

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Курский государственный университет
Юридический факультет**

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВА

Сборник научных работ

Выпуск 17

Курск – 2024

УДК 34
ББК 67

Печатается по решению
редакционно-издательского
совета КГУ

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВА: Сборник научных работ / Гл. ред. С.Н. Токарева. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2024. Вып. 17. 198 с.

Авторы публикуемых в сборнике научных статей — преподаватели юридического факультета Курского государственного университета и иных вузов России, а также практикующие юристы. Работы посвящены актуальным проблемам теории и истории права и государства, а также реализации норм частного и публичного права.

Сборник рассчитан на преподавателей, аспирантов, обучающихся юридических факультетов и всех, кто интересуется проблемами права.

УДК 34
ББК 67

© Курский государственный
университет, 2024
© Авторы

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | Стр. |
|--|------|
| <u>Теоретико-исторические правовые аспекты охраны правопорядка и законности</u> | |
| <i>О.Н. Мигущенко</i> Проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации | 6 |
| <i>В.П. Пашин</i> Генезис норм законодательства в области безопасности дорожного движения в советский период времени | 13 |
| <i>М.П. Тишаков</i> Проблемные аспекты исследования историко-правового опыта обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне | 22 |
| <i>С.Н. Токарева</i> Организация и деятельность советской милиции в послевоенный период | 31 |
| <u>Практика обеспечения правопорядка и законности в современном обществе и государстве</u> | |
| <i>О.Г. Боброва</i> Военная безопасность государственной границы Российской Федерации в условиях вооруженного конфликта: вопросы права | 36 |
| <i>С.В. Вендиктов, Е.Е. Иванов</i> Онлайн-репутация организации в системе факторов информационной безопасности | 43 |
| <i>В.А. Кислухин</i> Миграционная безопасность и роль полиции в ее обеспечении в Королевстве Нидерландов и Российской Федерации | 52 |
| <i>О.Б. Максименко</i> Средства защиты детей адвокатом в современном обществе в уголовном судопроизводстве | 70 |
| <i>К.Б. Кудланов</i> Современное абортное законодательство в РФ и его духовные пружины. Часть I | 75 |
| <i>А.Л. Панищев</i> Проблема применения понятия «клевета» к отдельным кинематографическим произведениям | 81 |
| <i>А.М. Прилуцкий</i> Защита прав граждан-должников при процедуре взыскания просроченной задолженности: новеллы законодательства | 89 |

| | |
|---|-----|
| <u>Правовая и антикоррупционная экспертиза в субъекте Российской Федерации: вопросы теории и практики</u> | |
| <i>В.М. Баранов, П.А. Кабанов, Р.Р. Магизов</i> Мониторинг состояния представительства независимых экспертов в составе региональных антикоррупционных комиссий | 95 |
| <i>А.В. Баталин, Т.В. Козырева</i> Экспертиза нормативно-правовых актов как фактор совершенствования исследовательской деятельности и профессиональной подготовки студентов юристов | 103 |
| <i>М.Д. Горбунов</i> Теоретические основы проблемы употребления оценочных понятий в праве: альтернативная позиция | 109 |
| <i>О.Л. Казанцева</i> Принцип компетентности в деятельности независимых экспертов, аккредитованных Министерством Юстиции РФ на проведение антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов | 114 |
| <i>Е.Д. Костылева</i> Проблемы и перспективы развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов | 120 |
| <i>А.В. Лядская, В.Е. Черенков, А.Р. Латыпов</i> Развитие антикоррупционной экспертизы: барьеры и их преодоление | 124 |
| <i>Е.А. Никифорова</i> Доступ к информации о решениях как антикоррупционный фактор | 128 |
| <i>Д.В. Орлов</i> О некоторых аспектах правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: издержки и эффективность | 134 |
| <i>Н.А. Жукова</i> О некоторых проблемах правового регулирования экспертной деятельности | 139 |
| <i>А.В. Парфенов</i> Поиск баланса интересов субъектов как условие повышения качества законодательства (на примере правового компромисса) | 142 |
| <i>В.В. Попов</i> Основные этапы проведения правовой и антикоррупционной экспертизы: к вопросу о профессиональной подготовке независимых экспертов | 150 |

| | |
|---|-----|
| <p><i>К.И. Рейтор</i> Об одном положительном опыте взаимодействия независимого эксперта с органами публичной власти и использования потенциала институтов гражданского общества в сфере проведения правовой и антикоррупционной экспертизы</p> | 157 |
| <p><i>Н.Г. Русакова</i> Роль куратора высшей школы в формировании антикоррупционного поведения студентов</p> | 165 |
| <p><i>А.Е. Русецкий, Т.А. Тухватуллин</i> Совершенствование института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов</p> | 168 |
| <p><i>К.Н. Сергунин</i> Антикоррупционное просвещение как элемент профессионального развития научно-педагогических работников</p> | 173 |
| <p><i>Т.Ю. Сухондяева</i> Актуальные вопросы миграционной политики в условиях специальной военной операции</p> | 180 |
| <p><i>А.И. Тихонов</i> Концепция федеральной целевой программы «программно-аппаратный комплекс мониторинга ЕИС «Антисговор»»</p> | 187 |
| <p><i>Л.Р. Храпаль, Д.Р. Заляльева</i> Антикоррупционное просвещение педагогов методами креативной педагогики</p> | 189 |

**Теоретико-исторические правовые аспекты охраны
правопорядка и законности**

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

О.Н. Мигущенко*

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье рассматриваются тенденции развития законодательства в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Проводится аналогия с историческими периодами нашей страны, для которых было характерно решение задач по обеспечению защищённости интересов государства, общества и личности от внешних и внутренних угроз.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственный аппарат, бюрократический централизм.

O.N. Migushchenko*

**PROBLEMS OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF THE
RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article examines the trends in the formation of the legal foundations of the national security of the Russian Federation. An analogy is drawn with the historical periods of our country, which were characterized by solving problems to ensure the protection of the interests of society from external and internal threats.

Key words: national security, state apparatus, bureaucratic centralism.

Становление российской государственности было процессом сложным, шла ломка представлений о путях и средствах развития страны. В значительной степени были подвергнуты сомнению считавшиеся ранее незыблемыми истины. В частности сформировался миф о противопоставлении рыночной и плановой экономики и другие. Ситуация стала меняться в первые годы XXI века, когда усложнение международной обстановки поставило на повестку дня вопрос о необходимости конкретизации целей деятельности государства. Так уже в Послании Президента нашей страны 2006 года были высказаны идеи и поставлены задачи весьма близкие, стоявшим перед нашей страной в 1930-е годы. В 1930-е годы наша страна столкнулась с жёстким давлением, прежде

* *Мигущенко Олег Николаевич – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет».*

* *Migushchenko Oleg Nikolaevich – Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Kursk State University».*

всего, Англии. Недружественные действия в отношении СССР принято связывать с британским премьер-министром А.Н. Чемберленом. Он проводил активную политику по «натравливанию Германии на Россию» с конечной целью «исключения России из Европы».

Проблемы современной России аналогичны тем, которые успешно были решены СССР в 1930-е годы. Это позволило Президенту Российской Федерации в 2006 году сделать вывод о необходимости изучения и использования положительного опыта Советского Союза, но без повторения его ошибок. В области внешней и внутренней политики наметилась смена курса, которая объяснялась тем, что современный «товарищ волк знает кого кушать». Кушает и никого не слушает. И слушать, судя по всему, не собирается»¹.

Переход к новой парадигме развития российского общества был нескорым. В определённой степени такое положение объясняется действием ч. 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». В результате создавалась ситуация когда в обществе отсутствовал единый взгляд на целый ряд основополагающих ценностей, интересов и целей России².

Изменение подхода к общественному развитию наметилось уже при подготовке Стратегии национальной безопасности до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) когда была определена главная идея обеспечения национальной безопасности – «безопасность через развитие». В дополнение этого курса 4 мая 2011 г. Президент утвердил Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Дальнейшая трансформация взглядов связана с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этот закон закрепил принцип единства и целостности, единства принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования. Тем самым был подвергнут сомнению господствовавший ранее тезис о ненужности планирования в современной России. Начался процесс преодоления мифа о том, что «рыночная экономика является абсолютным антиподом плановой экономики»³.

События, произошедшие в Украине, потребовали переоценки задач национальной безопасности, что привело к принятию новой Стратегии

¹ Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию России, Москва, 10 мая 2006 года. URL: [https:// mid.ru/ru/foreign_policy/news/1637937/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1637937/) (дата обращения: 14.04.2024).

² Баранов В. В. Актуальные проблемы национальной безопасности России. М., 2010. С. 8.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов / под ред. Марченко М.Н. М.: Зерцало, 2004. С. 148; Панина Е.В. Чтобы выжить, России нужен Госплан // URL: <https://russtrat.ru/analytics/17-aprelya-2021-0010-3872> (дата обращения 28.04.2024).

национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683). В новой Стратегии были подвергнуты корректировке представления о национальной безопасности, посредством консолидации определений понятий «национальные интересы» содержащихся в Концепции национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300) и Стратегии национальной безопасности до 2020 года. Был введён новый термин, который ранее вызывал неоднозначное отношение – это термин «государственная безопасность». Главным стратегическим приоритетом объявлялось укрепление обороны страны и рост стабильности в обществе. Наибольшее значение, по нашему мнению, следует придавать впервые появившемуся разделу «Основные показатели состояния национальной безопасности». Среди наиболее значимых показателей были следующие: удовлетворенность граждан степенью защищенности ... личных и имущественных интересов; ожидаемая продолжительность жизни; валовой внутренний продукт на душу населения; децильный коэффициент; уровень инфляции; уровень безработицы; доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования (п. 115). К сожалению, в современной стратегии такой раздел отсутствует.

Важным событием стало внесение изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. Особо следует отметить провозглашение в России единой системы публичной власти. Конституционное закрепление получила задача создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантированной защиты достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина, развитие социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1). Тем самым была усилена идея – «безопасность через развитие».

Эта идея нашла отражение и в современной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400). В п. 5.1. даётся определение понятия «национальная безопасность Российской Федерации» – состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны. Это нацеливает не только на пассивную защиту, но и на активное развитие. В то же время реализация идеи обеспечения национальной безопасности «через развитие» имеет резервы. Формулирование целостной, не декларативной, а реальной политики и стратегии национальной безопасности сталкивается с большими трудностями, что происходит из-за недостаточности развития методологических основ и фундаментальных принципов обеспечения безопасности личности и общества.

В частности серьёзной проблемой остаётся проблема координации органов государства и органов местного самоуправления на основе единой цели. Ситуация усугубляется её различным определением в системе законодательства. Приведём перечень некоторых нормативных правовых актов, в которых определяются цели деятельности субъектов единой системы публичной власти:

— ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации для всех органов, входящих в единую систему публичной власти, устанавливает цель «наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»;

— ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» для всех органов, входящих в единую систему публичной власти, провозглашает цель «соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства»;

— ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» целью деятельности Правительства Российской Федерации является «единая социально ориентированная государственная политика в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды» (ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»);

— ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» для государственных органов и органов местного самоуправления устанавливает цель «наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»;

— ч. 1 ст. 1 проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» определяет цель деятельности местного самоуправления — это «самостоятельное решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий»¹.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что для реализации стратегических целей национальной безопасности Российской Федерации требуется определенное переосмысление комплекса проблем, связанных с организацией и функционированием системы обеспечения национальной безопасности страны

Это ограничит стремление свести деятельность по обеспечению национальной безопасности к совершенствованию законодательства и

¹ Мигущенко О.Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5-10.

реформированию органов государства. Другими словами это позволит избежать соблазна подменить содержательную сторону деятельности формальной. Негативные последствия чего известны, имеют историческую традицию и требуют её переосмысления. На это нацеливает выступление В.В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме 16 июня 2023 года. Президент поставил задачу перехода от экономики спроса к экономике предложения, от экономики потребления к экономике созидания, фактически от общества потребления к обществу созидания. Наиболее заметным историческим периодом нашей истории, когда проводились мероприятия по построению общества созидания, было время 1930-х годов. Это противоречивый период нашей истории, но нуждается в изучении с целью не повторения ошибок и выявления положительного опыта. Тем более что, так же как и девяносто лет назад «результаты реформирования системы государственного управления в России весьма противоречивы»¹. Ещё большую актуальность обращение к указанному периоду истории придаёт аналогичность международной и внутривнутриполитической обстановки в СССР, указанного периода и современной России.

Одной из проблем 1930-х годов стала проблема бюрократизации органов публичной власти. Масштабы этого явления требовали реакции руководства страны. Калинин М.И., выступая на Всесоюзном съезде профсоюзов совторгслужащих сказал: «Важно вычистить большого бюрократа, потому что если вычистят большого бюрократа, то маленький, глядя на большого, исправится». Но тут же М.И. Калинин сетовал на то, что у нас все наоборот. То есть чистят мелкого бюрократа, а большого не трогают. На практике борьба с бюрократизмом оборачивалась еще большей волной бюрократизма и ростом расходов на содержание аппарата. В отдельных организациях за годы НЭПа аппаратные расходы выросли на 235 процентов.

Вмешательство единственной руководящей партии в деятельность государственных и общественных организаций возросло. И.В. Сталин, объясняя подобное положение, говорил, что формально партия не может вмешиваться в деятельность этих организаций. Но партия дает директивы коммунистам, которые работают в них. Поэтому случаи, когда коммунисты на заседаниях советов принимали не то решение, которое предлагал им секретарь партийной ячейки, считались большими недостатками в работе ячеек.

Совершенствовалась система контроля. Постепенно вся ответственность возлагалась на непосредственных исполнителей. Преобладающими становились кабинетные методы контроля. Теперь исполнители должны были отчитываться перед партийными органами. Представители же партийных органов отчитывались только перед вышестоящими руководителями. Создавалась идеальная бюрократическая модель, которая работала по принципу: приказываю «я», отвечаешь «ты». Стало распространяться мнение о

¹ Ивановский Б.Г. Реформы системы государственного управления в России: промежуточные результаты // URL: [https:// cyberleninka.ru/article/n/reformy-sistemy-...](https://cyberleninka.ru/article/n/reformy-sistemy-...) (дата обращения 20.04.2024).

том, что необходимо накладывать административные взыскания и не останавливаться перед привлечением к уголовной ответственности тех, кто не справлялся со своими обязанностями. И уже к 1934 году был создан централизованный административно-политический аппарат принуждения.

Проходили многочисленные структурные и кадровые изменениями государственного аппарата¹. В результате сокращений численность чиновников начинала превышать штатное расписание. Вот характерный пример этого. Курский Окрполеводколхозсоюз имел 82 работника, которые занимались счетными или канцелярскими делами. В то же время Союз имел по округу убыток в 525 тысяч рублей, и из них 190 тысяч было истрачено на аппаратные нужды. Несмотря на то, что Облкоопхлебсоюз ЦЧО утвердил штат для районных союзов в 17-23 человека, Тимский районный союз имел в своем составе 30 человек, Фатежский – 28, Обоянский – 26. Причем, это были в основном работники низкой квалификации².

Созданная система страдала существенными недостатками. Высшие круги полагались на низшие во всем, что касалось знания частных дел; низшие же круги доверяли верхам во всем, что касалось понимания всеобщего и, таким образом, вводили друг друга в заблуждение. Руководители «имели привычку» скрывать доходы своих предприятий. Из-за этого отсутствовала возможность в точном определении истинных доходов. Специалисты, профессионалы использовались на аппаратно-канцелярских работах, вместо конкретного дела переписывали бумаги. Чиновники не знали своих обязанностей. Многочисленные проверки отмечали, что в служебное время имеют место бесцельные хождения и праздные разговоры. Отдельные сотрудники могли несколько дней ходить с одной бумагой, создавая видимость работы.

Согласно закону Паркинсона в бюрократической системе действуют две аксиомы: 1) Чиновник множит подчиненных, 2) Чиновники работают друг для друга. В полном соответствии с этим законом звучали требования присылать отчеты по установленной форме в точно указанное время, хотя их иногда даже не читали, а вспоминали о них только при очередных проверках. Однако в случае несоответствия отчета установленной форме или нарушения сроков, исполнителей привлекали к дисциплинарной ответственности. Оценивая подобные приказы, А.З. Захаров, председатель 2 куста с. Барашево Тамбовского округа, на заседании райполеводсоюза в отчаянии восклицал: «Работать не вмоготу... ежедневно сыпятся горы бумаг». Председатель колхоза «Гигант» Россошанского округа т. Колотовкин говорил более конкретно: «Не знаешь, кого слушать. Из полеводсоюза говорят: «Ваш колхоз должен посеять такие культуры и дают план». Из МТС говорят: «Не слушайте его, вот вам задание, а иначе вам трактора не будет». А из животноводсоюза говорят: «Нет, вот, что вы должны засеять». Этот беспорядок пробуждал ностальгию по

¹ Мигущенко О.Н. Административно-территориальная реформа СССР в 20-е годы XX века и деятельность местных органов власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. С. 18-21.

² ГАКО (далее Государственный архив Курской области). Ф. Р-1821. Оп. I. Д. 200. Л. 111.

централизации и сильной власти.

Один из основных вопросов сельского хозяйства – подъем урожайности также находил чисто бюрократическое решение. Стали создаваться комитеты и комиссии по поднятию урожайности. Но самым главным фактором, должным увеличить урожайность становились совещания по поднятию урожайности.

В отчетах по поднятию урожайности перечислялось количество совещаний всех уровней и конференций школьных работников. Исходя из этого делался вывод, что в целом директивы правительства можно считать выполненными. Дело в том, что в условиях бюрократического централизма вышестоящее руководство интересовал в большей степени формальный отчет, нежели реальная работа. Наверх потоком шли отчеты о проведении совещаний. Эта форма отчета была наиболее удобной, так как совещания было легко считать и при этом не требовалось выполнять тяжелую работу. За осеннюю посевную кампанию 1929 года только в Курском округе было проведено 320 совещаний по повышению урожайности, в которых приняли участие 15 тысяч 471 человек. В Тамбовском округе в период подготовки к весенней посевной кампании 1930 года на всевозможных совещаниях отсидело 200 тысяч человек. Эффективность этих совещаний была низкой, потому что в основном совещания проводились людьми, не имевшими профессиональной подготовки.

