с развитием городов — как крупных промышленных и оборонных узлов, изменением структуры населения, общими процессами урбанизации.

На сегодня градостроительной деятельностью занимаются юридические и физические лица, общественные организации, а также все уровни власти. Одновременно с непосредственной реализацией концепции развития «умный город» необходимо предусмотреть формирование и адаптацию нормативной правовой базы, стандартов, технических регламентов, образовательных программ и реализующейся кадровой политики в части наращивания ИТ-компетенций, развитие объектов городской инфраструктуры, поддерживающих работу технологий «умного города».

¹ Алферов О. Л. Концепция «Умный Город» — проект интеллектуальной инфраструктуры среды обитания людей // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2021. № 1. С. 140–150.

РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

*Богатырев Д. В.,
адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя*

ПОСЛЕДСТВИЯ ЗЛУОПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Злоупотребление правом представляет собой общественно вредное явление, которое связано с недобросовестной реализацией прав участниками уголовного судопроизводства вопреки их фактическому назначению, установленному законодателем. Важно при этом отметить, что согласно мнению авторов, и мы готовы к ним присоединиться, злоупотребление правом представляет из себя отдельное правовое явление, которое не является ни правомерным поведением, ни правонарушением¹.

Необходимо обратить внимание на то, что статья 17 Конституции Российской Федерации фактически закрепляет в себе запрет на злоупотребление правом, который можно считать общеправовым. Меры, применяемые для его предупреждения и пресечения, устанавливаются нормативным правовым актом той отрасли права, в рамках которой и совершается злоупотребление правом.

На сегодняшний день уголовно-процессуальный закон не регламентирует формального запрета на злоупотребление правом. По нашему мнению, такое положение дел сказывается негативно на качестве предварительного расследования, потому как злоупотребление правом может причинить весьма серьезный вред другим участникам уголовного судопроизводства, при этом для того, чтобы пресечь его, должностные лица пользуются всеми доступными законными средствами, в том числе ссылаясь на судебную практику, которая не всегда стабильна и однообразна.

Говоря о мерах пресечения злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве, важно обратить внимание на то, что лицо, совершающее подобное деяние, все же может привлекаться к ответственности, именуемой как «уголовно-процессуальная ответственность». Несмотря на то что непосредственно в законе такой термин не используется, тем не менее в уголовно-процессуальной науке он рассмотрен достаточно подробно, что дает нам основания полагать о его важности для правоприменительной практики. Однако стоит учесть, что злоупотребление правом в том виде, в котором мы его понимаем, не вписывается в определение уголовно-процессуальной ответственности, высказанной некоторыми учеными. Так, например, Н. А. Громов и С. А. Полушин определяют уголовно-процессуальную ответственность как «предусмотренное уголовно-процессуаль-

¹ Даровских О. И. Злоупотребление правом в уголовном судопроизводстве России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Челябинск. 2013. С. 5.

ной санкцией воздействие на нарушителя требований уголовно-процессуальной нормы, выражающей государственное осуждение противоправного поведения»¹. В указанном понятии авторы обращают внимание на то, что уголовно-процессуальная ответственность наступает именно за противоправное деяние, что не совсем соотносимо с нашим пониманием злоупотребления правом, которое не является таковым. Другое, не менее интересное мнение, выразил В. С. Вепрев, который указал на то, что основанием для уголовно-процессуальной ответственности является имевшее место в прошлом фактическое противоправное поведение участника, элементы которого отражены в правовых предписаниях различного уровня действия в виде юридических составов, а при отсутствии соответствующего состава в УПК РФ их противоправность связана с нарушением общеправовых принципов². Анализируя указанное мнение, важно отметить, что запрет на злоупотребление правом в уголовно-процессуальном законе не регламентирован, что не позволяет нам рассматривать его как правонарушение, при этом противоправность злоупотребления правом на основании нарушения им общеправовых принципов также несколько сомнительна, потому как отсутствует признак наказуемости. Ни Конституция, ни уголовно-процессуальный закон не закрепляют в себе мер ответственности за злоупотребление правом, а потому мы не можем рассматривать указанное понятие как правонарушение.

Однако важно отметить, что речь здесь идет о злоупотреблении правом как об оценочном явлении, которое можно применить ко всему уголовному судопроизводству в целом, потому как уголовно-процессуальный закон все же закрепляет несколько норм, которые предусматривают уголовно-процессуальную ответственность за деяния, которые могут признаваться злоупотреблением правом (например, положения ч. 3 ст. 217 УПК РФ, которая предусматривает возможность ограничения обвиняемого и его защитника в сроках ознакомления с материалами уголовного дела), хотя сам термин «злоупотребление правом» там не используется. Однако обратим внимание на то, что это частные случаи, не раскрывающие полных возможностей преодоления злоупотребления правом.

Несмотря на то что злоупотребление правом в уголовном судопроизводстве в настоящее время не является противоправным, оно не должно оставаться без реакции государства на его совершение. При этом меры, применяемые к лицу, злоупотребившему правом, должны быть иными, отличными от тех, которые применяются в рамках противоправного деяния. Прежде всего, такого рода меры будут пресекать общественно вредное поведение, тем самым выступая в качестве неблагоприятных последствий для лица, злоупотребившего правом. Кроме того, меры ответственности за злоупотребление правом позволяют, в случае их применения, восстанавливать те права, которые были нарушены в ходе его реализации. И помимо всего перечисленного они будут выполнять превентивную функцию, предостерегая участников уголовного судопроизводства от злоупотребления своими правами.

Для наступления такого рода последствий, в первую очередь должны присутствовать формальные основания, по этой причине нам видится, что для

¹ Громов Н. А., Полунин С. А. Санкции в уголовно-процессуальном праве России. М. : Городец, 1998. С. 47.

² Вепрев В. С. Основания уголовно-процессуальной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Челябинск, 2006. С. 10.

успешного пресечения и предупреждения злоупотребления правом уголовно-процессуальный закон должен содержать надлежащую уголовно-процессуальную регламентацию, заключающуюся в запрете злоупотребления правом, а также в установлении мер ответственности за его совершение.

Фактическими основаниями применения мер ответственности за злоупотребление правом будут конкретные действия участников уголовного судопроизводства и собранные материалы уголовного дела, подтверждающие недобросовестное поведение лица.

Важно сказать и о том, с какого момента к лицу, злоупотребившему правом, будут применяться меры, которые повлекут негативные последствия для него. Нам видится, что к лицу следует применять меры ответственности за злоупотребление правом с того момента, когда реализация им права утрачивает признаки правомерного. Однако стоит отметить, что на начальном этапе выявить злоупотребление правом фактически невозможно, поскольку внешне оно выглядит правомерным, а потому возможность его выявления и пресечения появляется лишь в тот момент, когда участник своими действиями причиняет вред либо создает угрозу его причинения.

Следует также обратить внимание на то, какое именно должностное лицо будет пресекать злоупотребление правом и назначать за него меру ответственности. Несомненно, самым вовлеченным в уголовно-процессуальную деятельность на этапе досудебного уголовного производства должностным лицом является следователь/дознатель, а потому он может иметь основания «подозревать» лицо в злоупотреблении правом. Однако стоит учесть, что следователь/дознатель может быть напрямую заинтересован в исходе дела, и кроме того, в рамках предварительного расследования он также имеет возможность злоупотребить правом. По этой причине нам видится, что принимать решение о наличии злоупотребления правом в деянии того или иного участника уголовного судопроизводства и определять меру ответственности за его совершение должен суд, как наиболее объективный и беспристрастный участник процесса. Кроме того, мы считаем, что такое решение суд может принимать как самостоятельно, так и на основании обоснованных ходатайств/жалоб других участников судопроизводства.

При рассмотрении последствий злоупотребления правом следует отметить последствия не только для лиц, злоупотребивших своим правом, но и последствия для тех лиц, чьи права при его совершении были нарушены. Для них последствия злоупотребления правом будут выражаться в нарушении их прав и законных интересов. По этой причине мы считаем, что в подобном случае права пострадавших от такого деяния должны быть восстановлены решением должностного лица, применявшего меры ответственности к тому участнику уголовного процесса, который злоупотребил правом.