Делегат первой областной конференции ВКП(б) ЦЧО тов. Литовченко отмечала: «В прошлом году, – рассказывала она, – к нам прислали чудака секретаря. И что же, станет он какой доклад делать, а на него свистят: «Брось, говорят, мы лучше тебя знаем». Да и сами работники, посланные в деревню, невысоко оценивали и результаты своей работы и методы. На совещании двадцатипятидесятников Тамбовского округа 11 мая 1930 года двадцатипятидесятник Дмитриев сообщал: «Наша массовая работа заключалась в официальной форме через собрания, с большими тягучими докладами о задачах социалистического строительства. Но конкретные задачи мы не разрешили»¹.

В этих условиях складывалась специфическая аппаратная психология, главной чертой которой было стремление показать полезность всевозрастающего аппарата, и поэтому все достижения связывать не с объективными условиями, но чисто с субъективной деятельностью аппарата. Преувеличение субъективной роли аппарата вело к нарушению равновесия категорий субъективного и объективного в оценке реальной жизни. Сфера субъективного понимания расширялась, объективного – сужалась. Нарушалась мера, что вело к гипертрофированному преувеличению субъективного в социальных отношениях вообще. Все успехи связывались с аппаратом и «национальным лидером», а недостатки – с происками «врагов народа».

Постепенно традиция критики бюрократии стала трансформироваться в рутинное порицание бюрократии. Групповые негативные оценки были заменены личными, тотальное отвержение переросло в борьбу с отдельными

¹ ГАКО. Ф. Р-1821. Оп. 1. Д. 6. Л. 1.

проявлениями. Таким образом, бюрократия из безусловно чуждого и внешне отрицательного явления превращался в свое и неременное. Важным средством преодоления этого явления стали «чистки государственного и партийного аппаратов».

Из этого возникает вопрос – проблема бюрократизма в современной России связана с тяжёлым наследием, от которого мы не можем освободиться уже более 30 лет или это качественно новое явление? Также актуален и другой вопрос: не помешает ли реализации нормативных правовых актов в сфере национальной безопасности принцип бюрократического централизма, на основании которого действует часть государственных служащих российского государственного аппарата и отдельные представители отдельных партий.

Библиографический список

1. Баранов В.В. Актуальные проблемы национальной безопасности России: монография. М.: АИПНБ, 2010. 541 с.
2. Ивановский Б.Г. Реформы системы государственного управления в России: промежуточные результаты // URL: [https:// cyberleninka.ru>article/n/reformy-sistemy-...](https://cyberleninka.ru/article/n/reformy-sistemy-...) (дата обращения 20.04.2024).
3. Квигли Кэрролл. Англо-американский истеблишмент. М.: Издательство «Наше завтра», 2021. 512 с.
4. Мигущенко О.Н. Административно-территориальная реформа СССР в 20-е годы XX века и деятельность местных органов власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. С. 18-21.
5. Мигущенко О.Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5-10.
6. Панина Е.В. Чтобы выжить, России нужен Госплан // URL: <https://russtrat.ru/analytics/17-aprelya-2021-0010-3872> (дата обращения 28.04.2024).
7. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Зерцало/ под ред. Марченко М.Н. 2004. 800 с.

УДК 34

ББК 67

10.09.00 ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В.П. Пашин*

ГЕНЕЗИС НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД ВРЕМЕНИ

Аннотация. Анализ изданных советским государством документов, относящихся к сфере безопасности дорожного движения, показывает стремление снизить аварийность на дорогах в основном через ужесточение наказаний за нарушение правил дорожного движения, иные административные меры. Вне поля зрения законодателей оставались конструктивные особенности советского автопрома, качество шоссежных дорог,

* *Пашин Василий Петрович – доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета.*

непоследовательная политика в области технического осмотра автомобилей. Результат – все возрастающее количество автоаварий со смертельным исходом.

Ключевые слова: государственная автомобильная инспекция, безопасность движения, правила дорожного движения, квалификация причин автомобильных аварий.

*V.P. Pashin**

GENESIS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF ROAD SAFETY IN THE SOVIET PERIOD

Abstract. An analysis of documents issued by the Soviet state related to the field of road safety shows a desire to reduce road accidents mainly through tougher penalties for violating traffic rules and other administrative measures. The design features of the Soviet automobile industry, the quality of highways, and inconsistent policies in the field of technical inspection of vehicles remained outside the sight of legislators. The result is an ever-increasing number of fatal car accidents.

Key words: state automobile inspection, traffic safety, traffic rules, qualification of causes of car accidents.

В современных условиях на автомобильных дорогах идет фактически каждодневная война, в которой ежегодно гибнет население небольшого районного центра. Велики потери от автоаварий и для экономической сферы. В Российской Федерации количество дорожно-транспортных происшествий и последствий от их выше, чем в развитых странах. По итогам 2023 г. количество дорожно-транспортных происшествий выросло на 4,5 %, а смертность на 2,4 %. Если в обустройство транспортной системы требуются колоссальные средства (в виду и объективных причин, например, размеров территории и климатического многообразия РФ), то имеются сферы, которые не требуют больших финансовых вложений. Одним из таких направлений является законодательство в области обеспечения безопасности дорожного движения. Целью настоящей статьи является выявление основных исторических этапов в развитии и совершенствовании законодательства по обеспечению безопасности дорожного движения.

С формально-исторической точки зрения отправная точка в становлении законодательства в области дорожного движения относится к началу XVII в. По указам того времени с лихачами, при первом случае нарушения езды, проводили разъяснительную беседу, при повторном нарушении – секли кнутом, а при третьем могли отправить на каторгу. По указу 1732 г. тяжесть наказания за лихую езду возрастает – для лихачей предусматривалась смертная казнь.

В связи с железнодорожным строительством во второй половине XIX в. появляется новый комплекс правил по пересечению железнодорожных путей – запрет на перегон скота, проезда, прохода в необорудованных для этого местах. Наказание включало в себя не только штрафные санкции, но и тюремное заключение.

* *Vasily Petrovich Pashin – Doctor of Historical Sciences, Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of Kursk State University.*

В советский период времени условно можно выделить три периода в развитии и становлении органов, осуществляющих контроль и деятельность за безопасностью автомобильного движения. Первый период (1917-1936 гг.) – становление органов и структур по контролю за автотранспортом. В начале 1930-х гг. впервые в стране определялся порядок технического осмотра автотранспорта, организуется автомобильная инспекция (5 ноября 1934 г.), но которая еще не обладала достаточными полномочиями по контролю за безопасностью дорожного движения. Она располагала только контрольными и наблюдательными функциями.

Второй этап охватывает период 1936-1963 гг. 3 июля 1936 г. создается Государственная автомобильная инспекция Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел. Великая отечественная война Советского Союза заставила сотрудников ГАИ установить контроль за работой ремонтных мастерских в целях контроля за своевременным и качественным ремонтом машин. Общая политика контроля за техническим состоянием машин сохраняется и в послевоенный период. Разрабатываются единые типовые правила автомобильного движения, на базе которых рекомендовалось создавать региональные правила.

Третий период ведет свой отсчет от постановления Совета Министров РСФСР от 6 июля 1964 г., (в котором впервые были утверждены единые правила технического осмотра автомобилей), до 1984 г., где функции технического осмотра автомобилей стали передаваться Станциям технического обслуживания, а за ГАИ сохранялись функции организатора и контролирующего органа.

Первые декреты Советской власти в области безопасности дорожного движения носили скорее локальный характер. В основном они касались столичных городов Москвы и Петрограда. Первым общероссийским законодательным актом в области дорожного движения явился Декрет СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (Правила)»¹. По данному декрету каждая машина, находящаяся на территории Москвы и Московской губернии, должна была быть зарегистрирована в Транспортном отделе Московского совета депутатов. Незарегистрированные машины арестовывались. Вновь прибывшие машины должны были регистрироваться в течение 24 часов. Исключение составляли автомобили, следующие через Москву транзитом (с остановкой менее 24 часов).

Необходимо отметить, что некоторые его положения сохранились до сих пор. Так, декрет предписывал требования содержать номерные знаки автомобилей в чистоте, они должны быть опознаваемы и легко читаемы как спереди, так и сзади. Каждый водитель должен был иметь необходимый комплект документов – удостоверение личности и водительские права

¹ Декрет Совета Народных Комиссаров от 10 июня 1920 г. «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (Правила)» // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1920. 13 июня.

(удостоверение экзаменационной комиссии при Транспортном отделе Московского Совета депутатов). Помимо технически-бюрократических требований определялись и некоторые правила езды по дорогам. Так, запрещался выезд на левую сторону дороги в узких местах, езда без глушителей. Ночью, при отсутствии освещения на улицах, предписывалось двигаться со скоростью не выше 10 верст в час. Общая максимальная скорость движения для легковых автомобилей разрешалась до 25 верст в час. Создавался также и специальный орган по контролю по соблюдению правил, изложенных в декрете – Автоинспекция транспортного отдела Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов. Утверждались виды административной ответственности за нарушение правил дорожного движения. Хотя в обязанности автоинспекторов входили не только вышеназванные функции, но и функции постовых милиционеров. Поэтому говорить о создании специальных органов по регулированию автомобильного движения еще рано.

В 1920-е гг. еще не существовало специально созданных органов, в обязанности которых входило только регулирование дорожного движения. Хотя рост автомобильного движения настоятельно требовал создание подобной структуры. В 1921 г. издается приказ по рабоче-крестьянской милиции, в соответствии с которым сотрудникам милиции необходимо было не только иметь знания в масштабах начальной школы, но и правила уличного движения. А в 1928 г. в Московской области и по г. Москве создается должность инспектора по регулированию дорожного движения. В 1929 г. совместное Постановление ЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1929 г.¹ рекомендовало создавать при областных управлениях милиции квалификационные комиссии для сдачи экзаменов для получения водительского удостоверения. В целом на созданные подразделения возлагался достаточно широкий спектр обязанностей – строительство и ремонт шоссе и грунтовых дорог, разработка перспективных планов строительства новых дорог, разработка их проектов и смет, надзор в целом за автомобильным делом, определение плановых цифр по увеличению автотранспорта в регионе (что, на взгляд автора являлось практически невыполнимым заданием), возбуждение судопроизводства по административным и дисциплинарным делам за нарушение действующих законов, распоряжений и правил, регулирующих дорожное движение. Впервые на законодательной основе определялись требования к профессиональным качествам водителей в зависимости от рода их деятельности – водитель автобуса, водитель такси, водитель грузового автомобиля. В целях определения «болевых точек» в уличном движении начинает вестись статистика всех аварий с целью определения узких мест в организации безопасности дорожного движения.

В соответствии с Постановлением ЦИК РСФСР от 31 декабря 1930 г. «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и

¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1929 г. «Об утверждении Положения о краевых (областных) управлениях шоссе и грунтовых дорог и автомобильного транспорта».

Наркомвнуделов автономных республик¹ при СНК РСФСР образуется Главное управление рабоче-крестьянской милиции, в структуре которой создавались качественно новые отделы – отделения по регулированию уличного движения. На вновь созданные отделения возлагались задачи, не только вытекающие собственно из названия подразделения, но и учет, анализ причин дорожно-транспортных происшествий, ведение разъяснительной работы в области безопасности дорожного движения. В 1931 г. в Москве появляется Отдел регулирования уличного движения, которые стали появляться и в других крупных городах СССР. Основное внимание отделов сосредоточивалось на организации работы с водителями в самом широком смысле этого слова. Прописывались основные правила, предъявляемые к водителям. В частности, водителю запрещалось курить во время движения, разговаривать.

5 ноября 1934 г. принимается постановление СНК по организации при центральном управлении шоссейных и грунтовых дороги автомобильного транспорта Государственной автомобильной инспекции. Однако на нее в основном возлагались только технические задачи, что было явно недостаточно. В целях поднятия ее авторитета 3 марта 1936 г. Государственная автоинспекция была включена в состав управления рабоче-крестьянской милиции. 3 июля 1936 г. СНК СССР принимает постановление «Об утверждении Положения о государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР»². Оно заложило основу единой государственной политики в области безопасности дорожного движения. Основная задача Государственной автоинспекции заключалась в регулировании дорожного движения с целью снижения аварийности на дорогах. Однако другие проблемы, которые способствовали аварийности, носили второстепенный характер, не были четко отражены в законодательном акте. На сотрудников ГАИ возлагались и хозяйственные задачи, например, осуществление контроля за работой авторемонтных мастерских и авторемонтных заводов. Хотя данное решение имело под собой и прагматическое значение. Нередко вышедший из ремонта автомобиль являлся далеко не полностью исправным. По утверждению исследователя Вадило Д.В. на дорогах страны технически полностью исправными являлись 53,9 % автомобилей³. Данное постановление не имело большого значения в плане снижения аварийности на дорогах, основной причиной которых являлась неисправность автомобилей.

¹ Постановление ЦИК РСФСР от 31 декабря 1930 г. «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и Наркомвнуделов автономных республик» // СЗ. 1930. № 60. Ст. 640.

² Постановление № 1182 «Об утверждении Положения о государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 41. Ст. 349.

³ Вадило Д.В. Становление основ законодательства и деятельность органов безопасности движения автомобильного транспорта в России (1936-2002 гг.) Дис. ...канд. ист. наук. Курск, 2005. С. 27.

В качестве промежуточного вывода можно отметить следующее. В предвоенный период отсутствовало единое общегосударственные правила дорожного движения. Только в 1940 г. утверждаются первые типовые правила дорожного движения, на базе которого рекомендовалось создавать региональные правила. Обратим внимание. Специфика региональных правил дорожного движения по-прежнему сохранялась.

Великая отечественная война приостановила планомерное совершенствование законодательства в сфере автомобильного движения. Все было подчинено потребностям военного времени. Основное внимание уделялось оперативности ввода в действие неисправных автомобилей. Послевоенный рост автоперевозок увеличил аварийность на дорогах. Но законотворческая и правоприменительная практика отставала от реальной обстановки на дорогах и причин аварийности. Так, в послевоенной время широкое распространение получили факты неверной квалификации причин ДТП и вынесения по ним судебных решений. Имели место факты, когда судьями ДТП квалифицировались как умышленные проступки водителей. Но анализ причин ДТП, например, в г. Курске в 1957 г. показал, что 42 % дорожных происшествий происходило по вине пешеходов¹.

Ситуация усугублялась еще и тем, что до конца 1950-х гг. в стране отсутствовали единые правила дорожного движения. Объединяло их только общее название – «Правила уличного движения». Правила разрабатывались сотрудниками Госавтоинспекции и утверждались решением исполнительных комитетов советов депутатов трудящихся сроком на 3 года. Подобные частые внесения нюансов в законодательство по дорожному движению часто ставило водителей в тупик. Увеличение межрегиональных перевозок потребовали разработки единых правил дорожного движения для всей страны. 1 января 1961 г. подобный нормативный правовой акт был введен в действие. Однако правоприменительная практика по-прежнему трактовалась в одностороннем порядке – виноват водитель. УК РСФСР 1960 г.² предусматривал расширительное толкование статей об ответственности водителей за нарушение правил дорожного движения. Так, водителей в уголовном порядке могли наказать не только за факт совершения дорожно-транспортного происшествия с тяжкими последствиями, но и за возможность их наступления. Сохранялись различия в квалификации дорожно-транспортных происшествий в зависимости от принадлежности транспортного средства – государству или гражданину. Подобные анахронизмы не способствовали снижению аварийности на дорогах, ибо многие факты зависели от субъективной трактовки правоприменителей.

Первые единые правила дорожного движения «Правила движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам СССР» были введены в 1961 г.

¹ Об усилении мероприятий по обеспечению безопасности движения транспорта и пешеходов на автомагистралях в г. Курске: Приказ начальника Управления внутренних дел Исполнительного комитета Курского областного Совета депутатов трудящихся от 28 сентября 1957 г. № 279 // Архив УГИБДД КО. Д. 6. Л. 24.

² Закон РСФСР принят Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г. «Об утверждении Уголовного Кодекса РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

Затем они были скорректированы и переутверждены в 1965 г. Скорректированные правила дорожного движения действовали до 1973 г. Стремительное увеличение автомобильного общения с другими странами, прежде всего странами социализма, настоятельно требовали корректировки отечественного законодательства с учетом международных требований. С 1 января 1973 г. новые правила дорожного движения были основаны на Международной конвенции 1968 г. и иных Европейских соглашениях.

В условиях роста автопарка автомобилей требовалась новая правовая основа деятельности сотрудников ГАИ. 30 сентября 1963 г. Совет Министров СССР издает новое Типовое положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР¹. Здесь четко прописывался перечень нарушений правил дорожного движения, влекущие наложение административных штрафов и тарифы за их нарушение. Так, инспектор дорожного движения мог налагать в административном порядке штрафы до 3-х рублей, а государственный автомобильный инспектор – до 10 рублей. Штрафы в размере до 1 рубля взимались на месте.

Статистика ДТП показывала, что основной причиной аварийности на дорогах являлась неисправность автомобилей. Поэтому существенное внимание здесь уделялось совершенствованию технического осмотра автомобилей. Утверждались единые для всей страны правила ежегодного технического контроля всех автомобилей и тарифы за осмотр автомобилей.

Определенное смягчение международной обстановки, рост автомобильных поездок между странами социалистического содружества требовал унификации правил движения по городам и селам. Различия в трактовке правил дорожного движения между союзными республиками и даже регионами становилось не только анахронизмом, но и способствовало росту аварийности. Заложниками подобных различий являлись рядовые водители. 1 января 1965 г. в действие вступают новые Правила дорожного движения в городах и селам с учетом международного и всесоюзного опыта.

Одновременно продолжалась политика по ужесточению наказаний в отношении водителей, нарушающих правила дорожного движения, управляющими транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения. Так, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г.² вводил уголовную ответственность в отношении водителей, управляющими транспортным средством в состоянии опьянения. Вышеназванный Указ вносил изменения и дополнения в ст. 211 УК РСФСР, определявшую наказания за нарушения правил безопасности движения и эксплуатацию транспорта лицами, управляющими транспортными средствами. Так, за нарушение правил

¹ Постановление Совета Министров СССР от 30 сентября 1963 г. № 1022 «Типовое положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1963. № 39. Ст. 193.

² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. // Указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. М.: РСФСР. Верховный Совет. Президиум. 1968. 22 с.

эксплуатации транспортных средств, повлекшим потерпевшему легкое или менее тяжкое телесное повреждение или значительный материальный ущерб влекло за собой наказание от лишения свободы на срок до 3-х лет, наложение штрафа до 100 рублей с лишением права управлять транспортным средством до 2-х лет или без такового. За те же действия, повлекшие за собой смерть потерпевшего или причинение ему тяжкого телесного повреждения, наказывалось лишением свободы до 10 лет. За управление транспортным средством в состоянии опьянения лицом, лишенных водительских прав за такое же нарушение наказывалось лишением свободы на срок до 1 года, или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до 100 рублей. Выпуск в эксплуатацию технически неисправного транспорта, следствием которого стали последствия, предусмотренные ст. 211, наказывалось лишением свободы до 5 лет, или исправительными работами до 1-го года, или штрафом до 100 рублей.

Другими нормативными документами давалось разъяснение, на какие автотранспортные средства распространялись правила ГАИ. В частности, под транспортными средствами понимались средства, подлежащие регистрации в ГАИ. Тем самым исключались из общего перечня мопеды, велосипеды с мотором. Одновременно Пленум Верховного Суда разъяснял, что в состав самоходных машин включались любые дорожные, строительные, сельскохозяйственные машины, грейдеры, скреперы, автопогрузчики и пр.

В 1970-е гг. в СССР фактически началась автореволюция. Резко увеличилось количество автомобилей на улицах городов и дорогах, к которой оказались не готовы ни архитекторы, ни дорожные строители, ни законодатели. В 1973 г. вводятся в действие новые правила дорожного движения, которые четко определили новое понятие механического транспортного средства. А в 1974 г. вступили в действие новые «Правила проведения государственных периодических технических осмотров автомобилей, мотоциклов и прицепов». В соответствии с правилами к техническому осмотру автомобилей впервые стали привлекаться станции технического обслуживания.

Первым административным нормативным правовым документом, установившим единую административную ответственность за нарушение правил дорожного движения, явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 марта 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения»¹. Здесь прописывались обязанности должностных лиц автопредприятий и юридическая ответственность должностных лиц за халатное исполнение обязанностей, следствием которых явилось дорожно-транспортное происшествие. Устанавливалась повышающая сетка штрафов за неоднократные нарушения правил дорожного движения от 3-х рублей до 50 рублей, или лишение права управления транспортным средством на срок до 6 месяцев. Лица, в возрасте от 16 до 18 лет за нарушение

¹ Указ Президиума ВС СССР от 15 марта 1983 г. № 8918-X «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения» // Ведомости ВС СССР. 1983. № 25. Ст. 387.

правил дорожного движения подлежали административной ответственности на общих основаниях. Сотруднику милиции предоставлялось право подвергнуть лицо, совершившее административное нарушение, административному задержанию на срок до 3 часов. В случае неуплаты штрафа в установленный срок он взыскивался или из заработной платы, или из имущества нарушителя. Данный Указ вступил в действие с 1 сентября 1983 г.

Усиливалась ответственность за управление транспортным средством в состоянии опьянений. Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 г.¹ вносились изменения и дополнения в ряд законодательных актов, в связи с общей политикой в советском государстве по борьбе с алкоголизмом. Так, ст. 211.3 УК РСФСР ужесточала наказания в отношении лиц, допустивших водителей к работе, находящихся в алкогольном опьянении, или ответственных за техническое состояние. За подобные действия они могли лишиться свободы на срок до 5 лет, или исправительными работами на срок до 2-х лет, или штрафом от 100 до 300 рублей, с лишением права занимать должности, связанные с ответственностью за техническое состояние или эксплуатацию транспортных средств, на срок до 5 лет. Если подобное действие совершалось вторично, ответственность наступала по совокупности преступлений. Устанавливалась административная ответственность за ряд новых составов нарушений правил дорожного движения. Подобная законодательная политика ужесточения наказаний в целом по дорожно-транспортным происшествиям продолжалась и в последующие годы.

Хотя в законодательстве были и неудачные примеры. 19 декабря 1988 г. принимаются новые «Правила проведения государственного технического осмотра механических транспортных средств и прицепов»². В соответствии с данными правилами технический осмотр транспортных средств народного хозяйства окончательно передавался от Государственной инспекции самим предприятиям. Личные автомобили проходили техническое освидетельствование один раз в два года, а легковые автомобили из автопарка – ежегодно без учета сроков эксплуатации автомобилей. Подобная передача функций технического осмотра от ГАИ в частные руки постепенно стала превращаться в пустую формальность, превратившись в зарабатывание денег станциями технического осмотра.

В 1980-е гг. фактически повторилась ситуация начала 1970-х гг. Если в 1970-е гг. массово стали выпускаться автомобили для рядовых граждан, то в 1980-е гг. появляются более мощные и скоростные автомобили. Ориентация только на совершенствование законодательства и усиление административной ответственности терпит фиаско. Рост дорожно-транспортных происшествий со смертельным исходом продолжал расти. Требовалось разработать единую

¹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР за 3 1524-XI // Ведомости ВС РСФСР 1985. № 9. Ст. 306.

² Правила проведения государственного технического осмотра механических транспортных средств и прицепов: Утверждено Министерством внутренних дел СССР 19.12.1988 г. / Главное управление ГАИ МВД СССР. М.: Транспорт, 1989. 22 с.

комплексную программу по снижению аварийности на дорогах. Это – новые подходы в строительстве автомобильных дорог, которые исключали бы выезд на полосу встречного движения, устранение субъективного отношения между водителями и инспектором (массовое внедрение камер видеонаблюдений), усиление медицинских требований к кандидатам, получающим (переоформляющим) водительские права, вместо фактического «получения» медицинских справок. Но эта программа безопасных и качественных дорог начнет реализовываться только в начале 2020-е гг.

В современных условиях, вне сомнения, практики постоянного ужесточения штрафных санкций дала небольшие результаты – водители стали ездить аккуратнее. Но проблема – дороги. Все межрегиональные и загородные трассы должны иметь как минимум 4 полосы движения, с отбойником и освещением.

Библиографический список

1. Вадило Д.В. Становление основ законодательства и деятельность органов безопасности движения автомобильного транспорта в России (1936-2002 гг.) Дис. ...канд. ист. наук. Курск, 2005. 165 с.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*М.П. Тишаков**

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО ОПЫТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. Научная статья посвящена рассмотрению проблемных аспектов изучения и отражения в современной литературе историко-правового опыта становления и развития системы обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне. Автором раскрываются проблемные вопросы, требующие более скрупулезной проработки в рамках изучения становления и развития системы организации дорожного движения, обеспечения его безопасности, противодействия дорожно-транспортному травматизму на уровне различных субъектов государства. Акцентируется внимание на необходимость проведения дальнейших научных исследований особенностей взаимодействия центральных и региональных органов власти, общественных институтов на примере отдельных регионов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: аварийность, безопасность движения, Госавтоинспекция, дорожный травматизм.

*М.Р. Tishakov**

* *Тишаков Максим Петрович* Фамилия – кандидат юридических наук, доцент департамента права ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет».

* *Tishakov Maxim Petrovich* – candidate of sciences in law, associate professor of the law department Moscow City University.

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE STUDY OF HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE OF ENSURING ROAD SAFETY AT THE REGIONAL LEVEL

Abstract. The scientific article is devoted to the consideration of problematic aspects of studying and reflecting in modern literature the historical and legal experience of the formation and development of the road safety system at the regional level. The author reveals problematic issues that require more scrupulous study in the framework of studying the formation and development of the traffic management system, ensuring its safety, and countering road traffic injuries at the level of various subjects of the state. Attention is focused on the need for further scientific research on the specifics of interaction between central and regional authorities, public institutions on the example of individual regions in the field of road safety.

Key words: accident rate, traffic safety, traffic police, road injuries.

В последние десятилетия среди научного сообщества стали все более востребованными исследования историко-правового профиля раскрывающие особенности функционирования различных правовых и государственных институтов. Не является исключением в данном процессе и система обеспечения безопасности дорожного движения, которая с момента всеобщей автомобилизации испытала на себе значительные трансформации, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами. Примечательно, что данную систему активно исследуют с историко-правовых позиций не только в хронологическом, но и региональном разрезе, что обусловлено спецификой процесса автомобилизации, особенностями организации дорожного движения и противодействия дорожно-транспортному травматизму в различных территориальных субъектах. Поэтому не удивительно, что в настоящее время в наличии находится значительное количество изданий научного и публицистического характера посвященных затрагиваемому вопросу. Несмотря на это, огромные массивы сведений все еще находятся вне поле зрения исследователей, они сосредоточены в ведомственных и региональных архивных учреждениях, а доступные публикации имеют довольно разрозненный характер, ограничивающий возможности целостно восстановить картину обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне в недалеком историческом прошлом.

В рамках проводимого исследования сразу стоит отметить, что большинство публикаций, посвященных различным этапам становления и развития отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения неразрывно связаны с исследованием деятельности Государственной автомобильной инспекции. С одной стороны, это является вполне закономерным, так как именно Госавтоинспекция, вот уже на протяжении более восьми десятилетий выступает ключевым органом государственной власти с надведомственными полномочиями, которая и определяет ключевые направления обеспечения безопасности движения на автомобильном транспорте. Однако, с другой стороны, следует все же отметить, что с момента своего основания в 1936 году, ГАИ не является единственным институтом, хоть

и обладающим значительными полномочиями, в рассматриваемой сфере. Довольно весомую значимость имеют высшие и центральные институты государственной власти, органы регионального уровня и местного самоуправления, общественные объединения и сами граждане. К тому же система обеспечения безопасности дорожного движения, как свидетельствуют множественные исследования, функционировала, хоть и в несколько усеченном виде для современников, и до создания службы ГАИ. В связи с этим, необходимо еще раз отметить, что при изучении с историко-правовых позиций функционирования обозначенной системы, необходимо уделять внимание различным факторам, скрупулезно исследовать организационные и правовые аспекты деятельности институтов власти и общества.

В последние десятилетия, как уже отмечали ранее, тематика безопасности дорожного движения находится под довольно пристальными взглядами научного сообщества, органов государственной власти, а также граждан. Труды посвященные именно деятельности Государственной автомобильной инспекции, с одной стороны значительно сужают охват проблематики, но с другой – задают вектор научных исследований, определяют ключевые основы проведения дальнейших научных поисков, способствуют ликвидации «белых» пятен. Особенно данная ситуация свойственна для исследователей региональных аспектов функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения, представляющих собой значительное видовое разнообразие.

Активизация различного рода научных изысканий характерна в преддверии юбилейных дат создания Государственной автомобильной инспекции. Начиная с 1996 года¹ и по настоящее время издано значительное количество юбилейных² и тематических работ посвященных различным аспектам службы³, которые позволяют на различных этапах государственно-правового развития посмотреть предысторию, становление и развитие ключевого органа в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Такого рода издания, зачастую, богаты различным иллюстративным и справочным материалом, изобилуют примерами из практической деятельности, особенностями выполнения, стоящими перед сотрудниками

¹ История ГАИ: [К 60-летию; под ред. В.А. Федорова. М., 1996. 301 с.; ГАИ – 60 лет: История. Воспоминания. Очерки / [Авт.-сост. Н. А. Искрина, И. С. Храпов]. М., 1996. 462 с.; Под знаком ГАИ: Гос. автомобил. инспекции-60 лет / [Блохин А. В.]. М., 1996. 115 с.

² Золотая книга Госавтоинспекции, 1936-2006. Под общ. ред. В. Н. Кирьянова. В 3-х т. Т. 1. М., 2006. 271 с.; Золотая книга Госавтоинспекции, 1936-2006. Под общ. ред. В.Н. Кирьянова. В 3-х т. Т. 2. М., 2006. 478 с.; Золотая книга Госавтоинспекции, 1936-2006. Под общ. ред. В.Н. Кирьянова. В 3-х т. Т. 3. М., 2006. 450 с.

³ Суковицин В.И. Руководящий состав Госавтоинспекции НКВД-МВД, 1936-2016. Казань, 2016. 359 с.; От городского до инспектора ГИБДД. Ил. история службы / Авт.-сост. В.И. Суковицин. М., 2002. 288 с.; Милиционеры-регуляторы [сост. В.И. Суковицин]. Белгород, 2019. 102 с.; Суковицин В.И. ОРУД, ГАИ-ГИБДД: краткая история службы. М., 2001. 279 с. Суковицин В.И. Дорожно-патрульная служба. История и современность. М., 2003. 235 с.; Войтенков Е.А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в истории России. М., 2014. 239 с.

правоохранительных органов задач. Стоит также отметить и научный подход, активно используемый в последние десятилетия в исследовании системы обеспечения безопасности дорожного движения и деятельности органов Госавтоинспекции в ней, в частности.

Среди различных научных работ следует выделить исследования, отраженные в докторских диссертациях А.С. Квитчука¹ и Е.А. Войтенкова², которые с фундаментальных теоретико-методологических позиций рассматривают ключевые этапы эволюционирования всей системы обеспечения безопасности дорожного движения на общегосударственном уровне. Отдельным аспектам рассматриваемых вопросов, в том числе и на примере конкретных регионов в различные исторические периоды посвящены работы, подготовленные такими авторами как Е.А. Войтенков³, А.М. Мацук⁴, И.В. Питеркин⁵, О.С. Сидорова⁶, С.В. Смусенко⁷. В данном контексте следует также отметить работы профессора Г.П. Рифицкого⁸, посвященные автомобильно-дорожной безопасности в недалеком историческом прошлом.

Значительное количество материалов об историко-правовом опыте обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне дают соответствующие труды, подготовленные авторскими коллективами, зачастую действующими или бывшими сотрудниками Госавтоинспекции территориальных органов. Такого рода издания раскрывают различные аспекты деятельности службы, ее взаимодействие с иными правоохранительными органами и властными институтами, общественностью, по вопросам организации дорожного движения, противодействия аварийности на автомобильном транспорте, специфике выполняемых функций на примере различных городов и районов. Например, Брянской⁹, Ивановской¹⁰,

¹ Квитчук А.С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: Историко-правовое исследование. Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. 360 с.

² Войтенков Е.А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 354 с.

³ Войтенков Е.А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению безопасности дорожного движения во второй половине 60-х-середине 80-х гг. XX в. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 24 с.

⁴ Мацук А.М. Становление и развитие системы ГАИ - ГИБДД в Республике Коми в середине 1930-х – начале 2000-х гг. Автореф. дис. ... канд. истор. наук. Сыктывкар, 2009. 22 с.

⁵ Питеркин И.В. Организация уличного движения и безопасности в Санкт-Петербурге (Ленинграде) в XVIII-первой трети XX вв.: Историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 21 с.

⁶ Сидорова О.С. Госавтоинспекция Чувашской АССР в 1936-1991 годах: исторический опыт и уроки. Автореф. дис. ... канд. истор. наук. Чебоксары, 2008. 23 с.

⁷ Смусенко С.В. Развитие государственной системы безопасности дорожного движения в Российской Федерации: 1992-1999 гг. Автореф. дис. ... канд. истор. наук. М., 2006. 17 с.

⁸ Рифицкий Г.П. Автомобильно-дорожная безопасность: сб. науч. ст. М., 2019. 431 с.

⁹ Дороги службы и судьбы: страницы истории ГАИ – ГИБДД УВД по Брянской области / [авт. проекта и текста Е. Фрумкина]. Брянск, 2007. 367 с.

¹⁰ ГАИ-ГИБДД УВД Ивановской области 65 лет: Очерки истории / [Авт.-сост. С.А. Моисеев, А.А. Данилов]. Иванов, 2001. 143 с.; Рыцари Ивановских трасс / И. Антонов, А. Звездин. Иваново, 2011. 159 с.

Калужской¹, Кемеровской², Курганской³, Орловской⁴, Рязанской⁵ и Свердловской⁶ областей, Пермской края⁷, Донбасса⁸, Москвы⁹ и Подмосковья¹⁰, Санкт-Петербурга и Ленинградской области¹¹, Республики Коми¹², Северной Осетии¹³, Чувашии¹⁴, Югры¹⁵ и многих других.

Именно региональные издания, обладают возможностью использовать и актуализировать различные ведомственные акты, информацию текущих архивов и документов управлений (отделов, отделений) Госавтоинспекции, личные архивы, содержащие уникальные фотографии, богатый иллюстративный материал, воспоминания сотрудников службы о своей профессиональной деятельности. Это позволяет не только в научной, но и публицистической форме раскрыть различные направления деятельности Государственной автомобильной инспекции, ее взаимодействие с органами власти и общественности, специфические особенности правоприменительной и организационной деятельности, выполнение несвойственных для данной

¹ Государственная инспекция безопасности дорожного движения УВД Калужской области: [страницы истории: день вчерашний – день сегодняшний] / Авт.-сост. Муравьев А.И., общ. ред. Воронцов В.И. Калуга, 2006. 117 с.

² Берлинтейгер Б.И. Такая у нас работа: ГАИ Кузбасса. Кемерово, 1996. 174 с.