Подводя итоги, отметим, что в уголовно-процессуальном законе невозможно предусмотреть все случаи злоупотребления правом. Однако запрет на злоупотребление правом, а также меры, позволяющие пресекать и предупреждать злоупотребления правом, должны быть закреплены в УПК РФ. Такие меры будут проявляться в виде признания процессуальных действий, совершенных при злоупотреблении правом, не имеющими юридической силы, а также негативных последствий в отношении лица, совершившего такое деяние. Решение о мерах ответственности, применяемых к такому лицу, принимает суд, при этом важно

каждый раз оценивать соотношение между вредом, причиняемым в ходе злоупотребления правом, и последствиями, которые будут вызваны его пресечением. Это необходимо из-за того, что злоупотребление правом может быть настолько малозначительным, что решением суда может быть нанесено больше вреда правам и свободам участников, чем самим злоупотреблением правом.

*Грачева А. С.,
адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя*

ДЕФИНИЦИИ «ПОПЕЧИТЕЛЬНЫХ» И «ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ» МЕР В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Современный период развития и совершенствования законодательства характеризуется тем, что обеспечение прав человека и гражданина становится основной составляющей деятельности правоохранительных органов, в том числе при производстве по уголовному делу. Это, по нашему мнению, позволяет минимизировать ограничение прав и свобод лиц, фактически не участвующих в уголовном судопроизводстве, но находящихся в зависимом положении от участника уголовного процесса.

Между тем в теории уголовно-процессуального права до сих пор нет единого мнения, касающегося определения мер, регламентированных ст. 160 УПК РФ в качестве конкретной категории уголовного судопроизводства. Далее нами этот вопрос будет рассмотрен более детально. Поскольку для выявления и попытки разрешения существующих проблем, связанных с применением мер попечения в отношении несовершеннолетних детей, других иждивенцев и престарелых родителей и мер по обеспечению сохранности имущества и жилища подозреваемого (обвиняемого), задержанного или заключенного под стражу, необходимо рассмотреть дефиниции понятий используемых в статье 160 УПК РФ.

В виду социальной природы обозначенных мер, можно отметить, что они получили лишь формальное закрепление в уголовно-процессуальном законодательстве, и понятия, приведенные в тексте статьи 160 УПК РФ, не являются традиционными для регулируемых правоотношений этой отрасли права. Однако, на наш взгляд, руководствоваться и опираться лишь на положения законодательства, регулирующего только семейные и имущественные отношения, не рационально, так как в таком случае не будет учтена уголовно-процессуальная специфика.

Это подтверждает, к примеру, отсутствие законодательного закрепления понятийного аппарата; отсутствие перечня конкретных мер как попечения, так и обеспечения сохранности имущества; отсутствие механизма их реализации (внутреннего и внешнего взаимодействия с другими органами исполнительной власти); отсутствие процессуально закрепленных видов и форм решений, принимаемых при применении мер попечения и обеспечения сохранности имущества (постановление, протокол или акт). Вышеупомянутая пробельность права свидетельствует, на наш взгляд, об отсутствии конкретных «рычагов» как

теоретической, так и практической направленности устранения существующих недостатков. На основании этого мы придерживаемся точки зрения о необходимости расширения понятийного аппарата действующего УПК РФ и частичного закрепления в ст. 5 УПК РФ соответствующей терминологии и её тезисное разъяснение. Полагаем, это обеспечит эффективное функционирование данного института и защите интересов тех лиц, перед которыми у задержанного или содержащегося под стражей лица имеются социальные обязанности.

Меры попечительного и обеспечительного характера впервые были включены в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР в 1960 г.¹ и именовались как меры попечения о детях и охраны имущества заключенного под стражу.

После вступления в законную силу действующего УПК РФ обозначенная норма претерпела существенные изменения. Статья 160 УПК РФ имеет на сегодняшний день наименование «Меры попечения о детях, об иждивенцах подозреваемого или обвиняемого и меры по обеспечению сохранности его имущества», тем не менее ее содержание оказалось недостаточно совершенным для ее полноценной реализации должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование.

Употребление в названии статьи словосочетания «меры попечения» приводит к ограничительному толкованию, так как формально сводит деятельность уполномоченных лиц, лишь к форме семейного устройства в виде попечительства. Полагаем, что это не может являться правильным определением, так как дознаватель (следователь) обязаны принимать меры в отношении иждивенцев подозреваемого (обвиняемого), задержанного (заключенного под стражу) независимо от его возраста². Более того, их деятельность не связана с устройством в семью, это выходит за рамки их должностных полномочий³. В связи с этим необходимо ввести и сформулировать определение, которое бы точно отражало характер и пределы деятельности органов предварительного расследования при реализации ч. 1 ст. 160 УПК РФ. Полагаем, что таким критерием может отвечать понятие попечительные меры, которые будут включать два вида: меры по передаче на попечение; меры по помещению в соответствующие детские или социальные учреждения.

Применение попечительных мер, в таком случае, это процесс передачи дознавателем, следователем или судом, под временный присмотр близким родственникам, родственникам или другим лицам, включающий в себя осуществление временным попечителем, комплекса действий, осуществляемых за свой счет, направленных на осуществление заботы и ухода за иждивенцем, обеспечивающие поддержание достойного уровня жизни или помещение иждивенцев в соответствующие органы для дальнейшего решения вопроса об их устройстве под опеку или попечительство на период применения меры процессуального принуждения, связанной с ограничением свободы (в том числе и когда подозре-

¹ Закон РСФСР «Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» : от 27.10.1960 (вместе с кодексом). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Форма устройства в виде попечительства устанавливается в отношении несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, а также над гражданами, ограниченными судом в дееспособности.

³ Исключительным правом установления опеки или попечительства обладают органы опеки и попечительства.

ваемый (обвиняемый) помещается в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства судебной экспертизы) или отбывания наказания, связанного с лишением свободы.

Что же касается ч. 2 ст. 160 УПК РФ, в ней сформулировано требование о принятии мер по обеспечению сохранности имущества и жилища подозреваемого или обвиняемого, задержанного или заключенного под стражу. Однако что именно подразумевается под обеспечением сохранности, так как конкретные меры в рамках уголовно-процессуального законодательства не предложены, не ясно. Для формирования определения данных мер обратимся к смежным категориям, которые, на наш взгляд, наиболее точно отражают специфику уголовно-процессуальных отношений: защита и охрана. Проведем их анализ. Наиболее характерно рассматривать их как деятельность осуществляемая государственными органами в рамках охранительных отношений, то есть понятия «охрана» и «защита» — суть одной правовой категории.

Из смысловой определенности идентичности терминов «защита права» и «охрана права» исходит и В. А. Тархов, который указывает, что охрана каждого права существует постоянно и имеет целью обеспечить его осуществление, что реализуется она государством, предусматривающим субъективные права и их защиту. Носитель права и сам может предпринять различные меры охраны своих интересов: предпринять меры охраны своих вещей, при этом важно, чтобы меры самоохраны были законными¹.

С точки зрения Д. В. Мазаева, правовая охрана представляет собой комплекс взаимосвязанных и последовательных мер по обеспечению беспрепятственного доступа субъектов к своим правам и свободам. Упомянутая позиция предполагает разграничение этих мер в соответствии с нормами, определяющими признаки как правомерного, так и противоправного поведения участников возникшего правоотношения, мониторинг их правового поведения и собственно меры государственного принуждения, применимые в случае установления факта противоправного поведения. К последним Д. В. Мазаев относит и меры защиты права, резюмируя, что «правовая защита субъективных прав и свобод является составной частью правовой охраны и представляет собой систему дозволенных мер (предполагающих активную модель поведения), направленных на воспрепятствование противоправному поведению или правомерному поведению, которое тем не менее может причинить вред субъекту, защищающему свои права и свободы, права и свободы других лиц»².

Анализируя вышеприведенные точки зрения, можно сделать вывод об отсутствии единого подхода в науке относительно смыслового содержания терминов: «охрана права», «защита права» и «обеспечение сохранности». Соотношение этих понятий представляется нам в следующем формате: во-первых, данные категории неравнозначны, не могут подменять друг друга ни в теории, ни в

¹ Жорина А. В. Соотношение понятий «охрана» и «защита» авторских прав // *Цивилистика: право и процесс*. 2018. № 3. С. 33–37.