³ ГАИ – судьба моя: сб. очерков о ГАИ-ГИБДД Курган. обл. / [Ред. Бабушкин М.А.]. Курган, 2001. 199 с.

⁴ Гарина О.В. Становление и развитие системы советских органов по обеспечению безопасности дорожного движения (на материалах Орловской области). Орёл, 2019. 110 с.

⁵ Госавтоинспекция Рязанской области: на страже безопасности дорожного движения: 85-летию Госавтоинспекции посвящается / Макушев В.В. Рязань, 2021. 209 с.

⁶ Дорога: судьба и служба: Государственная инспекция безопасности дорожного движения Свердловской области. Екатеринбург, 2006. 261 с.

⁷ Страна 59: Кн. об истории ГИБДД ГУВД Перм. обл. / [Авт. Н. Гашева, В. Михайлюк]. Пермь, 2000. 230 с.; Государственная инспекция безопасности дорожного движения Пермского края: история и современность – 70 лет / [авт. Баландин В.А. и др.]. Пермь, 2006. 383 с.

⁸ История Госавтоинспекции Донбасса: 1936-2002. / С. Макштарьев, А. Шевченко, Ю. Краснонос, В. Мамин. Донецк, 2002. 256 с.

⁹ Суровые перекрестки: [Воспоминания ветеранов столич. автоинспекции]; сост. Кузнецов А.С.; Ред. Коркин С.В. М., 1995. 87 с.; Дирижеры московских магистралей: Сб. воспоминаний, очерков и рассказов о сотрудниках Госавтоинспекции [Сост. Кузнецов А.С.]. М., 1996. 510 с.; Травников Н.С. История ГАИ Москвы. Т. 1: 1917-1940. М., 2022. 285 с.; Травников Н.С. История ГАИ Москвы. Т. 2: 1941-1991. М., 2022. 471 с.

¹⁰ На крутых виражах...: история формирования и развития Госавтоинспекции Московской области: [юбилейное издание к 75-летию Госавтоинспекции Московской области]; под. общ. ред. С.А. Сергеев]. М., 2011. 208 с.

¹¹ Государственная автомобильная инспекция. Санкт-Петербург и Ленинградская область / [Авт.-сост.: Р.А. Гусев, И.В. Питеркин]. 2-е изд. СПб., 2001. 167 с.

¹² Мацук А. М. История ГАИ-ГИБДД Республики Коми (1936-2006 гг.). Сыктывкар, 2009. 233 с.

¹³ 80 лет в строю. ГАИ – ГИБДД Северной Осетии [авт.-сост.: И.Ю. Кастуева]. Владикавказ, 2016. 199 с.

¹⁴ ГАИ Чувашии. Чебоксары, 1996. 51 с.

¹⁵ Зеленый свет надежды: история управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / [Т.А. Гарбуз и др.]. Ханты-Мансийск, 2008. 223 с.

службы функций в силу различных обстоятельств. Учитывая, что региональные издания по своей структуре имеют довольно широкое разнообразие и свободу действий авторского коллектива, как и фактологическое наполнение, итогом чего является появление редких по своей структуре и содержанию трудов. Зачастую составители таких материалов не ставят перед собою конкретную цель – раскрытие только организационно-правовой деятельности службы, основываются на доступном материале, включающем в себя различное информационное наполнение, его проработанность, порой уникальность не имеющую аналогов в иных регионах, а иногда забытые исторические факты, которые на страницах изданий открывают значительные вехи службы.

В итоге это позволяет рассмотреть с различных сторон деятельность Государственной автомобильной инспекции, ее роль и значение в системе обеспечения безопасности дорожного движения. Последняя, также находит свое довольно широкое освещение в региональных специализированных изданиях. Таким образом, получается довольно парадоксальная ситуация, что в условиях наличия незначительного количества научных трудов посвященных становлению и развитию отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне это нивелируется за счет широкого спектра трудов посвященных Государственной автомобильной инспекции. Данная ситуация является вполне закономерной, учитывая, что в советском государстве, хоть и уделялось значимое внимание организации дорожного движения и обеспечение безопасности его участников, но выход проблематики на общегосударственный уровень, вне ведомственных границ не произошел.

Поэтому, для изучения современниками историко-правового опыта обеспечения безопасности дорожного движения на примере отдельных субъектов советского государства упоминаемые издания представляют собой довольно существенную основу для проведения более углубленных научных исследований. Вместе с тем текущие труды свидетельствуют об использовании разнообразных подходов на региональном уровне, как по вопросам организации дорожного движения, так и предупреждения дорожно-транспортных происшествий.

При этом стоит отметить, что до настоящего времени вне поле зрения исследователей находятся вопросы, связанные с ролью и значением организационной и правотворческой деятельности местных властных и общественных институтов в рамках рассматриваемой проблематики. Позитивные сдвиги в обозначенном направлении уже происходят. Ранее мы уже затрагивали различные стороны функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне, акцентировав внимание на вопросах послевоенного десятилетия¹, это позволило раскрыть

¹ Тишаков М.П. Нормативно-правовые и организационные аспекты обеспечения безопасности дорожного движения в середине XX столетия (на материалах Донбасса) // Теория и практика общественного развития. 2024. № 1 (189). С. 139-144; Тишаков М.П. Борьба с аварийностью на автомобильном транспорте на региональном уровне в начале 1960-х годов // Донецкие чтения 2023: образование, наука, инновации, культура и вызовы

особенности организации дорожного движения, противодействия аварийности на автомобильном транспорте, юридических основах такой деятельности.

Исторический опыт функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения в различных регионах свидетельствует, что несмотря на централизацию системы государственного управления в Советском Союзе на региональном уровне наблюдалась довольно значительная дифференциация подходов к выполнению ключевых задач в рассматриваемой сфере – сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения. Это обусловлено довольно разнообразными и специфическими условиями автомобилизации и дорожного строительства на территории каждого населенного пункта и района.

Тем не менее, одной из ключевых задач для современных исследователей встает более скрупулезный анализ регионального историко-правового опыта деятельности органов власти в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на основе использования архивных документов, воспоминаний сотрудников ГАИ о своей службе, привлечении иных источников информации. Данная задача обуславливает необходимость проведение сравнительно-правового анализа рассматриваемой системы с целью выяснения уникальных организационных и правоприменительных подходов, учета допущенных ошибок, возможности внедрения позитивного опыта в современных условиях. Это позволит на основе переосмысления советского подхода взглянуть под различными точками зрения по поводу деятельности системы обеспечения безопасности дорожного движения, роли каждого элемента в ней, их эффективности и возможности использования в настоящих условиях.

Библиографический список

1. 80 лет в строю. ГАИ – ГИБДД Северной Осетии [авт.-сост.: И.Ю. Кастуева]. Владикавказ: Терские ведомости, 2016. 199 с.
2. Берлинтейгер Б.И. Такая у нас работа: ГАИ Кузбасса. Кемерово: Сиб. родник, 1996. 174 с.
3. Войтенков Е.А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в истории России. М.: Юрист, 2014. 239 с.
4. Войтенков Е.А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 354 с.
5. Войтенков Е.А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению безопасности дорожного движения во второй половине 60-х-середине 80-х гг. XX в. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 24 с.

современности: материалы VIII Международной научной конференции (Донецк, 25-27 октября 2023 года). Донецк, 2023. С. 293-295; Тишаков М.П. Отдельные аспекты правового регулирования и организации обеспечения безопасности дорожного движения в 1950-х годах // Транспортное право и безопасность. 2021. № 1 (37). С. 242-257; Тишаков М.П. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности дорожного движения в УССР в 1948-1953 гг. // Актуальные проблемы государства и права. 2021. Т. 5. № 17. С. 39-56; Тишаков М.П. Организационно правовой опыт Донбасса по совершенствованию обеспечения безопасности дорожного движения в 1957-58 годах // Евразийский юридический журнал. 2020. № 3(142). С. 111-113.

6. ГАИ – 60 лет: История. Воспоминания. Очерки / [Авт.-сост. Н.А. Искрина, И.С. Храпов]. М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. 462 с.
7. ГАИ – судьба моя: Сб. очерков о ГАИ-ГИБДД Курган. обл. / [Ред. Бабушкин, М. А.]. Курган, 2001. 199 с.
8. ГАИ Чувашии. Чебоксары: Б.и., 1996. 51 с.
9. ГАИ-ГИБДД УВД Ивановской области 65 лет: Очерки истории / [Авт.-сост. С.А. Моисеев, А.А. Данилов]. Иванов: Иван. гос. ун-т, 2001. 143 с.
10. Гарина О.В. Становление и развитие системы советских органов по обеспечению безопасности дорожного движения (на материалах Орловской области). Орёл: ОрЮОИ МВД России им. В. В. Лукьянова, 2019. 110 с.
11. Госавтоинспекция Рязанской области: на страже безопасности дорожного движения: 85-летию Госавтоинспекции посвящается / Макушев В.В. Рязань: ГУП РО «Рязанская обл. тип.», 2021. 209 с.
12. Государственная автомобильная инспекция. Санкт-Петербург и Ленинградская область / [Авт.-сост.: Р.А. Гусев, И.В. Питеркин]. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Лики России, 2001. 167 с.
13. Государственная инспекция безопасности дорожного движения Пермского края: история и современность – 70 лет / [авт. Баландин В. А. и др.]. Пермь: Пушкина, 2006. 383 с.
14. Государственная инспекция безопасности дорожного движения УВД Калужской области: [страницы истории: день вчерашний – день сегодняшней] / Авт.-сост. Муравьев А.И.; общ. ред. Воронцов В.И. Калуга: Фридрихсбург, 2006. 117 с.
15. Дирижеры московских магистралей: Сб. воспоминаний, очерков и рассказов о сотрудниках Госавтоинспекции [Сост. Кузнецов А.С.]. М.: Робин, 1996. 510 с.
16. Дорога: судьба и служба: Государственная инспекция безопасности дорожного движения Свердловской области. Екатеринбург: Автограф, 2006. 261 с.
17. Дороги службы и судьбы: страницы истории ГАИ – ГИБДД УВД по Брянской области / [авт. проекта и текста Е. Фрумкина]. Брянск: Читай-город, 2007. 367 с.
18. Зеленый свет надежды: история управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / [Т.А. Гарбуз и др.]. Ханты-Мансийск: Полиграфист, 2008. 223 с.
19. Золотая книга Госавтоинспекции, 1936-2006. Под общ. ред. В.Н. Кирьянова. В 3-х т. Т. 1. М.: Красный пролетарий, 2006. 271 с.
20. Золотая книга Госавтоинспекции, 1936-2006. Под общ. ред. В.Н. Кирьянова. В 3-х т. Т. 2. М.: Красный пролетарий, 2006. 478 с.
21. Золотая книга Госавтоинспекции, 1936-2006. Под общ. ред. В.Н. Кирьянова. В 3-х т. Т. 3. М.: Красный пролетарий, 2006. 450 с.
22. История ГАИ: [К 60-летию / М.Б. Афанасьев, Л.А. Кочетов, Б.В. Россинский и др.]; под ред. В.А. Федорова. М.: Гуманитарий, 1996. 301 с.
23. История Госавтоинспекции Донбасса: 1936-2002 / С. Макштарьев, А. Шевченко, Ю. Красноносков, В. Мамин. Донецк: Юрпресс, 2002. 256 с.
24. Квитчук А.С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: Историко-правовое исследование. Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. 360 с.
25. Мацук А.М. История ГАИ-ГИБДД Республики Коми (1936-2006 гг.). Сыктывкар: КРАГСИУ, 2009. 233 с.
26. Мацук А.М. Становление и развитие системы ГАИ - ГИБДД в Республике Коми в середине 1930-х – начале 2000-х гг. Автореф. дис. ... канд. истор. наук. Сыктывкар, 2009. 22 с.
27. Милиционеры-регуляторы [сост. В.И. Суковичин]. Белгород: Зебра, 2019. 102 с.
28. На крутых виражах...: история формирования и развития Госавтоинспекции Московской области: [юбилейное издание к 75-летию Госавтоинспекции Московской области] / [В.В. Кузнецов, А.Н. Агапов, А.Е. Цыпкин; под. общ. ред. С.А. Сергеева]. М.: Подольская ф-ка офсетной печати, 2011. 208 с.

29. От городского до инспектора ГИБДД. Ил. история службы / Авт.-сост. В.И. Суковицин. М. Вариант, 2002. 288 с.
30. Питеркин И.В. Организация уличного движения и безопасности в Санкт-Петербурге (Ленинграде) в XVIII – первой трети XX вв.: Историко-правовой аспект. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 21 с.
31. Под знаком ГАИ: Гос. автомобил. инспекции-60 лет / [Блохнин А. В.]. М.: Науч.-изд. предприятие "2Р", 1996. 115 с.
32. Рифицкий Г. П. Автомобильно-дорожная безопасность: сборник научных статей / Г.П. Рифицкий. М.: Эдитус, 2019. 431 с.
33. Рыцари Ивановских трасс / И. Антонов, А. Звездин. Иваново: Новая Ивановская газ., 2011. 159 с.
34. Сидорова О.С. Госавтоинспекция Чувашской АССР в 1936-1991 годах: исторический опыт и уроки. Автореф. дисс. ... канд. истор. наук. Чебоксары, 2008. 23 с.
35. Смузенко С.В. Развитие государственной системы безопасности дорожного движения в Российской Федерации: 1992-1999 гг. Автореф. дис. ... канд. истор. наук. М., 2006. 17 с.
36. Страна 59: Кн. об истории ГИБДД ГУВД Перм. обл. / [Авт. Н. Гашева, В. Михайлюк]. Пермь, 2000. 230 с.
37. Суковицин В. И. Руководящий состав Госавтоинспекции НКВД-МВД, 1936-2016. Казань: Фолиант, 2016. 359 с.
38. Суковицин В.И. Дорожно-патрульная служба. История и современность. М. Вариант, 2003. 235 с.
39. Суковицин В.И. ОРУД, ГАИ-ГИБДД: краткая история службы. М., 2001. 279 с.
40. Суровые перекрестки: [Воспоминания ветеранов столич. автоинспекции]; сост. Кузнецов А.С.; Ред. Коркин С.В. М.: Центр, 1995. 87 с.
41. Тишаков М.П. Борьба с аварийностью на автомобильном транспорте на региональном уровне в начале 1960-х годов // Донецкие чтения 2023: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности: материалы VIII Международной научной конференции (Донецк, 25-27 октября 2023 года). Донецк, 2023. С. 293-295.
42. Тишаков М.П. Нормативно-правовые и организационные аспекты обеспечения безопасности дорожного движения в середине XX столетия (на материалах Донбасса) // Теория и практика общественного развития. 2024. № 1 (189). С. 139-144.
43. Тишаков М.П. Организационно правовой опыт Донбасса по совершенствованию обеспечения безопасности дорожного движения в 1957-58 годах // Евразийский юридический журнал. 2020. № 3(142). С. 111-113.
44. Тишаков М.П. Отдельные аспекты правового регулирования и организации обеспечения безопасности дорожного движения в 1950-х годах // Транспортное право и безопасность. 2021. № 1 (37). С. 242-257.
45. Тишаков М.П. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности дорожного движения в СССР в 1948-1953 гг. // Актуальные проблемы государства и права. 2021. Т. 5. № 17. С. 39-56.
46. Травников Н.С. История ГАИ Москвы. Т. 1: 1917-1940. М.: ВайзМедиа, 2022. 285 с.
47. Травников Н.С. История ГАИ Москвы. Т. 2: 1941-1991. М.: ВайзМедиа, 2022. 471 с.

*С.Н. Токарева**

ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД

Аннотация. В статье раскрываются особенности организации и функционирования советской милиции в послевоенный период. Автор рассматривает изменения в структуре органов внутренних дел, появление новых направлений деятельности, развитие системы социальной поддержки.

Ключевые слова: милиция, органы внутренних дел, органы правопорядка, Великая Отечественная война.

*S.N. Tokareva**

ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE SOVIET MILITIA IN THE POST-WAR PERIOD

Abstract. The article reveals the peculiarities of the organization and functioning of the Soviet militia in the post-war period. The author examines changes in the structure of internal affairs bodies, the emergence of new areas of activity, and the development of a social support system.

Key words: militia, internal affairs agencies, law enforcement agencies, the Great Patriotic War.

В очередной статье из цикла работ по организации и функционированию структур правопорядка в нашей стране¹ мы рассмотрим период после Великой Отечественной войны. Этот этап развития органов внутренних дел

* *Токарева Светлана Николаевна – кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Курского государственного университета.*

* *Tokareva Svetlana Nikolaevna – candidate of historical Sciences, associate Professor, head of the Department of theory and history of state and law, Kursk state University.*

¹ Токарева С.Н. К вопросу о периодизации истории отечественных органов правопорядка: «дополицейский» период (с древнейших времен до начала XVIII в.) // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 11. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2018. С. 90-94; Она же. Полиция Российской империи на межреформенном этапе (начало XVIII – середина XIX века) // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 13. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2020. С. 45-50; Она же. Правовая основа деятельности полиции Российской империи в середине XIX – начале XX века // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 14. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2021. С. 35-40; Она же. Милиция Временного правительства: принципы организации и деятельности // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 15. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2022. С. 34-41; Она же. Милиция периода Великой Отечественной войны // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 16. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2023. С. 79-87.

рассматривался рядом авторов, отметим ключевые вехи развития милиции в период «позднего сталинизма».

После подписания Акта о безоговорочной капитуляции Германии воины органов внутренних дел приняли участие в Параде Победы 24 июня 1945 г. Следом 7 июля этого же года была объявлена амнистия в связи с победой над гитлеровской Германией. В работу сотрудников органов внутренних дел вошли обязанности по трудоустройству и определению места жительства этих лиц, установлен контроль за их поведением¹. В столице усиливалась борьба с преступностью, пересмотрели дислокацию постов милиции.