² Грачева А. С. Специфика реализации мер по охране жилища подозреваемого (обвиняемого), к которому применена мера принуждения, связанная с ограничением свободы // *Вестник Московского университета МВД России*. № 2.2 021. С. 158–161.

практической реализации правоотношений. Во-вторых, на наш взгляд, понятие «охрана» поглощает собой «обеспечение сохранности», но не включает «защиту», поскольку является по отношению к ней родственной смысловой категорией, но их реализация происходит в разных правовых «плоскостях»: охрана и обеспечение сохранности имеют превентивный характер, тогда как защита — это действие (система мер), ответная реакция на противоправное посягательство на права участника судопроизводства. В-третьих, неслучайно данные понятия используются в едином контексте, поскольку защита не может быть реализована без охраны, тогда как «обеспечение сохранности», являясь элементом охраны, в свою очередь должно рассматриваться в виде составной части этого предупредительного института, что невозможно без законодательно закрепленного механизма применения таких мер.

Таким образом, рассмотренные понятия взаимосвязаны, но при этом представляют собой отдельные правовые институты, при реализации мер, предусмотренных в ч. 2 ст. 160 УПК РФ, деятельность дознавателя (следователя) направлена на комплексную охрану, обеспечение сохранности и защиту имущественных прав подозреваемого (обвиняемого). В свою очередь, данные категории могут быть объединены в одно общее понятие-обеспечительные меры, т.е. меры по обеспечению сохранности имущества, а именно совокупность временных средств, а также создание условий, способствующих нормальному функционированию, сохранению в полной целостности, без повреждений имущества, в том числе жилища.

При формировании любого института права, необходимо создать «фундамент». Одной из его основ будет терминологический аппарат. В связи с этим необходимо ввести в научный оборот понятий попечительные и обеспечительные меры, полагаем это будет способствовать развитию и единству правоприменительной практике при реализации положений ст. 160 УПК РФ, а также позволит эффективно применять общее условие предварительного расследования обеспечивая права участника уголовного судопроизводства со стороны защиты, и лиц, которые находятся в зависимом от него положении.

Мартынова А. А.,

*аспирант кафедры гражданского права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОМ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

На протяжении истории развития человечества право собственности являлось основой жизнедеятельности, ценнейшим базовым активом, требующим признания и защиты. Право на владение имуществом также относится к первому поколению прав человека, согласно концепции К. Васека. В настоящее время право собственности, будучи объектом правовой охраны на международном и национальном уровнях правового регулирования, остается фундаментом благосостояния человека. Так, Всеобщая декларация прав человека в статье 17 закрепляет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими, а также запрет произвольного лишения своего имущества. Статья 25

Всеобщей декларации прав человека определяет право на жилище в качестве элемента благосостояния¹. Аналогичная норма содержится в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах².

Российская Федерация, являясь социальным государством, а также выполняя свои международные обязательства в данной сфере, на конституционном уровне гарантировала создание условий для достойной жизни и развития человека, включая право каждого на жилище и обязанность государства по его реализации (статьи 7 и 40 Конституции Российской Федерации³). В свою очередь, реализация социальной политики государства невозможна без имущественной основы.

На современном уровне развития человечества необходимо исследовать глубже базисный характер права собственности. Первым шагом в данном процессе, на наш взгляд, является понимание того факта, что одно только обладание, объектом недвижимости не обеспечит человеку благополучие в полной мере, а лишь закроет первичную потребность, например, укрыться от сильного ветра. В XXI в., будучи обладателем какой-либо вещи, следует развивать идею об эффективном осуществлении своего права собственности.

В настоящем контексте важно уяснение понятия «благополучие», поскольку оно обладает многоаспектным характером. В данном процессе препятствием является, в том числе использование в юридической технике изложения текстов нормативных правовых актов тождественных понятий, таких как, например, «благосостояние», «жизненный уровень».

И. И. Лукашук обоснованно отмечает, что «неопределенности можно избежать, если соотносить понятие «благополучие» с понятием «жизненный уровень» в трактовке норм международного гуманитарного права. Во Всеобщей декларации прав человека провозглашено, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи» (ст. 25)⁴. Исходя из приведенной формулировки мы можем вычленить элементы, составляющие понятие «благополучие», по крайней мере, для государств, ратифицировавших Всеобщую декларацию прав человека.

Вместе с тем А. Г. Малинова подчеркивает, что «благополучие — явление не застывшее, оно развивается одновременно с расширением прав человека. Многоаспектность понятия «благополучие» обеспечивает широкий охват практически всех жизненно важных интересов»⁵.

¹ Всеобщая декларация прав человека // принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10.12.1948. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ declhr.shtml.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

³ Конституция Российской Федерации // принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, опубликована на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. URL: <https://constitutionrf.ru/>.

⁴ Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации: практ. пособие. М. : Права человека, 1996. С. 229, 232, 295.

⁵ Малинова А. Г. «Интерес» как понятие правоправедения: проблемы доктринального определения // Российский юридический журнал. 2021. № 2. С. 29–42.

Кроме того, стоит отметить междисциплинарный характер категории «благополучие», сложившийся ввиду использования в философской, экономической, социологической, политической, правовой сферах.

Таким образом, на наш взгляд, междисциплинарное многоаспектное понятие «благополучие» подразумевает под собой актуальный уровень жизни человечества, включающий элементы, признанные международным стандартом в сфере защиты прав человека.

Рассматривая идею эффективного осуществления права собственности важны всесторонний подход и отступление от однобоких исследований применительно к лишь одной форме права собственности. При этом в основе тезиса об эффективном осуществлении права собственности лежит классический философский императив об ограничении свободы одного человека границей начала свободы другого.

Несмотря на абсолютный характер вещных правоотношений, следует подчеркнуть наличие не только широкого спектра возможностей по использованию принадлежащего на праве собственности объекта недвижимости, но и необходимость осознания и добросовестного несения бремени содержания имущества. Осуществление собственником обязанностей по использованию имущества согласно назначению, по поддержанию жилища в надлежащем санитарном и техническом состоянии является не только выполнением гражданско-правовых обязательств, но и, на наш взгляд, вкладом в развитие ценностей человеческого общества. Например, комплексный уход за приусадебным участком (своевременная стрижка газона, ландшафтный дизайн, устранение сорной травы, подготовка участка к осенне-зимнему и весеннему периоду и пр) будет очередным звеном в цепочке как собственного благополучия, так и благополучия соседского участка (эффект равнения на лучшее, а также позитивного соперничества). Кажется, что изложенное рассуждение находится далеко от правовой материи, однако Гражданский кодекс Российской Федерации (статьи 209, 210), Жилищный кодекс Российской Федерации (статьи 30, 31), Земельный кодекс Российской Федерации (статья 7), Градостроительный кодекс Российской Федерации (статья 37) определенным образом закрепляют обязанности собственников, имеющих прямую зависимость с их благополучием.

Острой проблемой в достижении благополучия почти каждого конкретного многоквартирного дома являются граждане, занимающие жилые помещения либо на основании права собственности, либо на основании договора социального найма, и не исполняющие обязанности по поддержанию надлежащего санитарного состояния занимаемого жилого помещения. Данная проблема затрагивает как права соседей — собственников/нанимателей соседних квартир/комнат в коммунальной квартире, так и права публично-правового образования, которое выступает собственником жилищного фонда социального использования.

На примере города Москвы следует рассмотреть механизм по работе с городскими жилыми помещениями, находящимися в антисанитарном состоянии. Как правило, информация о факте бесхозяйственного обращения с жилым помещением поступает от заинтересованных в его устранении граждан — соседей по квартире/подъезду либо в ходе осуществления профилактических осмотров городского имущества. В результате проверки поступивших сведений проводится обследование жилого помещения, составляется акт осмотра с фотофиксацией

и изложением установленных в ходе осмотра обстоятельств. На основании материалов обследования жилого помещения нанимателям направляются предписания с разъяснением норм жилищного законодательства о необходимости пользования жилым помещением с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в жилом помещении граждан, соседей, поддерживать надлежащее состояние жилого помещения, а также помещений общего пользования в многоквартирном доме, соблюдать чистоту и порядок, а также своевременно вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги. Также в предписании определяется срок для устранения выявленных нарушений и указание на рассмотрение спора в судебном порядке в случае игнорирования нанимателем законных и обоснованных требований предписания. Соответственно, исполнением требований предписания проблемная ситуация разрешается в досудебном порядке. В случае обращения в суд иском о выселении нанимателей ввиду приведения занимаемого жилого помещения в антисанитарное состояние предварительно осуществляется подбор иной жилой площади для данных нанимателей. После выселения нанимателей производится санитарная обработка жилого помещения, а также, при необходимости, взыскание долга за неуплату коммунальных платежей.