Требовался научный подход к раскрытию правонарушений и 19 декабря 1945 г. научно-техническое отделение Главного управления милиции НКВД было реорганизовано в научно-технический отдел, который включал два отделения и научно-исследовательский отдел криминалистики с пятью лабораториями, библиотеку и бюро переводов. Позже 10 декабря 1949 г. подписан приказ министра внутренних дел МВД СССР «Об организации комиссии по приемке станционных сооружений Автоматической телефонной станции МВД СССР», с этого момента развивается служба связи.

Вместо Совета народных комиссаров образовано Правительство СССР – Совет Министров СССР, в частности НКВД СССР переименован в Министерство внутренних дел СССР. В этом же году 4 апреля произошли небольшие изменения и в низовом звене – вместо должностей участковых инспекторов милиции введены должности участковых уполномоченных милиции.

19 июля 1946 г. приказом МВД СССР создана юридическая часть в составе центрального аппарата МВД СССР и утверждено Положение «О юридической части МВД СССР». На нее возлагались функции по наблюдению за законностью издаваемых правовых актов министерства и консультированию по правовым вопросам.

Возрождаются формы привлечения населения к помощи органам правопорядка. 4 апреля 1946 г. Приказом МВД СССР № 084 объявлена инструкция «Об организации и практическом использовании бригад содействия милиции»², на основе которой граждане участвовали в охране общественного порядка. 21 февраля 1947 г. издана директива МВД о поддержке создающихся групп охраны общественного порядка, после чего общественные формирования стали организовываться более активно.

Самостоятельным направлением оставался уголовный розыск, 13 июля 1946 г. отдел уголовного розыска ГУМ СССР преобразован в Управление уголовного розыска ГУМ МВД СССР, на который возлагалась организация борьбы со всеми видами уголовных преступлений. Сразу же 15 июля этого года издан совместный приказ Министерства юстиции, Министерства внутренних дел и Генеральной прокуратуры № 036/0210/126с «Об усилении борьбы со

¹ Моруков Ю.Н. История органов правопорядка России в точных датах: Хронологический справочник. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 119.

² Там же. С. 120.

взяточничеством». Рекомендовалось рассматривать такие дела с привлечением общественности и освещением в печати. А 13 сентября 1946 г. принято Постановление Совета Министров СССР № 2062-852с «Об усилении борьбы со спекуляцией»¹. В связи с чем 21 января 1947 г. БХСС ГУМ преобразован в Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией ГУМ МВД СССР.

С 20 января 1947 г. по 15 марта 1953 г. Главное управление внутренних войск и подчиненные ему внутренние войска и Управление транспортной милиции со всеми подчиненными ему подразделениями (из МВД) находились в составе Министерства государственной безопасности, пока вместе с его другими службами не были введены в Министерство внутренних дел. А следом 13 октября 1949 г. принято постановление Совета Министров СССР № 4723-1815сс о передаче милиции и пограничных войск в Министерство государственной безопасности. Из МВД перешли пограничные войска и ГУПВ, милиция и ГУМ, а также военно-строительное управление². Система подразделений расширялась, еще в 1946 г. приказом МВД СССР были сформированы 5 комендатур на объектах атомной промышленности, в следующем году образовано подразделение на режимном объекте 550.

В уголовно-правовой политике государства 26 мая 1947 г. отменили смертную казнь, но ее восстановили для отдельных категорий осужденных, т.к. 12 января 1950 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О применении смертной казни к изменникам Родины, шпионам, подрывникам-диверсантам». 4 июня 1947 г. приняты указы Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества» и «Об усилении охраны личной собственности граждан», которыми устанавливались более строгие меры наказания. В следующем году начали создавать лагеря и тюрьмы МВД со строгим режимом для содержания особо опасных государственных преступников, организовано 5 особых лагерей, просуществовавших до 1954 г.

На смену Устава постовой службы 1940 г. 28 мая 1948 г. Приказом МВД СССР № 214 введен в действие «Устав постовой службы милиции», на постоянной основе создавали патрульные службы, допускали организацию офицерских постов. 3 декабря этого же года объявлена Инструкция «О надзоре за движением транспорта и пешеходов». А 16 апреля 1952 г. приказом МГБ СССР № 208 введен в действие «Устав постовой и патрульной службы милиции»³.

Важным документом, принятым 7 июля 1948 г. Приказом МВД СССР № 269, стал Дисциплинарный устав милиции, сменивший Дисциплинарный устав РКМ № 40 от 22 июля 1931 г. Новый акт регламентировал права, обязанности и дисциплинарную ответственность сотрудников милиции.

¹ Там же. С. 121-122.

² Там же. С. 122, 124.

³ Там же. С. 123, 127.

Приказом МВД СССР 12 апреля 1949 г. в городских и районных отделах милиции введены должности заместителей начальников по политчасти. Они сосредоточили в своих руках руководство политико-воспитательной работой и приближали ее к решению оперативно-служебных задач.

В 1950 г. проведено ряд значительных преобразований. Так, 22 августа принято Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) №3632-1516сс о работе милиции. В документе большое внимание уделялось профилактике преступлений, борьбе с хищениями социалистической собственности и укреплению общественного порядка. На службу в милицию направлялись коммунисты и комсомольцы. На следующий день проведена реорганизация ГУМ МГБ СССР. В его составе образованы управления: милицейской службы, уголовного розыска, по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, а также ряд самостоятельных отделов. 30 октября 1950 г. приказом МКБ ввели единую службу для рядового и офицерского состава милиции СССР (до этого транспортная милиция имела особую форму одежды).

Отдельно стоит упомянуть о развитии в этот период социальных вопросов – образование школ милиции для подготовки кадров, для сотрудников милиции создание поликлиник, госпиталей, домов отдыха, санаториев и пионерских лагерей.

Среди нематериальных стимулов можно назвать награды. Так, 1 ноября 1950 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР учреждена медаль «За отличную службу по охране общественного порядка».

Изменения в организационной структуре начались 5 января 1952 г., когда Постановлением Совета министров СССР № 42-12с была образована Коллегия МВД СССР. В ее состав вошли министр, заместители министра и два члена коллегии.

Постановлением Совета Министров СССР № 4633-1835с «Об использовании в промышленности, строительстве и других отраслях народного хозяйства работников, высвобождающихся из охраны, и меры по улучшению дела организации охраны хозяйственных объектов министерств и ведомств». В соответствии с данным актом при органах милиции создаются специальные подразделения – вневедомственная наружная сторожевая охрана, на которую возлагалась охрана торговых и хозяйственных объектов различного ведомственного подчинения.

Ключевой реформой в данном этапе «позднего сталинизма» стало 15 марта 1953 г., когда Верховный Совет СССР принял закон об объединении МВД СССР и МГБ СССР в единое министерство – МВД СССР. Это уже не первый опыт объединения под эгидой одного из них и разъединения данных министерств. В этот же день министром внутренних дел был назначен маршал Советского Союза Лаврентий Павлович Берия. Следующий этап развития органов правопорядка будет протекать в условиях либерализма или «хрущевской оттепели».

Таким образом, в представленный этап основными направлениями работы органов милиции стали противодействие уголовной и экономической преступности, в связи с чем, выделялось ряд специализированных структур –

БХСС, вневедомственная охрана. Проходил поиск оптимальной организации органов правопорядка.

Библиографический список

1. Моруков Ю.Н. История органов правопорядка России в точных датах: Хронологический справочник. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. 189 с.
2. Токарева С.Н. К вопросу о периодизации истории отечественных органов правопорядка: «дополицейский» период (с древнейших времен до начала XVIII в.) // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 11. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2018. С. 90-94.
3. Токарева С.Н. Полиция Российской империи на межреформенном этапе (начало XVIII – середина XIX века) // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 13. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2020. С. 45-50.
4. Токарева С.Н. Правовая основа деятельности полиции Российской империи в середине XIX – начале XX века // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 14. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2021. С. 35-40.
5. Токарева С.Н. Милиция Временного правительства: принципы организации и деятельности // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 15. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2022. С. 34-41.
6. Токарева С.Н. Милиция периода Великой Отечественной войны // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 16. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2023. С. 79-87.

**Практика обеспечения правопорядка и законности в
современном обществе и государстве**

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

О.Г. Боброва*

**ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННОГО
КОНФЛИКТА: ВОПРОСЫ ПРАВА**

Аннотация. Автором сформулированы особенности угроз военной безопасности России, актуальность которых многократно возросла в связи с проведением специальной военной операции по демилитаризации и денацификации Украины. В статье особое внимание уделено правовому обеспечению обороны, защиты и охраны Государственной границы как легитимному механизму минимизации указанных угроз, обеспечения суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности территории России. Предложена система организационно-правовых мер, направленных на развитие обороны Государственной границы в условиях СВО и современных вооруженных конфликтов, включая образование и придание правового статуса зон безопасности демилитаризованным территориям государства-агрессора.

Ключевые слова: Вооруженные Силы; пограничные органы; Государственная граница Российской Федерации; военная безопасность; специальная военная операция; оборона; защита и охрана Государственной границы; приграничная территория.

O.G. Bobrova*

**MILITARY SECURITY OF THE STATE BORDER OF THE RUSSIAN
FEDERATION IN CONDITIONS OF ARMED CONFLICT: LEGAL ISSUES**

Abstract. The author formulates the specifics of threats to Russia's military security, the relevance of which has increased many times in connection with the conduct of a special military operation to demilitarize and denazify Ukraine. The article pays special attention to the legal provision of defense, protection and protection of the State border as a legitimate mechanism for minimizing these threats, ensuring sovereignty, territorial integrity and inviolability of the territory of Russia. A system of organizational and legal measures aimed at developing the defense of the State border in the conditions of its own and modern armed conflicts, including the formation and granting the legal status of security zones to the demilitarized territories of the aggressor state, is proposed.

* *Боброва Ольга Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий 20 кафедрой (военного права) Военного университета имени князя Александра Невского Министерства обороны Российской Федерации.*

* *Bobrova Olga Gennadyevna – Candidate of Law, chief of the 20th Department (Military Law) Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation.*

Key words: Armed Forces; border authorities; State border of the Russian Federation; military security; special military operation; defense; protection and protection of the State border; border territory.

Необходимость комплексного исследования вопросов правового обеспечения военной безопасности, включая механизм обороны, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в условиях вооруженного конфликта подтверждается ходом специальной военной операции. СВО по своей правовой природе является актом упреждающей самообороны, соответствующим ст. 51 Устава ООН.

Целенаправленная планомерная милитаризация государствами-членами НАТО сопредельного с Россией украинского государства, образование милитаризованных зон вдоль российско-украинского участка Государственной границы, эскалация военных угроз, исходящих с приграничной территории Украины предопределила, а также исчерпание международно-правовых средств для разрешения российско-украинского конфликта вынудило Россию начать специальную военную операцию как единственного возможного средства обеспечения собственной военной безопасности.

Как отмечает профессор И.В. Холиков, вопрос обеспечения военной безопасности России был актуализирован «в связи с фактическим переходом всех государственных и иных институтов Украины под внешнее управление западной коалиции во главе с США. Это создало для России реальную военную угрозу в связи со стремлением руководства Украины вступить в НАТО и как следствие – с приближением инфраструктуры альянса на критически близкое расстояние к территории России, что существенно понизило бы уровень военной безопасности РФ»¹.

Военная безопасность определяется готовностью и способностью государства защищать свои интересы и суверенитет, противостоять военной агрессии и любым другим формам внешнего давления, в том числе, военного насилия или шантажа с позиции силы, а также пресекать попытки развязать гражданскую войну, межнациональные конфликты с применением насилия или террористической деятельности².

Концептуальная формулировка актуализированных в связи с проведением СВО угроз военной безопасности закреплена, помимо Военной доктрины, в Стратегии национальной безопасности РФ. В п. 15 отмечено, что наращивание силового потенциала НАТО и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение

¹ Холиков И.В., Кудашкин, А.В. Опыт концептуализации специальных военных операций в современном праве // Пути к миру и безопасности. 2023. № 1(64). С. 31-47.

² Рыльская М.А. Военное право как универсальный инструмент обеспечения безопасности государства. Контroversы предмета военного права в современных условиях. Доклад на межведомственной научно-практической конференции «Военное право в условиях современных вызовов и угроз». М., 24 апреля 2021 г.

альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам создают угрозу национальной безопасности.

Указанный тезис оказывает ключевое влияние на теоретическое осмысление изменившегося места обеспечения безопасности государственной границы в системе национальной и военной безопасности. Регулярные обстрелы из тяжелых систем вооружения гражданского населения и объектов инфраструктуры приграничных и тыловых субъектов РФ, действия диверсионно-разведывательных групп, уничтожение пограничной инфраструктуры, теракты и диверсии. А также невоенные угрозы, сопряженные с военными, направленными на уничтожение российской экономики, в первую очередь оборонно-промышленного комплекса, включающие:

1) пограничную блокаду (закрытие пунктов пропуска через государственные границы иностранных государств; противоправные действия в отношении пересекающих государственные границы иностранных государств граждан РФ, попытка их вербовки иностранными спецслужбами, и незаконное изъятие транспортных средств международной перевозки);

2) таможенную блокаду перемещения стратегически важных товаров, запрет на совершение таможенных операций в отношении товаров, ввозимых и вывозимых с территории Российской Федерации как участника ЕАЭС;

3) торговую блокаду (запрет на совершение внешнеэкономических сделок с российскими участниками ВЭД).

Указанные угрозы позволяют говорить о ключевой роли обеспечения безопасности государственной границы в системе военной безопасности российского государства в условиях вооруженного конфликта. При этом обоснованной считаем необходимость пересмотра системы правового обеспечения военной безопасности в пограничном пространстве военными и невоенными методами в условиях гибридного вооруженного конфликта. В частности, речь идет о необходимости теоретической разработки правового института обеспечения безопасности Государственной границы Российской Федерации (далее ОБГГ), включающего ее оборону (в первую очередь), защиту, охрану.

Как показывает проведенный системно-правовой и формально-догматический анализ, законодательство, регулирующее исследуемые отношения, отличается пробельностью и коллизийностью. Отсутствие системной и динамично развивающейся правовой основы ОБГГ в условиях современных вооруженных конфликтов, в свою очередь, не позволяет органам государственного управления, субъектам правоотношений адекватно реагировать на новые вызовы и угрозы в сфере военной безопасности.

Федеральный конституционный закон «О военном положении», Федеральный закон «Об обороне», Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ, Указ Президента РФ от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации», Военная доктрина, Стратегия национальной безопасности) и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации не образуют системного

подхода к правовому обеспечению военной безопасности Государственной границы, территории приграничных субъектов, тыловых субъектов РФ в мирное время, в угрожаемый период и во время вооруженного конфликта. В пункте 15 Военной доктрины России лишь упоминаются меры невоенного характера; в пункте 13 Концепции внешней политики России (от 31 марта 2023 г.) говорится о том, что целью гибридной войны США и их союзников против России выступает всемерное ослабление России, включая подрыв ее созидательной цивилизационной роли, силовых, экономических и технологических возможностей, ограничение ее суверенитета во внешней и внутренней политике, разрушение территориальной целостности¹.

Парадигма защиты и охраны государственной границы, которая характерна для мирного времени, утратила свою релевантность в условиях СВО на тех участках государственной границы, где:

- идут боевые действия;
- которые сопряжены с зоной вооруженного конфликта (граница с Украиной);
- вблизи которых созданы милитаризованные зоны государств-членов НАТО (граница РФ с Норвегией, Финляндией, Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей, США).

Нагрузка на участки государственной границы, находящиеся вдали от зоны боевых действий,кратно возросла в связи с перераспределением товарно-транспортных потоков. Состояние пограничной и таможенной инфраструктуры на указанных участках не во всех случаях отвечает требованиям обеспечения экономической, транспортной, миграционной, иных видов безопасности.

Указанные факторы предопределили необходимость постановки и научного осмысления вопроса о роли и месте обеспечения безопасности Государственной границы России в системе военной безопасности в частности и национальной безопасности суверенного российского государства в целом.

Обстановка на Государственной границе Российской Федерации с 2010 года развивается в контексте угроз военного характера. До указанного периода обстановка на Государственной границе характеризовалась наличием угроз национальной (государственной) безопасности. При этом военные меры были лишь одним из элементов обеспечения системы, направленной на противодействие угрозам национальной безопасности.

Переход военных опасностей в состояние военных угроз на Государственной границе РФ и на приграничных территориях детерминировал необходимость проведения СВО как акта упреждающей самообороны в соответствии со ст.51 Устава ООН. Таким образом, можно утверждать, что защита Государственной границы (ГГ) РФ, ее территориальной целостности и неприкосновенности в период проведения СВО возможна исключительно с привлечением ключевых элементов военной организации государства (п. «к»

¹ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» от 31.03.2023. № 229. URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303310007> (дата обращения 20.04.2023).

п. 8 Военной доктрины) – Вооруженных Сил, войск национальной гвардии, пограничных органов, которые осуществляют свою деятельность военными методами для вооруженной защиты Российской Федерации.

При этом концепция защиты и охраны ГГ, существовавшая ранее и закрепленная нормами Закона О ГГ, ФЗ Об обороне, Основ государственной пограничной политики, Стратегии национальной безопасности, Военной доктрины в условиях специальной военной операции и современных вооруженных конфликтов не может выступать политико-правовой и организационно-правовой основой и требует кардинального пересмотра. Как показал опыт специальной военной операции, комплексный ответ на угрозы военной и государственной безопасности действующими правовыми средствами дать практически невозможно. Как отметил Министр обороны РФ Белоусов А.Р., «противник быстро учится ... необходимы упреждающие меры»¹.

Обеспечение защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации военными методами в условиях СВО предопределяет необходимость правового закрепления политико-правовыми нормами понятия «обеспечение безопасности Государственной границы Российской Федерации», включающего институт *обороны*, защиты и охраны Государственной границы, обеспечения безопасности на территории приграничных субъектов РФ и прилежащих (приграничных) территорий иностранного государства, которые являются источником военных угроз для неприкосновенности ГГ, территориальной целостности РФ в особые периоды, как элемента военной безопасности государства.