Особого внимания заслуживает также рассмотрение вопроса об эффективном использовании бесхозяйного имущества.

Государство осуществляет правомочия собственника в отношении принадлежащего ему имущества в публичных интересах и имеет особое социально-экономическое значение. В качестве примера масштабов количества бесхозяйного имущества следует учесть, что в 2020 г. в городе Москве было запланировано признание права собственности города Москвы на 2500 объектов бесхозяйного недвижимого имущества. Прежде всего, бесхозяйное имущество исключено из легального гражданского оборота, а следовательно, не приносит экономической выгоды.

Изложенное предопределяет необходимость эффективного осуществления правомочий собственника в отношении бесхозяйного имущества. Однако зачастую уполномоченные органы государственной власти намеренно пренебрегают выявлением бесхозяйного имущества ввиду его малоценного состояния (например, полуразрушенные здания, нуждающиеся в капитальном ремонте либо он вообще экономически нецелесообразен, сети электро-, газо- и т.д. снабжения, свалки, объекты исторического и культурного наследия). Кроме того, отсутствует обязательство органов государственной власти по непременному выявлению такого имущества и постановке его на учет, что также способствует неэффективному использованию государственного и муниципального имущества.

Таким образом, правовое регулирование является важным элементом достижения благополучия человечества, однако работающим только вкуче с общечеловеческими ценностями. В свою очередь, на наш взгляд, эффективное осуществление права собственности в целях достижения человеческого благополучия подразумевает:

- использование жилого помещения согласно его назначению;
- поддержание жилого помещения в надлежащем санитарном и техническом — состоянии;
- добросовестное несение бремени содержания помещения (внесение всех видов имущественных платежей);

- использование земельного участка по целевому назначению/согласно виду разрешенного использования;
- систематичное проведение мероприятий по выявлению бесхозяйного имущества и оформлению права собственности публично-правового образования;
- приведение имущества, утратившего правовое состояние бесхозяйности, в надлежащее состояние;
- вовлечение имущества, утратившего правовое состояние бесхозяйности, в гражданский оборот.

Урчукова Е. Х.,,

*аспирант, преподаватель кафедры
предпринимательского и корпоративного права
Российского государственного
университета правосудия (г. Москва)*

РОЛЬ ДИСТАНЦИОННЫХ ДОГОВОРОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

Специфика современных технологии отразилась на исполнении обязательств. Так, весомая часть правовых отношений перешла в цифровое поле. Цифровизация очевидно привнесла множество положительных аспектов, связанных с удобством, возможностью игнорировать удаленность контрагентов друг от друга. Согласно данным Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, был выявлен существенный рост вовлеченности большинства регионов в дистанционную торговлю в целом, кроме того, возрос уровень спроса в ИТ-компаниях со стороны ритейла на разработку технологий электронной коммерции, в частности технологии по автоматизации бизнеса, разработки в области облачных сервисов и Big Data¹. В связи с этим видится актуальным вопрос об обеспечении соблюдения баланса интересов сторон при осуществлении предпринимательской деятельности дистанционно

Справедливо указание А. В. Ефимова на необходимость права определять границы договорного регулирования отношений, основанных на новых технологиях, более конкретно в отличие от общих правил, которые рассчитаны на традиционное исполнение обязательств в целях обеспечения свободы от принуждений, защищенности сторон в «секторе свободы» договора в условиях цифровой экономики².

В научной литературе существует дискуссия по поводу понятия баланса интересов. Как указывает Р. И. Ситдикова³ термин «баланс» чаще всего трактуется

¹ Активность дистанционной торговли в России в условиях COVID-19: региональный ответ на вызовы пандемии и роль ИТ-сегмента. М. : НИУ ВШЭ, 2020. 16 с.

² Ефимов А. В. Конкретизация норм об исполнении обязательств, возникающих из корпоративных договоров, в условиях цифровой экономики // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 52–63. URL: https://www.researchgate.net/publication/350283345_Specification_of_the_Norms_on_the_Execution_of_Corporate_Contracts_in_the_Digital_Economy (дата обращения: 17.10.2021).

³ Ситдикова Роза Иосифовна Справедливый баланс частных и общественных интересов как критерий эффективности правового регулирования // Имущественные отношения

как равновесие и в подтверждение приводит разъяснение Верховного Суда Российской Федерации¹, в котором указывается на необходимость обеспечения «равновесия между правом граждан на защиту чести, достоинства, а также деловой репутации, с одной стороны, и иными гарантированными Конституцией Российской Федерации правами и свободами — свободой мысли, слова, массовой информации, ... с другой». В постановлении Конституционного Суда РФ было указано, что принцип «соблюдения баланса интересов всех лиц, участвующих в правоотношениях», вытекает из ст. 17, 19 и 55 Конституции РФ². Также суд при решении вопроса об ответственности за нарушение обязательств при осуществлении предпринимательской деятельности указал на право законодателя «в целях достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и целей в соответствии со ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установить ограничение прав и свобод одних лиц в интересах других»³.

Согласно точке зрения А. Ф. Пьянковой баланс интересов представляет собой «такое состояние гражданского правоотношения, в котором права и обязанности сторон соразмерны и стороны имеют равные возможности для реализации своих законных интересов»⁴. Кроме того, ученый выделяет субпринципы баланса интересов, как наличие у сторон фактических возможностей для реализации своих законных интересов, защиты слабой стороны правоотношений, соразмерности прав и обязанностей сторон⁵. А. А. Волос в этой связи подчеркивает, что «баланс интересов сторон гражданского правоотношения подчеркивается действующим принципов-методов гражданского права, которые формируют конкретные приемы и способы реализации принципа более высокого уровня»⁶. В свою очередь, по мнению А. А. Волоса, принципы-методы — «основополагающие начала..., которые... определяют конкретное проявление целеполагающих принципов путем формирования способов и приемов действий»⁷. Также он причисляет принцип сочетания баланса интересов к

в РФ. 2014. № 11 (158). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spravedlivyy-balans-chastnyh-i-obschestvennyh-interesov-kak-kriteriy-effektivnosti-pravovogo-regulirovaniya> (дата обращения: 07.10.2021).

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2010 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 3. С. 5.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 17.10.2006 № 413-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леонова Валерия Михайловича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант».

⁴ Пьянкова А. Ф. Баланс интересов в гражданском праве России и его обеспечение в договорных отношениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 10.

⁵ Пьянкова А. Ф. Баланс интересов сторон при одностороннем отказе от договора // Вестник ПГУ. Серия «Юридические науки». 2011. № 3. С. 128.

⁶ Волос А. А. Принципы-методы гражданского права и их систем / А. А. Волос ; под ред. проф. Е. В. Вавилина. М. : Юстицинформ, 2018. С. 62 URL: <https://znaniyum.com/catalog/product/1014674> (дата обращения: 07.10.2021).

⁷ Там же. С. 231.

целеполагающим принципам, так как он отражает одну из фундаментальных целей существования права¹.

Применительно к исполнению обязательств дистанционным способом Е. Д. Суворов² выделяет ключевые принципы. Несмотря на важность внесенных предложений, представляется затруднительным обозначить их в качестве именно принципов, равно как и принципов-методов. Они скорее являются специальными правилами применительно к обязательствам с использованием цифровых технологий. Профессор В. В. Ершов подчеркивает, что принципы права характеризуются «максимальной универсальностью, высшей степенью императивности и абстрактности», объективно отражающая закономерные, существенные, типичные и системообразующие процессы в праве³.

Отдельно следует остановиться на необходимости прямого выражения согласия стороны на исполнение обязательства с использованием цифровых средств коммуникации. Е. Д. Суворов справедливо указывает, что «прямое выражение согласия необходимо потому, что данный способ исполнения нельзя считать подразумеваемым» и в пример приводит оказание образовательных услуг, где дистанционный способ обычно не предполагается, а значит, должен сопровождаться явным волеизъявлением заинтересованной стороны⁴. Следует обратиться к трудам О. С. Иоффе, который выделяет 3 основные группы условий в договорных обязательствах: существенные, обычные и случайные⁵. Учитывая данную классификацию, условие об исполнении обязательства с использованием цифровых средств коммуникации следует в таком случае считать существенным условием. Безусловно, условие об исполнении дистанционным способом отражает специфику данного договора, при отсутствии которого нельзя говорить именно о дистанционном оказании услуг. Данное правило справедливо и в отношении дистанционной купли-продажи товаров. Сегодня существует множество взглядов на систему и классификацию условий договора. Между тем большинство специалистов среди условий договора особо выделяют именно существенные, то есть те условия, которые требуют согласования, поскольку при отсутствии соглашения сторон хотя бы по одному из таких условий, договор считается незаключенным (п. 1 ст. 432 ГК РФ). А. Е. Кирпичев в одной из работ определяет существенные условия как «такие условия конкретного типа и вида договора, без которых он не может существовать и которые определяют регулирование всех его остальных условий»⁶. Это как раз те условия, которые закон считает необходимыми и достаточными для возникновения того или иного договорного обязательства⁷. Ф. И. Гавзе в свое время писал, что «существенными надо счи-

¹ Там же. С. 63.

² Суворов Е. Д. К вопросу о месте цифровых технологий в рамках института исполнения обязательств // СПС «КонсультантПлюс». 2021.

³ Ершов В. В. Правовая природа, функции и классификация принципов национального и международного права // Российское правосудие. 2016. № 3 (119). С. 35–36.

⁴ Суворов Е. Д. Там же. С. 7.

⁵ Иоффе О. С. Обязательственное право. М., Юрид. лит. 1975. С. 28.

⁶ Кирпичев А. Е. Существенные условия договора и его незаключенность / Российское правосудие. 2016. № 51. С. 186–194.

⁷ Суханов Е. А. Гражданское право : в 4 т. Т. 3 : Обязательственное право. М. : Волтерс Клувер, 2007. 800 с. С. 188.

тать такие пункты, без соглашения по которым должник не может приступить к исполнению обязательства»¹. В этой связи существует риск, что признание условия о необходимости прямого выражения согласия стороны на исполнение обязательства с использованием цифровых средств коммуникации в качестве существенного может привести к тому, что при отсутствии достижения соглашения сторон по нему будет приводить к незаключенности договора. В то же время стремление судов к сохранению обязательств также может привести к тому, что практика пойдет по той же схеме, что и с договором поставки, когда в случае отсутствия между сторонами согласования о сроке, некоторые суды квалифицировали договор как куплю-продажу и применяли общие положения о купле-продаже, мотивируя это тем, что срок является существенным условием договора поставки, при отсутствии которого договор будет незаключенным, а значит, сторонами «были заключены разовые сделки купли-продажи»².

Таким образом, предполагается, что, если стороны изначально не выразили явное согласие на исполнение обязательства с помощью цифровых средств, обеспечивающих дистанционное взаимодействие, в таком случае следует презюмировать исполнение традиционным, а не дистанционным способом. Тем самым это не приводило бы к незаключенности договора и было направлено на сохранение договорных обязательств между сторонами. Данные выводы согласуются с разъяснениями, изложенными в постановлениях высших судов. Изначально ВАС РФ указывал, что при наличии спора о заключенности договора суд должен оценивать обстоятельства и доказательства в их совокупности и взаимосвязи в пользу сохранения, а не аннулирования обязательства³. В. А. Мыррин при комментировании постановления Пленума ВС РФ⁴ указал, что суд подтвердил существование в нашем правовом порядке принципа толкования *favor contractus* (благоприятствование сделке). Согласно данному подходу при толковании условий договора суд отдает предпочтение тому варианту, который сохранит договор в силе⁵.

Отнесение условия о прямом волеизъявлении на исполнение обязательства дистанционным способом следует отнести к существенным условиям, как выражающим природу соответствующего договора, при этом в случае отсутствия

¹ Гавзе Ф. И. Социалистический гражданско-правовой договор - М., Юридическая литература 1972.

² Постановление ФАС Центрального округа от 15.10.2009 № Ф10-3839/09 по делу № А14-17112-2008-618/29 ; постановление ФАС Центрального округа от 17.10.2011 по делу № А62-466/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановления Президиума ВАС РФ от 08.02.2011 по делу № 13970/10 и от 05.11.2013 по делу № 9457/13.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» // Российская газета. 2019. № 4.

⁵ Автонова Е. Д., Астапенко П. А., Борейшо Д. В., До М. Ю., Мальшаков А. А., Мыррин В. А., Никлушкина А. С., Папилин И. И., Романова О. И., Ходасевич Л. С. Комментарий к постановлению Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2019. № 9. С. 68–118 ; № 10. С. 137–191 ; № 11. С. 71–125.

соглашения сторон презюмировать исполнение традиционным способом. Это обеспечит сохранение договорных правоотношений между сторонами, что впоследствии будет способствовать сохранению баланса интересов между сторонами.

*Черкасова Ю. А.,
адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя*

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СЕКРЕТАРЯ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ КАК УЧАСТНИКА С НЕОПРЕДЕЛЕННЫМ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ СТАТУСОМ

В настоящее время все чаще и чаще в научных кругах ученых — процессуалистов стала подниматься проблема, связанная с процессуальным статусом лиц, которые не регламентированы законодателем в Разделе II, но при этом упоминаются в отдельных положениях действующего УПК РФ. Исследуемый вопрос носит открытый и дискуссионный характер не только в теории уголовно-процессуального права, но и вызывает определенные сложности и трудности в практической деятельности действующих сотрудников.

В первую очередь проблема заключается в «упомянутости», то есть такое лицо не имеет процессуальной самостоятельности (не закреплен в Разделе II УПК РФ), но при этом нашло отражение в тексте УПК РФ, и законодатель закрепляет лишь малую часть его прав и обязанностей. К примеру, секретарь судебного заседания или помощник судьи.

Во-вторых, наличие «участников», которые никаким образом не отражаются в тексте УПК РФ, но при этом получили собственное название в ходе правоприменительной деятельности, например, «статист», «заподозренный» или «подэкспертный». Обе категории нуждаются в тщательном анализе, так как такие «новые участники» не только ежедневно привлекаются в производство по уголовному делу уполномоченными лицами, но и при этом обладают более широким перечнем прав и обязанностей, по сравнению с тем, который указан в УПК РФ, либо не указан совсем.

По нашему мнению, необходимо рассмотреть правовое положение секретаря судебного заседания, без которого не проходит ни одно судебное заседание. Так, согласно содержанию ст. 245 УПК РФ, вышеупомянутое лицо осуществляет свои функции только на стадии судебного разбирательства, но при этом самостоятельным процессуальным статусом в полном объеме не обладает. Это подтверждается отсутствием:

- 1) данного понятия в ст. 5 УПК РФ;
- 2) исчерпывающего перечня его прав и обязанностей, как в содержании ст. 245 УПК РФ, так и в ряде других статей действующего уголовно-процессуального законодательства.

Отсутствие данного понятия в перечне определений, закрепленных в ст. 5 УПК РФ, вызывает сложности в первую очередь в практической деятельности

действующих сотрудников, так как они осуществляют разъяснение основного предназначения конкретного участника. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо дополнить статью следующим содержанием, а именно п. 41.2: «Секретарь судебного заседания — участник уголовного судопроизводства, привлекаемый на стадии судебного заседания, с целью осуществления протоколирования судебного разбирательства и реализации организационной и технической функции».

Следует согласиться с мнением Е. А. Волобуевой, которая считает, что «секретарь судебного заседания — это должностное лицо, осуществляющее ведение протокола судебного заседания»¹. Кроме того, А. А. Васяев в своих научных трудах отмечает, что статус исследуемого нами участника целесообразно закрепить в главе 8 УПК РФ, так как он осуществляет в судебном заседании вспомогательные функции². Считаем, что секретарь судебного заседания, в настоящее время, не является самостоятельным участником уголовного судопроизводства и относится к категории лиц, которые обладают неопределенным правовым положением. Несмотря на то что секретарь упоминается в ст. 245 УПК РФ, в ней не отражаются в полном объеме процессуальные гарантии (права, обязанности и ответственность). В связи с этим целесообразно закрепить на законодательном уровне процессуальный статус, а именно дополнить ст. 245 УПК РФ следующими положениями:

Часть 3: «Секретарь судебного заседания имеет право:

- 1) знакомиться с иными документами, определяющими его права и обязанности;
- 2) пользоваться предоставленными организационно-техническими условиями и средствами;
- 3) получать необходимые материалы, информацию и сведения по уголовному делу, в соответствии с занимаемой должностью;
- 4) иные права, предусмотренные УПК РФ».