При этом обоснованным теоретическим предпосылками указанных предложений служит тезис о том, что «оборона государства от возможного нападения иностранной державы является одной из важнейших функций государства. В современных условиях, когда агрессия является в международном праве осуждаемым актом, повсеместно в мире служит обоснованием военно-государственного строительства, в том числе и укрепление пограничных рубежей. В современной военной теории может включать в себя «упреждение», «упреждающий удар», «обезоруживающий удар» и другие эвфемизмы неспровоцированных наступательных военных действий»².

Легальная дефиниция понятия оборона включает систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности её территории (п. 1 ст. 1 Федерального закона № 61-ФЗ «Об обороне»).

¹ Белоусов назвал приоритеты на посту главы Минобороны // <https://ria.ru/20240514/belousov-1945878693.html> (дата обращения 01.06.2024).

² Рыльская М.А. Военное право как универсальный инструмент обеспечения безопасности государства. Контroversы предмета военного права в современных условиях. Доклад на межведомственной научно-практической конференции «Военное право в условиях современных вызовов и угроз». М., 24 апреля 2021 г.

Для осуществления обороны РФ необходимо создание зон безопасности (демилитаризованных зон¹) на территории иностранного государства-агрессора (п. 34 Военной доктрины). С позиции норм национального и международного права это может быть обосновано следующим образом:

1) нормы международного права: СВО – это упреждающая самооборона от действий государства-агрессора (ст.51 Устава ООН) в связи с образованием им милитаризованной зоны вдоль ГГ РФ. Как было указано ранее, такие зоны образуют государства-члены НАТО вдоль ГГ РФ, например, в северо-западном регионе Европы. В рамках самообороны необходима демилитаризация таких зон (образование безопасных зон), которые расположены на территории и в акватории иностранного государства-агрессора вдоль российской ГГ. Предпосылками указанного тезиса является применение противником дальнобойных артиллерийских систем, ударных БПЛА, объявление военно-политическим руководством Украины морских портов Анапы, Новороссийска, Геленджика, Туапсе, Сочи и Тамани зоной военной угрозы². Таким образом, такое положение дел детерминирует военные угрозы не только приграничным, но и тыловым территориям РФ. Образование зон безопасности является жизненно необходимым для полноценного обеспечения военной безопасности в условиях исчерпания иных международно-правовых средств. Следовательно, зоны безопасности по своему правовому статусу могут быть рассмотрены как элемент самообороны государства от вооруженной агрессии;

2) нормы российского права: угрозы военной безопасности носят комплексный характер, сосредоточены вдоль государственной границы. По законодательству мирного времени пограничные органы воспринимаются исключительно как органы защиты и охраны государственной границы. Отказ от системы и структуры пограничных войск и войскового способа охраны ГГ существенно ослабил систему обеспечения военной безопасности России. Законодатель в тот исторический период избрал недостаточно обоснованный подход. Однако в условиях вооруженного конфликта парадигма защиты и охраны участков ГГ, прилегающих к зоне вооруженного конфликта, в особые периоды и в угрожаемый период, не отвечает требованиям обеспечения военной безопасности.

В связи с характером современных вооружённых конфликтов, гибридных атак, пограничной, таможенной и торговой блокады необходим не просто пересмотр парадигмы защиты и охраны ГГ, а рассмотрения концепции обеспечения безопасности ГГ, важное место в которой занимает оборона ГГ. Выделение ГГ как отдельного самостоятельного объекта обороны обусловлено

¹ Рыльская М.А. Оккупация территории: особенности современного толкования правовых конструкций // Вестник военного права. 2023. № 2. С. 27-32. Рыльская М.А. Нейтрализованные зоны, санитарные и безопасные местности в условиях вооруженного конфликта: юридические критерии и возможности создания // Вестник военного права. 2023. № 3. С. 7-12.

² Украина предупредила о «военной угрозе» в акватории шести российских портов. 05.08.2023 // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18451383?ysclid=lky7rpibgk498395150> (дата обращения 26.05.2024).

ее первостепенным значением: оборона территории РФ (ст. 1 ФЗ об обороне) от вооруженного вторжения противника невозможна без обороны ГГ.

Таким образом, методологически решение проблемы обеспечения военной безопасности Государственной границы РФ предполагает сопряжение норм национального и международного права в условиях современных международных гибридных вооруженных конфликтов, а также межведомственное взаимодействие пограничных органов, Вооруженных Сил, войск национальной гвардии на территории России, а также на территории демилитаризованной для обеспечения безопасности приграничных субъектов и ГГ. Это же взаимодействие на территории иностранного государства требуется при обороне ГГ.

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие выводы:

1. Оборона государственной границы наряду с защитой и охраной выступает важнейшим элементом обеспечения безопасности Государственной границы Российской Федерации в условиях специальной военной операции.

2. Опыт СВО и характер военных угроз, исходящих с приграничной территории противника (регулярное применение дальнобойных артиллерийских систем и БПЛА, террористические атаки на гражданское население и объекты инфраструктуры, диверсии и действия ДРГ), предопределяет необходимость обеспечения безопасности Государственной границы Российской Федерации и приграничных субъектов РФ как важнейшего элемента военной безопасности России.

3. Для обеспечения военной безопасности государственной границы и приграничных субъектов РФ пограничными органами, ВС РФ, войсками национальной гвардии в соответствии с ФЗ «Об обороне» организованы рубежи обороны, один из которых превентивный (упреждающий) расположен на территории иностранного государства-агрессора. Такое положение дел детерминировано исчерпанием иных международно-правовых средств противодействия актам агрессии, исходящим с территории Украины, и, как следствие вынужденным началом СВО как акта упреждающей самообороны (ст. 51 Устава ООН). Следовательно, одна из целей СВО – демилитаризации Украины – достигается посредством образования зон безопасности и создания упреждающего рубежа обороны государственной границы вместо милитаризованных зон на украинской территории, что по своей правовой природе является самообороной.

4. Планомерное создание на территории Украины, государств-членов НАТО милитаризованных зон вдоль Государственной границы России предопределяет необходимость ответных легитимных мер, в том числе совершенствования правового обеспечения обороны государственной границы посредством внесения изменений в ФЗ «Об обороне» и Закон о Государственной границе в части признания государственной границы самостоятельным объектом обороны и наделения военнослужащих пограничных органов правом исполнения обязанностей военной службы на

территории иностранного государства в условиях вооруженного конфликта для отражения акта агрессии в отношении России.

Библиографический список

1. Рыльская М.А. Оккупация территории: особенности современного толкования правовых конструкций // Вестник военного права. 2023. № 2. С. 27-32.
2. Рыльская М.А. Нейтрализованные зоны, санитарные и безопасные местности в условиях вооруженного конфликта: юридические критерии и возможности создания // Вестник военного права. 2023. № 3. С. 7-12.
3. Холиков И.В., Кудашкин А.В. Опыт концептуализации специальных военных операций в современном праве // Пути к миру и безопасности. 2023. № 1(64). С. 31-47.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

С.В. Венидиктов, Е.Е. Иванов*

ОНЛАЙН-РЕПУТАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ ФАКТОРОВ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В статье рассматривается понятие и структура онлайн-репутации как коммуникативного феномена, входящего в систему факторов информационной безопасности организации. Показано, что информационная безопасность в ее «репутационном измерении» определяется способностью носителя репутации (индивидуального или коллективного) самостоятельно контролировать процесс конструирования своего информационного образа в сознании целевой аудитории посредством управления внутренними и внешними коммуникациями. Проанализированы риски, связанные с утратой контроля над формированием онлайн-репутации, приведены индикаторы определения тенденций к негативному развитию репутационных сценариев. Раскрыто содержание деятельности в сфере ORM (управления онлайн-репутацией), приведены его основные стратегии и этапы реализации.

Ключевые слова: онлайн-репутация, информационная безопасность, имидж, Интернет, коммуникация, репутационный менеджмент, ORM.

S. V. Venidiktov, E. E. Ivanov*

*** Венидиктов Сергей Викторович – кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры экономики учреждения образования «БИП – Университет права и социально-информационных технологий» (Могилевский филиал);**

Иванов Евгений Евгеньевич – преподаватель кафедры социально-гуманитарных дисциплин учреждения образования «Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь».

*** Venidiktov Sergey Viktorovich – Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics of the educational institution «BIP – University of Law and Socio-Information Technologies» (Mogilev branch);**

Ivanov Evgeny Evgenievich – a lecturer at the Department of Social and Humanitarian Disciplines of the educational institution Mogilev Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus.

ONLINE REPUTATION OF AN ORGANIZATION IN THE SYSTEM OF INFORMATION SECURITY FACTORS

Abstract. The article examines the concept and structure of online reputation as a communicative phenomenon that is part of the system of information security factors of an organization. It is shown that information security in its «reputational dimension» is determined by the ability of the bearer of reputation (individual or collective) to independently control the process of constructing their information image in the minds of the target audience by managing internal and external communications. The risks associated with the loss of control over the formation of online reputation are analyzed, and indicators for identifying trends towards negative development of reputation scenarios are given. The content of activities in the field of ORM (online reputation management) is revealed, its main strategies and implementation stages are given.

Key words: online reputation, information security, image, Internet, communication, reputation management, ORM.

Репутация – это общее мнение или оценка, которая формируется в сознании субъектов коммуникации в отношении определенного объекта и измеряет степень доверия и авторитета, который носитель репутации завоевали в конкретной социальной группе или сообществе. Лицо или организация с положительной репутацией субъективно воспринимаются как надежные, заслуживающие доверия и уважения, тогда как негативная репутация указывает на отсутствие социального одобрения. Субъективный характер репутации связан с отсутствием универсальных критериев социальной оценки, что проявляется на различных уровнях: от повседневных бытовых практик до выстраивания системы международных отношений.

В бизнесе, политике, образовании, деятельности онлайн-сообществ, индивидуальной активности и других сферах репутация рассматривается как выражение социальной идентичности (самооценка и самовосприятие, которые проявляются в формировании коммуникативной стратегии). Она является одной из наиболее ценных форм социального капитала для организации, так как способна обеспечивать долгосрочные конкурентные преимущества. Так, компании с высоким уровнем доверия клиентов демонстрируют лучшие финансовые показатели и устойчивость на рынке, что подтверждает важность целенаправленного формирования репутации¹. Деятельность по управлению репутацией затрагивает активность объекта этого управления в различных сферах: наряду с традиционной офлайн-коммуникацией критически важным направлением становится формирование информационного образа в пространстве интернет-коммуникации. В этом случае речь необходимо вести об онлайн-репутации.

Онлайн-репутация представляет собой закрепившийся в сознании целевой аудитории образ организации, бренда, компании или частного лица, сформированные на основе мнений и опыта пользователей, распространяемых на различных онлайн-платформах (поисковые системы, форумы, социальные

¹ Mastering Online Reputation Management: A Comprehensive Guide // URL: <https://statuslabs.com/blog/online-reputation> (date of access 24.05.2024).

сети и другие интернет-ресурсы)¹. Данный вид репутации формируется под воздействием контента, который организация распространяет, а также вследствие реакций и взаимодействий веб-пользователей, активности в социальных сетях и прочей «цифровой деятельности». Онлайн-репутация играет ключевую роль в формировании доверия целевой аудитории (клиентов, общественности, аудитории и т.д.), видимости бренда (при его наличии) и, в конечном итоге, в успехе коммуникационной стратегии.

Онлайн-репутация включает как положительные, так и отрицательные мнения, отзывы и комментарии. Ее особенность – подверженность влиянию как стихийных факторов, так и целенаправленного управления. Стихийный характер онлайн-репутации обусловлен сложным и многоаспектным характером формирования информационного образа в интернет-пространстве, невозможностью установления полного контроля над тиражируемой в Интернете информацией, потенциальным использованием механизмов скрытого влияния. Целенаправленное влияние, в свою очередь, составляет основу деятельности по управлению репутацией – т.н. репутационного менеджмента, который имеет как онлайн-, так и офлайн-измерение². Эффективное моделирование онлайн-репутации критически важно для поддержания позитивного имиджа организации, нейтрализации негативных информационных посылов, укрепления доверия целевой аудитории.

Важное направление репутационного менеджмента связано с обеспечением информационной безопасности организации. Информационная безопасность (состояние защищенности информационной сферы субъекта от нежелательного воздействия извне), которая в большей степени ориентирована на техническое обеспечение сохранности данных, конфиденциальности, противодействие несанкционированному доступу, также затрагивает сферу репутации. Поясним данный тезис.

Репутация представляет собой продукт коммуникативной активности субъекта и объектов в информационном пространстве, обладающий нематериальной природой, но способный получать материальное выражение в виде управления потребительским выбором, повышения или снижения лояльности целевой аудитории, общей капитализации компании и т.д. Например, в 2019 г. российская авиакомпания «Аэрофлот» пережила отток клиентов после скандальной истории с регистрацией на рейс пассажира с котом, превышающим установленные нормы по массе³. В 2020 г. пост Илона

¹ Raketa D. Digital Reputation Management: Definition, Importance, and Strategies // URL: <https://reputation.house/tpost/86udgaxoo1-digital-reputation-management-definition> (date of access 24.05.2024).

² Венидиктов С.В. Репутационная коммуникация в системе компетенций современного специалиста // Информационное общество: проблемы правовых, экономических и социально-гуманитарных наук: сб. материалов X Междунар. науч.-практ. конфер.; ред. кол. Ю.А. Матвейчев [и др.]. Могилев, БИП – Ун-т права и соц.-информ. технологий, 5 апреля 2024 г. Минск, 2024. С. 143.

³ Кравченко Е. Ответный удар кота Виктора: скандал вокруг «Аэрофлота» превзошел по силе кампанию про «иглу мужского одобрения» // URL: <https://www.forbes.ru/biznes/387391->

Маска в социальной сети Twitter о том, что пандемия продлится не более месяца, привел к снижению рыночной стоимости компании Tesla на 20 млрд. долларов США. Риски негативного информационного влияния непосредственно связаны с деловой репутацией организации: эффективность современной компании, по оценкам экспертов, на 50 % определяется ее репутацией, а в стоимости бренда информационный образ составляет не менее четверти, достигая иногда и 85 %¹.

Следовательно, информационная безопасность в ее «репутационном измерении» определяется способностью носителя репутации (индивидуального или коллективного – компании, бренда, организации, общественного формирования, политической структуры и т. д.) самостоятельно контролировать процесс конструирования своего информационного образа в сознании целевой аудитории посредством управления внутренними и внешними коммуникациями. В онлайн-коммуникации такая постановка вопроса приобретает особую актуальность, т. к. это пространство предоставляет возможности для наиболее оперативного и масштабного изменения информационного облика носителя репутации. В этой связи, на наш взгляд, уместна постановка вопроса о рисках утраты контроля над этими процессами, а также о признаках негативного внешнего (целенаправленного) влияния на репутацию.

Утрата контроля над функционированием репутации организации в Интернете может привести к серьезным последствиям: к формированию искаженного восприятия целевой аудитории и снижению ее активности, к утрате доверия и возникновению юридических проблем. Так, отрицательное мнение, сформированное в онлайн-коммуникации, может усиливаться нежелательной тональностью межличностной коммуникации, при которой аудитория делится негативным опытом, усугубляя репутационные проблемы организации. В случае с интернет-активностью последствием может быть ухудшений позиций в поисковых системах, геолокационных сервисах и т. д., что может затруднить обнаружение организации потенциальными клиентами и снизить показатели деятельности.

Утрата доверия целевой аудитории является еще одним значимым риском: негативная репутация уменьшает вероятность того, что потребители будут покупать товары или пользоваться услугами компании. Отрицательные отзывы и комментарии, размещенные в интернет-ресурсах, могут вызывать сомнения в отношении качества, надежности и уровня обслуживания, что напрямую влияет на экономические показатели. В результате компания может упустить потенциально выгодные варианты развития или сотрудничества, так как потенциальные партнеры и аффилиаты будут избегать коммуникации с организацией, имеющей негативную репутацию².

otvetnyy-udar-kota-viktora-skandal-vokrug-aeroflota-prevzoshel-po-sile-kampaniyu-pro (дата обращения 26.05.2024).

¹ Бюрг Ю., Кошкин О. Формула онлайн-репутации. М., 2022. 272 с.

² Bennett M.M. Reputation Management // URL: <https://broadly.com/blog/what-is-online-reputation/> (date of access 24.05.2024).

Следующий риск – снижение интенсивности долгосрочного взаимодействия с целевой аудиторией: потребители товаров и услуг, получившие нежелательный коммуникативный опыт, чаще отказываются от продолжения сотрудничества. Кроме того, ложные, дискредитирующие, диффамационные или неправомерные негативные отзывы в Интернете могут привести организацию к необходимости защиты своей репутации в судебном порядке, что создает дополнительные юридические риски. Поводом для судебного разбирательства может служить факт введения потребителей в заблуждение через нарушения прав на товарные знаки и неправомерное использование бренда для формирования негативной его репутации (например, преднамеренный «потребительский отзыв» на видеохостинге с рассказом о негативном опыте использования товара или услуги). Юридические последствия влекут также разглашение коммерческой тайны, персональных данных сотрудников организации, конфиденциальной информации и т.п.

Наконец, репутационные потери могут привести к оттоку клиентов, которые в последующем предпочтут организацию-конкурента, к снижению интереса инвесторов и потенциальных партнеров. В случае формирования негативной репутации возникают и кадровые проблемы: возрастает текучесть кадров и трудности с наймом, так как квалифицированные сотрудники склонны предпочитать компании с более благоприятной репутацией (даже при условии снижения заработка).