Часть 4: «Секретарь судебного заседания обязан:

- 1) получать искивые материалы от помощников судей;
- 2) заниматься оформлением уголовных дел, в том числе подшивать материалы и дополнительные документы и осуществлять над ними контроль;
- 3) направлять копии определений лицам, участвующим в деле;
- 4) осуществлять проверку лиц и докладывать о явке, а также по указанию знакомить их с материалами дела;
- 5) вести протокол судебного заседания;
- 6) готовить и вывешивать списки дел, а также заполнять регистрационные журналы, статистические карточки;
- 7) проводить отбор кандидатов в присяжные заседатели;
- 8) осуществлять иную работу по поручению председательствующего».

Не вызывает сомнений, что основное предназначение секретаря судебного заседания заключается в протоколировании судебного заседания. Несмотря

¹ Волобуева Е. А. Проблемы регламентации процессуального статуса секретаря судебного заседания в УПК РФ России и стран — участников СНГ // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2011. № 1. С. 51–52.

² Васяев А. А. К вопросу о статусе секретаря судебного заседания // Администратор суда. 2007. № 4. С. 47.

на то, в настоящее время все активнее и активнее цифровизация внедряется во все сферы деятельности, сфера уголовного процесса не становится исключением. Появляется опыт использования технических средств в следственных действиях (например, дистанционный допрос). Разрешенные судебные заседания можно также посмотреть на соответствующих сайтах в Интернете. Однако свидетельствует ли это о том, что в скором времени секретарь судебного заседания будет заменен на какое-нибудь техническое средство, которое будет вести фиксацию судебного разбирательства? Считаем, что в ближайшее десятилетие будут осуществляться попытки такого «внедрения», но при этом роль секретаря судебного заседания немного скорректируется и будет заключаться не в протоколировании, а в проверке протокола судебного заседания на предмет правильности оформления и отсутствия грамматических и орфографических ошибок.

Подводя итог, следует отметить, что секретарь судебного заседания не только выполняет определенные вспомогательные функции на стадии судебного разбирательства, но и является самостоятельным участником уголовного судопроизводства. В соответствии со ст. 83 УПК РФ, протокол судебного заседания может быть допущен в качестве доказательства по уголовному делу, а значит, его отсутствие или наличие его с определенными ошибками могут повлечь ряд процессуальных последствий: утрата доказательственной базы, прекращение уголовного дела, нарушение основополагающих принципов, и т.д. В связи с этим значимость процессуальной документации не только не вызывает сомнений, но и усиливает важность лица, осуществляющего фиксацию судебного заседания — секретаря судебного заседания. Секретарь судебного заседания принимает участие в уголовном процессе, а именно в организации и проведении судебного заседания. Его действия направлены на создание таких условий, при которых суд сможет вынести законное и обоснованное решение, а также на освобождение судей от организационных и технических действий. Предложенные поправки и изменения будут способствовать регламентации не только его правового положения, но и закреплению основных процессуальных прав и обязанностей.

Баймолдина Б. Х.,

*аспирант Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

ОБРАЩЕНИЕ ВЗЫСКАНИЯ НА ЕДИНСТВЕННОЕ ЖИЛЬЕ ДОЛЖНИКА ПО ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ ПРОИЗВОДСТВУ (ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РЕАЛИИ В КАЗАХСТАНЕ И РОССИИ)

Вопрос обращения взыскания в рамках принудительного исполнения на единственное жилье должника-гражданина в последнее время стал актуальным и бурно обсуждаемым общественностью Казахстана. В этой связи представляется важным рассмотреть исполнительное законодательство Казахстана в данной части и практику его применения, причем в сравнении с опытом Российской Федерации.

Как известно, в советский период закон не допускал обращение взыскания на единственное жилое помещение. Такое положение было закреплено в приложении № 1 к ГПК Казахской ССР¹, которое действовало на протяжении более 35 лет.

В 1999 г. был принят ГПК суверенного Казахстана, в котором такое положение уже не содержалось.

Принятый в 2010 г. Закон РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»² (далее — Закон РК об исполнительном производстве) также не предусматривал норму об исполнительском иммунитете в отношении единственного жилья должника-гражданина, не являющегося предметом ипотеки. В указанные два законодательных акта в последующем неоднократно вносились изменения и дополнения, более того, в 2015 г. был принят новый ГПК РК³, однако вопрос об ограждении прав собственника единственного жилья, хотя и дискутировался, не нашел правового закрепления. Законодатель не принял во внимание, что жилье представляет не просто чрезвычайную ценность для каждого человека, но и является жизненно необходимым для него объектом собственности.

Полагаем, что отсутствие такой нормы в действующем законодательстве РК идет вразрез одному из основных принципов исполнительного производства, закреплённому статьей 3 Закона РК об исполнительном производстве, а именно неприкосновенности минимума имущества, которое необходимо для существования должника и членов его семьи. Следует отметить, что действующее законодательство РК не только позволяет обратиться взыскание на жилье, которое находится под ипотекой, но и в других случаях.

Статья 250-1 ГПК РК предусматривает, что в процессе принудительного исполнения решения суда взыскатель либо судебный исполнитель вправе обратиться с заявлением в суд об обращении взыскания на недвижимое имущество, принадлежащее должнику в случае невозможности погашения задолженности за счет другого имущества должника либо при недостаточности этого имущества.

По информации Министерства юстиции РК, с 2016 г. по октябрь текущего года судебные исполнители реализовали через торги свыше 1400 объектов залогового недвижимого имущества, а всего 464 должника самостоятельно реализовали свое имущество. При этом 195 должников были выселены из жилища, из них 74 % — из единственного жилья⁴.

Закономерно возникает вопрос, насколько законодательство об исполнительном производстве в данной части соотносится с нормами статьи 25 Конституции РК⁵, согласно которым в Казахстане создаются условия для обеспечения граждан жильем.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Казахской ССР, утвержденный Законом Казахской ССР от 28.12.1963. Утратил силу — Законом Республики Казахстан от 13.07.1999 № 412.

² Закон Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2021).

³ Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2021).

⁴ Источник, интернет-ресурс: URL: <https://www.nur.kz/politics/kazakhstan/1941673-deputaty-raskritikovali-deyatelnost-chastnyh-sudebnyh-ispolniteley-v-kazahstane>.

⁵ Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019).

Важно обратить внимание и на то, что в ноябре 2005 г. Казахстан ратифицировал¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах², статья 11 которого закрепляет, что государства — участники Пакта признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий право на достаточное жилище.

Следовательно, Основной закон страны и ратифицированный Казахстаном указанный выше Международный пакт диктуют необходимость внесения соответствующих изменений в ГПК РК и Закон РК об исполнительном производстве в целях соблюдения положений о том, что государство должно создавать условия, гарантирующие сохранение единственного жилья за гражданином-должником.

Следует подчеркнуть также наличие диссонанса между нормами цивилистического процессуального законодательства и нормами права уголовного и уголовно-исполнительного блока. Так, Уголовный³ и Уголовно-исполнительный⁴ кодексы РК предусматривают, что по приговору суда не подлежит конфискации единственное жилье осужденного и его семьи, площадь которого не превышает нормативов, установленных жилищным законодательством на каждого члена семьи.

Правовые нормы, позволяющие обращать взыскание на единственное жилье в процессе исполнительного производства, неоднократно подвергались критике и не один год обсуждаются ориентиры и направленность на создание условий для сохранения гражданином-должником права собственности на такое имущество, чтобы он в результате его реализации не остался без крова.

Положение гражданина-должника в таких ситуациях усугубляется сложившейся практикой применения норм об обращении взыскания на его жилье. Зачастую выставляемое на торги имущество в рамках исполнительного производства, продается в разы ниже его оценочной стоимости⁵ и, как следствие, реализованное имущество должника не покрывает сумму основного долга. Соответственно, при таких обстоятельствах, лицо, лишившееся жилья, остается еще и обязанным выплатить остальную сумму задолженности.

Некоторые подвиги в решении данного вопроса были предприняты в 2018 г. в ходе обсуждения законопроекта «О восстановлении платежеспособности граждан Республики Казахстан». Данным законопроектом для применения процедуры реализации имущества через суд были предусмотрены следующие основания: отсутствие целесообразности в восстановлении платежеспособности должника на основе плана; недостижение соглашения между должником и кредитором по условиям плана восстановления платежеспособности; выявление финансовым администратором обстоятельств, указывающих на недобро-

¹ Закон Республики Казахстан «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» от 21.11.2005 № 87.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966.

³ Уголовный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.07.2021).

⁴ Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.06.2021).

⁵ Источник, интернет-ресурс: URL: <https://www.zakon.kz/5091023-cto-predlozhitok-aev-dlya-resheniya.html>.

совестность поведения должника, которое препятствует реализации процесса восстановления платежеспособности; невыполнение плана восстановления платежеспособности должником.

В законопроект также были заложены положения о невозможности обращения взыскания на принадлежащее должнику единственное жилое помещение, если размер его полезной площади не превышает восемнадцати квадратных метров на одного проживающего. В случае же превышения указанных размеров на должника возлагалась обязанность обменять его на другое жилье (или продать с последующей покупкой другого), размер полезной площади которого не превышает восемнадцати квадратных метров на одного проживающего¹. Однако в последующем работа над проектом закона была приостановлена².

Особую остроту этот вопрос приобрел после событий, произошедших в городе Алматы в ходе реализации судебного акта о выселении, приведших к человеческим жертвам. В результате нападения со стороны должника погибли полицейские и частный судебный исполнитель³.

Это событие послужило основанием для того, чтобы в ноябре текущего года депутаты Сената Парламента Казахстана обратились с депутатским запросом к Премьер-министру страны, предложив установить запрет на обращение единственного жилья должника и рассмотреть возможность предоставления отсрочки заемщику по банковскому займу при невозможности исполнить условия договора до восстановления платежеспособности⁴.

Указанные реалии, имеющие негативные последствия для граждан вследствие ненадлежащего правового регулирования и практики правоприменения, свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства РК по рассматриваемому вопросу.

При этом целесообразно было бы использовать опыт исполнительного производства РФ, поскольку российским законодательством предусмотрен имущественный (исполнительский) иммунитет относительно жилого помещения (его частей), находящегося в собственности гражданина-должника.

Так, статья 446 ГПК РФ⁵ устанавливает, что взыскание по исполнительным документам не может быть обращено на жилое помещение (его части), если для должника-гражданина и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением, за исключением имущества, если оно является предметом ипотеки и на него в соответствии с законодательством об ипотеке может быть обращено взыскание.

¹ Источник, интернет-ресурс: URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36606535&pos=6;-106#pos=6;-106.

² Источник, интернет-ресурс: URL: <https://zonakz.net/2019/10/10/rabotu-nad-zakonoproektom-ovosstanovlenii-platezhesposobnosti-grazhdan-priostanovili-v-rk>.

³ Источник, интернет-ресурс: URL: <https://24.kz/ru/news/social/item/500007-k-tokaev-dal-porucheniya-posle-tragedii-v-almaty>.

⁴ Источник, интернет-ресурс: URL: <https://www.nur.kz/politics/kazakhstan/1941673-deputaty-raskritikovali-deyatelnost-chastnyh-sudebnyh-ispolniteley-v-kazahstane>.

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 01.07.2021).

Предлагается ввести аналогичную норму в ГПК РК и Закон РК об исполнительном производстве.

Вместе с тем следует отметить, что, к сожалению, ввиду отсутствия конкретных и однозначных порогов, установленных законодательством РФ, при принудительном исполнении судебных актов имеют место проблемы правоприменительного характера.

К примеру, в особом мнении к постановлению КС РФ № 11-П¹ судья КС РФ Н. С. Бондарь отмечает, что «отсутствие дифференцированных критериев применения имущественного (исполнительского) иммунитета в отношении принадлежащего гражданину-должнику на праве собственности жилого помещения (его части), как и нормативно-правового механизма реализации обращения взыскания свидетельствует о наличии такого пробела в законодательстве, который влечет нарушение конституционных прав и свобод граждан»².

Ряд ученых и практиков в статье, опубликованной в журнале «Закон»³, относительно принятого в апреле текущего года КС РФ постановления № 15-П⁴, возлагают надежду, что данное постановление, обозначившее минимальные границы исполнительского иммунитета⁵, в целом позволит соблюсти соотношение интересов сторон исполнительного производства⁶. Тем не менее большинство авторов указанной статьи придерживается мнения, что соответствующая позиция должна быть принята и воплощена в реальность на законодательном уровне, как того требует КС РФ.

В этой связи считаем целесообразным одновременно с введением соответствующих поправок в ГПК РК и Закон РК об исполнительном производстве провести на законодательном уровне детализацию пределов исполнительского

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова».

² Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря к постановлению Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова». Источник, интернет-ресурс: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129823/ca64a94db0d0c11737fa65a5dff795c392dd9cf7/ .

³ Исполнительский иммунитет в отношении единственного жилья: разрубил ли Конституционный суд gordиев узел? Комментарии Л. Михеевой, М. Гальперина, В. Яркова, Р. Мифтахудинова, А. Безрукова, Б. Гонгало, Г. Улётовой, М. Ероховой, Д. Клеточкина. Журнал «Закон» № 5 май 2021. С. 18–30.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2021 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 3 статьи 213.25 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина И. И. Ревкова».

⁵ Михеева Л. Ю. Исполнительский иммунитет в отношении единственного жилья: разрубил ли Конституционный суд gordиев узел? Комментарии Л. Михеевой, М. Гальперина, В. Яркова, Р. Мифтахудинова, А. Безрукова, Б. Гонгало, Г. Улётовой, М. Ероховой, Д. Клеточкина. Журнал «Закон» № 5 май 2021. С. 19 С. 18–30.

⁶ Улетова Г. Д. Там же. С. 27.

иммунитета в отношении единственного жилья, принадлежащего гражданину-должнику. Это необходимо в целях недопущения нежелательных последствий в правоприменительной практике, обеспечения объективной возможности удовлетворения законных прав и интересов взыскателя по исполнительному производству и предупреждения социальных рисков.

Введение таких норм и четкое урегулирование законодателем определения минимума, обеспечивающего достаточный уровень жилища, на наш взгляд, позволит в дальнейшем предотвратить проявление недобросовестности, злоупотреблений, уход от исполнения либо ненадлежащего исполнения своих обязательств со стороны должника — участника исполнительного производства.

Кулиев Д. Т.,

аспирант Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»

БЛАГОПОЛУЧИЕ МУСУЛЬМАНКИ: ЗАСЛУГА ПРАВА ИЛИ РЕЛИГИОЗНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ?¹

Как известно, *ius es ars boni et aequi* (право — искусство добра и справедливости). Из этого следует, что право существует для того, чтобы менять жизнь людей к лучшему и способствовать развитию справедливости в обществе, то есть обеспечивать благополучие человека.

Так сложилось, что в современном мире законодательство исламской правовой семьи представляется несколько неразвитым и, как следствие, далеким от стремления обеспечить людям благополучную жизнь. Бесконечно ведутся дискуссии о том, насколько право иметь четыре жены, запрет инициации развода женщиной (он возможен лишь в исключительных случаях) и пр. делают жизнь мусульманской женщины максимально неблагоприятной².

В контексте настоящего исследования мы обратимся к современному законодательству государств, которые принято называть мусульманскими, и рассмотрим, разнится ли оно с шариатскими нормами (которые и вызывают оживленные споры) касательно многоженства или совпадает.

Необходимо сразу обозначить, что мы четко будем разграничивать такие понятия, как «шариат», «фикх» и «исламское право». Под шариатом мы будем понимать предписания, ниспосланные Богом через Пророка Мухаммада. Из этого определения следует, что шариатские нормы имеют божественную природу и выражены только в двух источниках — Коране и Сунне Пророка Мухаммада (далее по тексту — Сунна). Сунна, в свою очередь, представлена хадисами — повествованиями об образе жизни Пророка Мухаммада, его действиях, словах и пр.³

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 20-311-90059 «Межконфессиональные браки по исламскому праву: теория и практика».