Эти риски демонстрируют необходимость активного, целенаправленного управления онлайн-присутствием организации и поддержания положительной репутации с целью нейтрализации возможных негативных последствий. Для определения тенденций к негативному развитию репутационных сценариев для организации в интернет-пространстве существует несколько индикаторов. Кратко рассмотрим основные из них.

1. Снижение продаж и обращений клиентов может свидетельствовать о негативном воздействии на репутацию бренда, поскольку потребители, возможно, теряют доверие к компании и предпочитают отказываться от ее продукции или услуг.

2. Увеличение количества отрицательных отзывов в Интернете явно указывает на ухудшение репутации бренда. Для организаций, представленных в русскоязычном сегменте Сети, например, критически важным является мониторинг отзывов на основных площадках: Otzovik.ru, Irecommend.ru.

3. Отсутствие рекомендаций со стороны клиентов в социальных сетях, мессенджерах, иных интернет-ресурсах является тревожным сигналом, указывающим на изъянах в работе по целенаправленному позиционированию. Так, если целевая аудитория не рекомендует организацию другим потребителям, это может свидетельствовать о недостаточной удовлетворенности или низком доверии, а также о проблемах с коммуникацией между организацией и потребителем. В то же время, если конкуренты активно реализуют мероприятия репутационного менеджмента в Интернете на фоне бездействия компании, это может привести к потере доли рынка и утрате конкурентных преимуществ.

4. Неэффективная реакция на отзывы в Интернете (как положительные, так и отрицательные), может также негативно сказаться на репутации организации. Профессиональное и своевременное реагирование представителей компании на обращения показывает клиентам, что их мнение важно, что способствует укреплению доверия и повышению лояльности потребителей.

5. Неэффективная работа в социальных сетях (либо отсутствие действующих аккаунтов в наиболее популярных из них – с учетом предпочтений целевой аудитории), выражающаяся в низком количестве подписчиков и отсутствии должного взаимодействия с пользователями, также может создавать репутационные риски. При этом вирусные негативные посты, размещенные на социальных платформах, могут нанести ущерб репутации бренда, если на них не последует оперативная и адекватная реакция.

6. Киберугрозы (киберклевета, фишинг и подделка бренда), напрямую связанные с пробелами в обеспечении информационной безопасности, способны нанести самый серьезный ущерб онлайн-репутации. Постоянный мониторинг возможных уязвимостей с точки зрения утраты важной информации, своевременное устранение возникающих проблем могут смягчить негативные последствия интернет-агрессии¹.

Следовательно, мониторинг потенциальных рисков, контроль индикаторов негативного развития репутационных сценариев и проактивное управление онлайн-присутствием являются ключевыми для поддержания и укрепления положительной репутации организации в цифровой среде. Указанные направления составляют содержание деятельности в сфере ORM – управления онлайн-репутацией (англ. online reputation management).

Управление онлайн-репутацией (ORM) представляет собой комплекс практик, направленных на мониторинг, влияние и улучшение репутации частного лица или организации в Интернете. Стратегии управления онлайн-репутацией включают: а) использование поисковой оптимизации (SEO) для повышения видимости и снижения влияния негативной информации; б) управление интернет-контентом; в) направление дискуссий на онлайн-платформах². Хотя ORM и SEO имеют общие черты, их цели различаются: ORM направлен на контроль распространяемой в Интернете информации об организации, а не только на повышение ранжирования конкретного сайта (это задача SEO-специалистов). Эффективное управление онлайн-репутацией важно для построения доверия, повышения авторитета и управления кризисными ситуациями, а также для защиты от репутационных потерь.

Основные этапы ORM охватывают: а) аудит онлайн-репутации; б) выявление негативного контента; в) создание качественного позитивного

¹ Иванов Е.Е., Вендиктов С.В. Онлайн-репутация как компонент экономической безопасности организации // Организационно-правовые основы экономической безопасности субъектов хозяйствования в условиях новых вызовов внешней среды: проблемы и пути их решения: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конфер.; под ред. Н.В. Мальцева. Екатеринбург, Уральский гос. горный ун-т, 9 апреля 2024 г. Екатеринбург, 2024. С. 92-94.

² Прохоров Н., Сидорин Д. Репутация в Сети. Как формировать репутацию в Сети, создавать фанатов своего бренда и защищаться от информационных атак. М., 2020. 272 с.

контента; г) работа с отзывами на онлайн-платформах и социальных сетей; д) эффективное реагирование на нежелательный контент. Остановимся на содержании отдельных этапов более подробно.

Аудит онлайн-репутации представляет собой систематический процесс сбора и анализа информации о репутации организации в Интернете, который включает в себя мониторинг различных онлайн-платформ и источников для получения данных о восприятии бренда целевой аудиторией. Целью аудита является выявление конкурентных преимуществ и слабых сторон, определение возможностей и угроз для организации, что позволяет разработать стратегии управления онлайн-репутацией и улучшения показателей социальной оценки организации.

Процесс аудита онлайн-репутации начинается с этапа сбора данных и включает мониторинг опубликованных в Интернете статей и иных материалов (включая визуальный контент вне текстового формата), блогов, новостных изданий и социальных медиа для определения информационного образа организации. Также проводится анализ отзывов на различных платформах (сайты с отзывами, социальные сети и форумы и др.), чтобы понять настроения целевой аудитории и выявить потенциальные проблемы в коммуникации. Далее следует этап анализа данных, на котором проводится изучение настроений и эмоциональных реакций аудитории, происходит разделение на положительные, негативные и нейтральные материалы. Идентификация тенденций позволяет выявить закономерности в распространяемых данных и понять болевые точки целевой аудитории, а также области, требующие улучшений.

На основе полученных на этапе аудита данных можно оптимизировать онлайн-присутствие организации, улучшить видимость в поисковых системах, увеличить количество подписчиков в социальных сетях и сгенерировать положительные отзывы. Кроме того, понимание демографических характеристик клиентов и их запросов помогает адаптировать продукты и услуги под их потребности. Для реализации ORM-стратегий используется широкий спектр инструментов и платформ. Например, системы мониторинга, такие как Brand Analytics, Brandwatch или YouScan, помогают собирать и анализировать данные из различных онлайн-источников, выявлять потенциальные риски и предотвращать репутационные потери.

На этапе идентификации негативного контента целесообразно применение автоматизированных алгоритмов анализа текстов, изображений и видео. Программные инструменты способны быстро обрабатывать значительный объем пользовательского контента, однако могут быть ограничены контекстом и языковой спецификой, что может привести к ложноположительным результатам. В целом, алгоритмы машинного обучения и искусственного интеллекта (ИИ) играют ключевую роль в ORM, так как они могут непрерывно совершенствоваться на основе изучения поведения пользователей. Подобные алгоритмы, разрабатываемые компаниями, работающие в сфере управления репутацией, адаптируются к новым тактикам и меняющимся тенденциям в создании интернет-контента, что повышает эффективность модерации. Однако в этом случае необходим дополнительный

контроль для минимизации ошибок и обеспечения этичности принимаемых решений. Например, инструменты фильтрации и блокировки позволяют организациям фильтровать определенные ключевые слова, темы или пользователей своих онлайн-ресурсов. Это ограничивает воздействие вредного контента, однако чрезмерное или некритическое использование таких инструментов может привести к созданию «пузырей фильтров» и «эхо-камер», к ограничению доступа к различным мнениям¹.

Системы пользовательских обращений предоставляют возможность пользователям сообщать о негативном или неподобающем контенте, отмечать контент, нарушающий правила сообщества или политики платформы. Как правило, интернет-платформы оперативно их рассматривают и отвечают на обращения от лица организации, принимают необходимые меры для удаления негативного контента после проверки и верификации.

Организация обратной связи с целевой аудиторией и широкой общественностью также играет роль в обеспечении информационной устойчивости организации. Мониторинг упоминаний в Сети и отзывов пользователей позволяет быстро выявлять области с негативным контентом и реагировать на него (например, инструмент Google Alerts помогает отслеживать упоминания организации на различных платформах). Отслеживание онлайн-активности с помощью инструментов агрегирования отзывов с различных платформ и уведомлений о них сочетается с мониторингом упоминаний бренда, комментариев и обсуждений на платформах ВКонтакте, X (Twitter), Facebook, Instagram² и др. Параллельное изучение упоминаний конкурентов в Интернете позволяет проводить бенчмаркинг (эталонное оценивание, сопоставительный анализ на основе эталонных показателей) и выявлять области для улучшения.

Ответы на отзывы и комментарии о деятельности организации требуют профессионализма и эмпатии: важно реагировать как на положительные, так и на отрицательные отзывы, решая возникающие проблемы, что способствует формированию положительного внешнего имиджа. В данном случае решающее значение имеет скорость реакции, поскольку по статистике около 80 % клиентов рассчитывают на получение ответа в течение 24 часов. Оптимальным периодом для реакции считается 24-48 часов, в течение которых наиболее действенны проявление эмпатии, выражение готовности к конструктивному диалогу с аудиторией³.

Стимулирование положительных отзывов включает активное привлечение лояльных клиентов к подготовке отзывов на ключевых онлайн-платформах для укрепления позитивной репутации организации, демонстрации положительной обратной связи. Избегание защитной позиции и попыток опровергнуть аргументы пользователей позволяет предотвратить эскалацию конфликта и сохранить авторитетную позицию в общении. Вместо этого важно

¹ Бюрг Ю., Кошкин О. Формула онлайн-репутации. М., 2022. 272 с.

² Социальные сети Facebook, Instagram принадлежат компании Meta, которая признана экстремистской организацией и запрещена в России.

³ Bennett M.M. Reputation Management // URL: <https://broadly.com/blog/what-is-online-reputation/> (date of access 24.05.2024).

показать понимание проблемы и предложить конкретные шаги для ее решения, что укрепляет доверие к организации, а перевод обсуждения в частное пространство (через предоставление контактной информации) позволяет решить проблему без привлечения излишнего внимания общественности, демонстрирует клиенту готовность к индивидуальному решению его вопроса. Помимо этого, анализ негативных отзывов предоставляет ценные данные для улучшения продуктов, услуг или системы внешней коммуникации, позволяя использовать критическую обратную связь для развития организации.

Таким образом, управление онлайн-репутацией является важнейшим фактором обеспечения информационной безопасности организации, ее коммуникативной устойчивости в ситуации возможного негативного воздействия. Методы ORM, позволяющие экспертно осуществлять мониторинг онлайн-присутствия и восприятия организации целевой аудиторией, направлены на формирование положительного цифрового следа, который способствует укреплению общественного доверия и авторитета организации. Моделирование, формирование и поддержание устойчивости коммуникативного образа в интернет-пространстве критически важно как для общей репутационной стратегии, так и для укрепления информационной устойчивости организации.

Библиографический список

1. Бюрг Ю., Кошкин О. Формула онлайн-репутации. М.: Альпина PRO, 2022. 272 с.
2. Вендиктов С.В. Репутационная коммуникация в системе компетенций современного специалиста // Информационное общество: проблемы правовых, экономических и социально-гуманитарных наук : сб. материалов X Междунар. науч.-практ. конф.; ред. кол. Ю.А. Матвейчев [и др.]. Могилев, БИП – Ун-т права и соц.-информ. технологий, 5 апреля 2024 г. Минск, 2024. С. 142-145.
3. Иванов Е.Е., Вендиктов С.В. Онлайн-репутация как компонент экономической безопасности организации // Организационно-правовые основы экономической безопасности субъектов хозяйствования в условиях новых вызовов внешней среды: проблемы и пути их решения: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф.; под ред. Н. В. Мальцева. Екатеринбург, Уральский гос. горный ун-т, 9 апреля 2024 г. Екатеринбург, 2024. С. 91-95.
4. Кравченко Е. Ответный удар kota Виктора: скандал вокруг «Аэрофлота» превзошел по силе кампанию про «иглу мужского одобрения» // URL: <https://www.forbes.ru/biznes/387391-otvetnyy-udar-kota-viktora-skandal-vokrug-aeroflota-prevzoshel-po-sile-kampaniyu-pro>. (дата обращения 26.05.2024).
5. Прохоров Н., Сидорин Д. Репутация в Сети. Как формировать репутацию в Сети, создавать фанатов своего бренда и защищаться от информационных атак. М.: Бамбора, 2020. 272 с.
6. Bennett M.M. Reputation Management // URL: <https://broadly.com/blog/what-is-online-reputation/> (date of access 24.05.2024).
7. Mastering Online Reputation Management: A Comprehensive Guide // URL: <https://statuslabs.com/blog/online-reputation> (date of access 24.05.2024).
8. Raketa D. Digital Reputation Management: Definition, Importance, and Strategies // URL: <https://reputation.house/tpost/86udgaxoo1-digital-reputation-management-definition> (date of access 24.05.2024).

*В.А. Кислухин**

МИГРАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ В КОРОЛЕВСТВЕ НИДЕРЛАНДОВ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена сравнительно-правовому анализу административно-правовой категории «административная безопасность», реализуемой в двух демократических правовых государствах – Королевстве Нидерландов и Российской Федерации. В статье перечисляются этапы прохождения миграционных процессов в каждом из государств, указываются проблемы современного состояния миграционной безопасности, называются пути выхода из создавшейся ситуации. Далее в статье повествуется о роли института полиции в борьбе с нелегальной миграцией и связанными с ней преступными деяниями. Приводятся конкретные примеры решения вопросов, связанных с обеспечением общественного порядка, повышением уровня миграционной безопасности населения, проведением полицией мероприятий, направленных на защиту прав, свобод и законных интересов граждан от противоправных посягательств. Повествуется о решении проблем беженцев и вынужденных переселенцев Донбасса и Новороссии. Подводятся итоги исследования, указывается на сходство и различия в проведении миграционной политики в каждом из двух государств, называются пути дальнейшего совершенствования миграционного законодательства и развития института полиции в Королевстве Нидерландов и Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционная безопасность, миграционная политика, миграционные потоки, миграционный кризис, миграционное законодательство, Национальная полиция и Королевская военная полиция Нидерландов, полиция Российской Федерации, решение проблемы беженцев и вынужденных переселенцев Донбасса и Новороссии.

*V.A. Kislukhin**

MIGRATION SECURITY AND THE ROLE OF THE POLICE IN ENSURING IT IN THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS AND THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article is devoted to the comparative legal analysis of the administrative and legal category of «administrative security» implemented in two democratic legal states - the Kingdom of the Netherlands and the Russian Federation. The article lists the stages of migration processes in each of the states, indicates the problems of the current state of migration security, and

* *Кислухин Владимир Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и административного процесса Волго-Вятского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).*

* *Kislukhin Vladimir Aleksandrovich – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil and Administrative Procedure of the Volga-Vyatka Institute (branch) of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSAL).*

names the ways out of the current situation. The article then describes the role of the police in the fight against illegal migration and related criminal acts. Specific examples are given of solving issues related to ensuring public order, increasing the level of migration security of the population, and conducting police activities aimed at protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens from illegal encroachments. The article tells about solving the problems of refugees and internally displaced persons of Donbass and Novorossiya. The results of the study are summarized, similarities and differences in the implementation of migration policy in each of the two states are indicated, and ways of further improving migration legislation and developing the police in the Kingdom of the Netherlands and the Russian Federation are named.

Key words: migration security, migration policy, migration flows, migration crisis, migration legislation, National Police and the Royal Military Police of the Netherlands, police of the Russian Federation, solving the problem of refugees and internally displaced persons of Donbass and Novorossiya.

В условиях резкого обострения международной напряженности, разрастания масштабов межнациональных и межрелигиозных вооруженных конфликтов, беспрецедентного развертывания коллективным Западом системы экономических и политических санкций, направленных против Российской Федерации, одной из актуальнейших проблем современности становится реализация юридического потенциала такой категории административного права, какой является миграционная безопасность. Категория «миграционная безопасность» в последнее время становится все более актуальным объектом исследований в различных ее аспектах¹.

Данная категория отечественными и зарубежными учеными рассматривается и как комплекс механизмов и структур по обеспечению защищенности жизненно важных интересов от угроз, источником которых является незаконная миграция; и как правоотношение, в котором субъектами выступают личность, общество и государство, а объектом является их правовой статус в сфере обеспечения миграционной безопасности; и как элемент общественной безопасности, связанный со способностью институтов государства и общества эффективно управлять миграционными процессами².

В нашем понимании, миграционная безопасность – это категория административного права, обеспечивающая достижение высокого уровня общественной безопасности в сфере миграционной политики в результате

¹ Кислухин В.А. Правовая миссия полицейской организации государств Союза Бенилюкс в деятельности по обеспечению прав и свобод личности в условиях борьбы с терроризмом и незаконной миграцией // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы XI Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): в 4 ч. Ч. 4. М., 2017. С. 134-138.

² Кислухин В.А. Роль полиции Люксембурга, Бельгии, Нидерландов в противодействии распространению COVID-19 и опыт органов внутренних дел Российской Федерации в борьбе с этим опасным заболеванием // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 1 (53). С. 106-115; Миграционная безопасность Российской Федерации // URL: <https://bigenc.ru/c/migratsionnaia-bezopasnost-rossiiskoi-federatsii-0ee2c4> (дата обращения 13.06.2024); Principles of Protection for Migrants, Refugees, and Displaced People During COVID-19 // URL: <https://cic.nyu.edu/resources/principles-of-protection-during-covid-19> (дата обращения 13.06.2024).

эффективной реализации в практической деятельности нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти и местного самоуправления.

Столь пристальное внимание к данной категории обусловлено ее влиянием на состояние политической и социально-экономической стабильности любого цивилизованного государства, степень обеспечения общественного порядка и безопасности населения, уровень защиты прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств.

Во всех случаях разумного подхода к процессу обеспечения миграционной безопасности органы государственной власти и местного самоуправления принимают взвешенные и продуманные решения с целью практической реализации миграционной политики с учетом стратегического прогноза и динамики последующих событий, минимизации политических и экономических потерь при решении этих важных проблем современности. Сегодня практически каждое развитое в демократическом и правовом отношении государство испытывает сложности в обеспечении населения высоким уровнем миграционной безопасности и формировании своей миграционной политики. Миграционная политика, на наш взгляд, есть система административно-правовых отношений, составляющих сущность миграционных процессов, регулируемых, главным образом, органами государственной власти, исходя из требований миграционной безопасности и интересов населения.