² Nasir Dr. Jamal J. Ahmad. The Status of Women Under Islamic Law and Modern Islamic Legislation. Netherlands. 2009. P. 17.

³ Кулиев Д. Т. Шариат и фикх: понятие, источники и соотношение // Исламоведение. 2020. Т. 11. № 1. С. 15–16.

Не совсем верно говорить, что мусульмане живут по нормам шариата; в этом случае более корректно употреблять термин «фикх», который, в свою очередь, имеет в исламской правовой мысли две коннотации. Во-первых, фикх есть наука о правилах внешнего поведения, которые извлекаются из шариата посредством различных методов. Во-вторых, это и сами правила внешнего поведения. То есть любые правила, извлеченные из шариата, которые касаются как сакральных аспектов (правила совершения молитвы, омовения и пр.), так и отношений между людьми (вопросы заключения договоров, институты брака и наследования и т.д.)¹.

Поэтому представляется целесообразным в контакте исламского права использовать именно понятия фикх — то есть исламское право представлено именно нормами фикха. При этом нельзя не сказать, что только такими правилами фикха, которые отвечают критериям права. Важно понимать, что различные типы правопонимания подразумевают разные критерии того, что считать правом. Но так как рассуждения о типах правопонимания в целом находятся за пределами тематики настоящего исследования, мы в качестве отправной точки будем использовать позитивистский тип правопонимания, согласно которому правовыми признаются нормы, которые исходят от государства. Возвращаясь к исламскому праву, необходимо отметить, что нормы, закрепленные в законодательстве мусульманских государств, могут совпадать с теми, что мы найдем в шариатских источниках, однако мы будем считать их именно нормами права постольку, поскольку они санкционируются государством².

Однако исламская правовая семья, хотя и пытается сохранить свою идентичность, так как многие нормы права исходят к нормам, ниспосланным более XIV в. назад, подвергается некоторым изменениям, которые, скорее всего, совершаются под влиянием западных стандартов.

Как мы указывали выше, вопрос о допустимости многоженства порождает много дискуссий. Ведь многоженство (да и полигамный брак в принципе) в большинстве государств на законодательном уровне запрещено (нормы многих религий также приветствуют лишь моногамный брак). Более того, в последнее время широко обсуждается бесправность женщины в мусульманском мире, в том числе ввиду допустимости многоженства (многомужество, согласно нормам ислама, является запретным)³. Правозащитники ратуют за то, что мужчина не должен находиться в привилегированном положении по отношению к женщине, поэтому многоженство необходимо запретить на законодательном уровне. Особенно такие дискуссии распространены в западном обществе, которое, хотя и либерально и толерантно по отношению к различным религиям, рекомендует придерживаться так называемого «умеренного ислама»: то есть соблюдать религиозные предписания, но не все, а только те, что вписываются в распространенную концепцию прав человека⁴.

¹ Schacht J. *Islamic Religious Law. The Legacy of Islam*. Oxford. 1979. P. 12.

² Сюкияйнен Л. Р. *Исламское право: взаимодействие юридического и религиозного начал // Ежегодник либертарно-юридической теории*. 2007. № 1. С. 103–105.

³ Nasir J. J. *The Islamic Law of Personal Status*. L. Graham and Trotman. 1986. P. 17.

⁴ Ефимова Л. М. *Вызовы современности и исламская общественная мысль в ЮВА / Л. М. Ефимова // Страны Юго-Восточной Азии и Запад: многообразие форм взаимодействия. История и современность*. М. 2013. С. 7.

Как известно, согласно Корану, мужчина имеет право иметь до четырех жен. Однако шариат — это феномен религиозный, не имеющий отношение к правовым нормам. В современном обществе зачастую отождествляются шариат, фикх и исламское право. И если говорить о стереотипах, то практически каждый, не задумываясь, скажет, что в любом государстве, в котором ислам провозглашен официальной религией, мужчине дозволяется иметь четыре жены; что, в свою очередь, ставит женщину в неблагоприятное положение и пр. Соответствует ли такое утверждение нормам, изложенным в современном законодательстве мусульманских государств.

В контексте допустимости многоженства мусульманские государства можно образно разделить на три группы. Для первой группы свойственен запрет многоженства в принципе. Для второй группы характерна допустимость многоженства при соблюдении некоторых условий. Третья же группа подразумевает, что заключение второго и последующего брака происходит без каких-либо препятствий.

Итак, в первую группу, на самом деле, входит только одно государство — Тунисская Республика. Согласно ст. 18–20 Кодекса о личном статусе Туниса многоженство запрещено¹. При этом, как известно, мусульманину необязательно регистрировать свой брак в органах государственной власти — достаточно заключить никах (обряд заключения шариатского брака, проводится имамом); но в Тунисе полигамный брак запрещен на обоих уровнях: на уровне государственной и религиозной регистрации. Более того, попытка заключить такой брак влечет юридическую ответственность, подразумевающую наказание до одного года лишения свободы. Женщина, которая намеревается стать второй женой (или уже ей стала), если ей известно о том, что она становится участницей полигамного брака, также подлежит наказанию.

Такое положение в законодательстве Туниса вызывает достаточно оживленные дискуссии в обществе: считается, что именно к такому должен стремиться мусульманский мир. Хотя, если оценивать такие нормы с точки зрения соответствия их шариату, они абсолютно ему противоречат, ведь в аяте 3 суры 4 Корана прямо говорится о том, что мужчине дозволено иметь до четырех жен (все мазхабы (религиозно-правовые школы) также единодушны в этом вопросе).

Следующая группа представляют большинство мусульманских государств. В них многоженство дозволено; но заключить полигамный брак представляется практически невозможным, так как необходимо соблюсти некоторый перечень условий для того, чтобы судья заключил такой брак (без решения суда такой брак недопустим). Например, в ст. 44–46 Семейного кодекса Марокко указано, что полигамный брак дозволен только в том случае, если у мужчины, во-первых, имеется уважительная причина для того, чтобы жениться еще раз (при этом термин «уважительная причина» не имеет аутентичного толкования)². Во-вторых, мужчина, желающий сделать свой брак полигамным, должен быть материально способен двух (и более) женщин (как представляется, он должен суду представить некоторую информацию о своих материальных возможностях). В-третьих, первая жена должна выразить свое согласие относительно того, что её

¹ The Tunisian Code of Personal Status. URL: <https://www.jstor.org/stable/4322925> (accessed 17.10.2021).

² The Moroccan Family Code. URL: <http://www.hrea.org/wp-content/uploads/2015/02/Moudawana.pdf> (accessed 17.10.2021).

муж еще раз женится. Если первая жена согласна, уважительная причина есть, а материальное состояние позволяет содержать еще одну женщину, то судья разрешает заключение такого брака. Если первая жена не согласна, то она может либо инициировать развод (и тогда судья либо расторгает их брак, либо не дает согласие на другой брак), либо судья сам расторгает такой брак в соответствии с процедурой непримиримых разногласий. Также важно отметить, что если судья всё же намеревается заключить полигамный брак, он в обязательном порядке уведомляет женщину (потенциальную жену), что мужчина уже состоит в браке.

Принято считать, что такие препятствия, созданные законодателем, делают заключение полигамного брака практически невозможным. Однако следует также сказать, что требование о возможности содержать материально двух (и более) жён, исходит из шариата (мужчина обязан каждой жене всё давать поровну). Что, к слову, возможно далеко не всегда, поэтому и согласно шариату полигамный брак не так легко заключить.

Третья группа представлена государствами, законодательство которых максимально приближено к шариатским нормам. Например, согласно п. 3 ст. 11 Акта о защите семьи 1975 г. (Иран), мужчина имеет право жениться второй раз, если его первая жена согласна¹.

Таким образом, мы можем сказать, что право мусульманских государств, делая многоженство практически невозможным, в некоторой степени обеспечивать благополучие женщин и защиту их от произвола их мужей (хотя, как мы указали выше, подобные требования к заключению брака есть и в шариате, но они зачастую игнорировались до имплементации в законодательство, так как это невозможно было отследить).

¹ The Family Protection Act. URL: <https://www.fis-iran.org/en/women/laws/family> (accessed 17.10.2021).