Примером одного из таких современных государств, которым приходится перманентно решать сложные задачи обеспечения миграционной безопасности на своей территории, является Королевство Нидерландов. Это небольшое по площади западноевропейское государство с населением, достигающим чуть более 18 миллионов человек, в течение многих веков считалось оазисом национальной, расовой, религиозной терпимости, на территорию которого в разные периоды человеческой истории устремлялись как отдельные творческие личности в лице художников, поэтов, музыкантов, писателей, мыслителей, диссидентов различного толка, так и целые людские потоки в поисках политической, экономической, идеологической свободы, защиты своих жизней и здоровья от произвола и насилия, творимых правящими элитами в отношении всех инакомыслящих в их родных местах. До начала XXI века в Нидерланды иностранцы прибывали с целью трудоустройства, получения образования, воссоединения семей, в поисках убежища. Органы власти, обеспечивавшие миграционную безопасность, такие, как национальное правительство, министерство внутренних дел и отношений с заморскими территориями Королевства, министерство иностранных дел, министерство социальных дел и занятости, успешно справлялись с небольшими миграционными потоками.

Однако уже в начале XXI века проблема миграционной безопасности начала стремительно выходить на одно из ведущих мест в политической и социально-экономической жизни Нидерландов. Внимание со стороны голландских и зарубежных правоведов, политологов, историков, экономистов, многих других категорий ученых и практиков привлекла катастрофичность ситуации, возникшая в результате огромного неконтролируемого наплыва

беженцев, устремившихся в Нидерланды из стран Центральной и Северной Африки, Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии, то есть из тех регионов мира, на территориях которых разгорелись кровопролитные вооруженные конфликты, приведшие к вынужденной миграции многих тысяч обездоленных людей, отправившихся в далекий путь для того, чтобы найти спасение и приют в благополучных в экономическом отношении государствах Западной Европы. Именно в Нидерланды, как в страну, достигнувшую высоких показателей в материальном обеспечении своего населения, добившейся значительных успехов в защищенности прав и свобод человека и гражданина, установившей для беженцев сравнительно «мягкие» условия для получения нидерландского гражданства, устремились сотни тысяч ставших мигрантами взрослых и детей.

В результате перед правительством Королевства остро встала проблема усиления контроля со стороны государства за теми процессами, которые возникли в связи с появлением на его территории большого количества иностранных граждан, необходимости в кратчайшие сроки легализации значительных людских масс, имеющих право на получение защиты и предоставления убежища, проведении процедур отсева и выдворения за пределы государства тех лиц, которые не имели шансов на приобретение нидерландского гражданства, и от которых может исходить реальная угроза совершения преступных деяний, в том числе, террористической и экстремистской направленности.

Как следует из анализа текущих событий, правительству Нидерландов до настоящего времени не удалось создать полноценную систему контроля за большими массами внешне перемещенных лиц, что повлекло наступление таких негативных явлений, как нелегальная миграция, проживание на территории страны больших масс иностранных граждан, обладающих очень низким уровнем образования, не знающих нидерландского языка и не желающих его изучать, отказывающихся соблюдать обычаи, культуру приютившей их страны, уважать присущие ее народу общечеловеческие ценности. Приток мигрантов в самые крупные города Королевства: Амстердам, Роттердам, Гаагу, Утрехт, привел к возникновению целых агломераций, населенных мигрантами, объединившихся в сплоченные сообщества по этническому и религиозному признакам, вытеснивших коренное население из городских кварталов. В результате неконтролируемой миграции создался дисбаланс в распределении населения по территории государства, произошла утрата традиционного чувства терпимости к приехавшим в страну иноземцам, возникло ощущение непосредственной угрозы, исходящей от пришельцев в отношении жизни и здоровья коренных нидерландцев.

Правительство и парламент Королевства вынуждены были принимать необходимые и срочные меры по повышению уровня миграционной безопасности. С этой целью в последнее время органами власти был принят целый комплекс новых нормативных правовых актов, проведены обновление и систематизация прежнего миграционного законодательства, включающего Закон от 21 декабря 1994 г. «О трудоустройстве иностранцев», Закон от

23 ноября 2000 г. «Об иностранных гражданах», Закон от 30 ноября 2006 г. «Об интеграции»¹.

Как полагают инициаторы проведения юридической реформы, обновленное законодательство способно урегулировать большинство накопившихся проблем и реализовать меры по повышению уровня миграционной безопасности, направленной, в том числе, на ужесточение ответственности за совершенные правонарушения в миграционной сфере, расширение правовых возможностей для выдворения нежелательных лиц за пределы государства. Прогнозируется, что современное миграционное законодательство будет способствовать снижению расходов государства на обеспечение денежными пособиями, которые получают экономические мигранты, и привлечению в Нидерланды квалифицированных иностранных специалистов с учетом потребностей в трудовых ресурсах и прогнозов социально-экономического развития страны. Также, в соответствии с вступившими в силу нормативными актами органы власти обязаны обеспечивать согласование с местным населением проведение мероприятий по расселению вновь прибывших мигрантов с учетом демографической ситуации региона, сохранением для жителей населенных пунктов благоприятных условий проживания и нормальной жизнедеятельности.

По мнению законодателей, изменения, направленные на совершенствование миграционного законодательства, должны в полной мере обеспечить гарантии конституционных прав и свобод нидерландцев, сохранить и преумножить национальные культурные ценности и самобытность нидерландского народа. Но, как свидетельствуют результаты практической реализации новых правовых норм, достижение высокой эффективности миграционной политики тормозится массой постоянно возникающих проблем, заключающихся в сложной процедуре дифференциации наводнивших страну больших людских потоков, наличии существенных различий в причинах вынужденной миграции и длительных сроках сбора информации, подтверждающих или опровергающих существование оснований для предоставления убежища многочисленным его просителям.

Решения, принимаемые по заявлениям о предоставлении убежища, натурализации, получении визы, разрешении на воссоединения с семьей, исходят от правительственного агентства под названием «Служба иммиграции и натурализации», являющегося структурным подразделением Министерства юстиции и безопасности Королевства.

Это правительственное агентство использует при вынесении своего решения список из так называемых «безопасных государств». Список включает страны, в которых, по мнению правительства Королевства, отсутствует преследование граждан по признакам расовых, национальных различий, религиозному вероисповеданию, какому-либо другому признаку

¹ Information on temporary protection in the Netherlands // URL: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-07/booklet_netherlands_ru.pdf (дата обращения 13.06.2024).

дискриминации, не совершаются пытки и другие виды бесчеловечного обращения с гражданами. Поэтому выходцы из этих государств не имеют шансов добиться получения убежища и защиты в Нидерландах. В число «безопасных государств» входят Албания, Босния и Герцеговина, Северная Македония, Сербия.

Заявления мигрантов, прибывших из таких государств, как Ирак и Иран, и обратившихся в Службу иммиграции и натурализации с прошением о предоставлении убежища, обрабатываются сотрудниками агентства в общем порядке, но составленный ими ответ может носить как положительный, так и отрицательный характер в зависимости от региона проживания просителей и других индивидуальных обстоятельств. Правительство Нидерландов декларирует свою миграционную политику как справедливую, гуманную и эффективную деятельность по предоставлению убежища тем мигрантам, которые имеют законные основания остаться в стране. Оно проявляет необходимое внимание и к тем лицам, которые не имеют правовых оснований, чтобы получить убежище, но разъясняет их обязанность вернуться на свою родину, мотивируя причину отказа нормами нидерландского законодательства. Правительство также ведет непрерывную борьбу с нелегальной миграцией путем ограничения миграционных потоков, структурирования прибывших людских масс, отсеивания от них лиц, которым было в законодательном порядке отказано в предоставлении убежища, организует мероприятия по возвращению беженцев на их родину.

Несмотря на то, что миграция, на первый взгляд, носит позитивный характер, поскольку стимулирует голландскую экономику, покрывая рабочей силой естественную убыль коренного населения, в то же время, оказывает сильное негативное давление на такие сферы социально-экономического характера, как доступное жилье, бесплатное образование, качественное здравоохранение, полноценное социальное обеспечение, другие материальные блага, которыми могут бесплатно пользоваться мигранты¹.

Значительную роль в деятельности по обеспечению общественного порядка и миграционной безопасности, борьбе с нелегальной миграцией, другими преступными проявлениями играют Национальная полиция и Королевская военная полиция Нидерландов. Как следует из Закона «О новой полиции», правовая миссия полиции заключается в предоставлении помощи всем тем, которые в ней нуждаются. Сегодня служащим Национальной и Королевской военной полиции приходится решать сложные задачи по пресечению фактов незаконного проникновения мигрантов на территорию государства, обеспечивать общественный порядок во время участвовавших актов протеста, сопровождаемых нередко погромами, поджогами, нападениями на стражей порядка. Негативные последствия незаконной миграции не замедлили сказаться на активизации проявлений организованной преступности, в которую оказались втянутыми сотни нелегальных мигрантов. Полиции

¹ Snel E., Boom J. de, Engbersen G. Migration and migration policies in the Netherlands. Erasmus University. Rotterdam, 2004. P. 1-5.

приходиться прикладывать немалые усилия для того, чтобы справиться с растущим производством и распространением наркотических средств растительного и синтетического происхождения, ликвидацией нарколабораторий и нелегальных ферм для выращивания каннабиса. Организованные группировки нелегалов занимаются похищением людей, вымогательством с применением жестокого насилия, убийствами своих жертв и взрывами домов, организацией незаконной проституции и нелегального оборота оружия. Силы полиции принимают необходимые меры, пытаясь очистить районы и кварталы городов от засилья преступных банд, сделать их пригодными для проживания законопослушными гражданами. Но в результате значительного некомплекта личного состава полицейских формирований, снижения престижа полицейской службы и невысокого финансового обеспечения этой категории государственных служащих органам правопорядка справиться повсеместно с проявлениями организованной преступности сегодня не представляется возможным¹.

В то же время средства массовой информации регулярно сообщают о проводимых жителями населенных пунктов, расположенных в разных провинциях страны, стихийных митингах, на которых население выражает свой протест против строительства на территориях их проживания очередных центров для размещения мигрантов, прибывших в Нидерланды из государств так называемого «третьего мира». Свою негативную позицию граждане, не стесняясь в выражениях, высказывают также в социальных сетях. Поэтому полицейские зачастую приходят в дома и квартиры тех лиц, которые призывают жителей городов и поселков выходить на несанкционированные властями акции протеста, при этом свое возмущение действиями властей по приему мигрантов из стран Ближнего Востока, Центральной и Северной Африки, других беднейших государств мира выражают в грубой и нецензурной форме.

Так, недавно жители небольшого старинного города Каатшёвель, расположенного в центре провинции Северный Брабант, известного во всем мире своими средневековыми достопримечательностями и парками отдыха, узнали о том, что органы центральной власти решили разместить на городских землях несколько сотен мигрантов без согласования с местным населением. Наиболее активные горожане обратились через социальные сети к жителям города с предложением выйти на митинг и демонстрацию протеста с тем, чтобы защитить свою территорию от нашествия мигрантов. Поскольку акция протестующих не была согласована с руководством муниципалитета, полицейским служащим пришлось выявлять в социальных сетях зачинщиков протеста, встречаться с ними с целью проведения профилактической беседы и вынесения предостережения о недопустимости призывов к нарушению общественного порядка.

Однако такие правомерные и корректные действия полицейских были расценены зачинщиками как нарушение их конституционных прав. В

¹ The Police in Evolution. Vision on Policing. NPI, The Hague, 2006. P. 32-39.

результате организаторам акции все же удалось организовать митинг протеста и демонстрацию, закончившуюся массовыми беспорядками, нападениями на полицейских, разгоном полицией демонстрантов и задержанием наиболее буйных протестующих¹.

Опасения коренных жителей по поводу заселения их населенных пунктов большими группами иностранцев зачастую связаны с проявлением выходцами из чужих стран демонстративного неуважения к традиционным ценностям нидерландского общества, участившимися актами религиозного экстремизма и терроризма, агрессивностью непрошенных гостей в отношении как к местному населению, так, в ряде случаев, и к себе подобным иммигрантам.

Так, в феврале 2024 г. нидерландской полиции пришлось силой подавлять массовые беспорядки, вспыхнувшие на улицах Гааги, политической столицы Королевства. В ходе ожесточенных столкновений, произошедших между двумя соперничающими группировками, состоящими из выходцев африканской страны Эритреи численностью в несколько сотен человек, полиции пришлось с применением специальных средств разгонять разбушевавшихся мигрантов для того, чтобы остановить массовые беспорядки, грозящие перейти в кровопролитие. В ответ в стражей порядка со стороны теперь уже ставшими евроафриканцами полетели кирпичи, куски асфальта, другие тяжелые предметы. Был причинен значительный ущерб близлежащим к месту события памятникам культуры и офисным помещениям, сожжены два полицейских автомобиля и повреждены десятки припаркованных к тротуарам автомашин.

В последнее время совершенствование миграционного законодательства привело к тому, что мигранты уже не пытаются искать убежище в Нидерландах, ужесточившей свою миграционную политику, а используют эту страну только в качестве перевалочного пункта для того, чтобы пересечь морской пролив Ла-Манш или его самую узкую часть – пролив Па-де-Кале – с целью перебраться на жительство в Великобританию, где до сих пор существует более «мягкое» миграционное законодательство, позволяющее надеяться на получение убежища в этой стране. Организуют транзитные отправки мигрантов из Нидерландов на Британские острова банды профессиональных преступных элементов, с которыми ведет неустанную борьбу Королевская военная полиция, входящая в структуру Министерства обороны и занимающаяся охраной национальных границ, борьбой с нелегальной иммиграцией и организованной преступностью. Сотрудники военной полиции регулярно задерживают водителей большегрузных автомобилей, в трейлерах которых обнаруживают десятки нелегальных иммигрантов, проникших в Королевство с территории Афганистана, Йемена, Палестины, Сирии. Мигранты, добравшиеся до таких нидерландских портовых городов, как Роттердам, Влардинген, Хук-ван-Холланд, пытаются проникнуть на морские суда, отправляющиеся в британские порты. Контрабанда людей

¹ Online Thought Crimes: Cops Visit Critics of Dutch Migration Policy // URL: <https://sputnikglobe.com/20160128/netherlands-migrants-police-protesters-1033837488.html> (дата обращения 13.06.2024).

приносит огромные доходы ее организаторам, которые забирают у беженцев последние деньги, обещая переправку через пролив на Британские острова. Поэтому военная полиция активно выявляет и отправляет под арест контрабандистов как организаторов преступного бизнеса.

Так, в декабре прошлого года в морском порту Хук-ван-Холланд военная полиция при досмотре кузова грузовика, отправлявшегося из Нидерландов в Великобританию, с помощью служебной собаки обнаружила спрятавшихся в кузове 47 человек, среди которых были мужчины, женщины и дети разных национальностей. Водитель, гражданин Нидерландов, был арестован за контрабанду людьми, а мигранты отправлены в миграционный центр для решения вопроса об их выдворении из страны.

Проведение либеральной миграционной политики не только разбалансировало сложившуюся систему предоставления убежища иностранцам, но в июле 2023 г привело к отставке правительства Нидерландов. Неспособность кабинета министров во главе с премьер-министром Марком Рютте выработать конкретные меры по наведению порядка в миграционной сфере закончилась политическим кризисом, в результате которого коалиционное правительство было вынуждено сложить с себя полномочия главного органа исполнительной власти и готовиться к новым выборам в Палату представителей Генеральных штатов. Досрочные парламентские выборы в Нидерландах состоялись 22 ноября 2023 г. при участии 26 политических партий. Явка составила 77, 7 процентов избирательного корпуса. По итогам выборной компании убедительного успеха добилась ультраправая партия под названием «Партия свободы» во главе с ее неизменным лидером Гертом Вилдерсом, выступающим за отмену антироссийских санкций и прекращение поставок вооружения Украине. Блок политических партий во главе с Марком Рютте потерпел поражение. Формирование нового правительства в его обновленном составе завершится летом 2024 г.¹

Таким образом, органы государственной власти Королевства Нидерландов вынужденно отошли от проведения либеральной миграционной политики и развернули систему управления государством в сторону ужесточения антикризисных мер. Такие меры были приняты правительством страны в связи с резким нарастанием миграционной опасности, возникшей в результате неконтролируемых миграционных потоков, хлынувших в страну, начиная с первых годов XXI в.; политического кризиса, выразившегося в отставке правительства; проведении досрочных выборов, в результате которых к власти пришло ультраправое правительство, сменившее прежний либеральный курс, а также наступившие неблагоприятные экономические последствия, связанные, в том числе, с нехваткой жилья, резким удорожанием его аренды, наполнением городов и сел иностранцами, не владеющими нидерландским языком, настроенными агрессивно в отношении местного

¹ Verkiezingen 2024: Hoe wordt een regering gevormd? // URL: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/politiek/verkiezingen-2024-hoe-wordt-een-regering-gevormd/> (дата обращения 13.06.2024).

населения и представляющими угрозу для жизни и здоровья коренных жителей. В результате Королевство охватил миграционный кризис, который оказал негативное давление на системы образования, здравоохранения, социального обеспечения. В итоге государство в результате наступившего миграционного кризиса оказалось не способно предоставить тысячам новых сограждан высокий уровень обслуживания. Попытки решить проблему нехватки жилья путем заселения мигрантами территорий муниципалитетов вылились в организованные местными жителями протестные акции, сопровождающиеся в ряде случаев массовыми нарушениями общественного порядка, нападениями на полицейских и задержанием организаторов беспорядков. Сегодня народ Нидерландов видит выход из затянувшегося миграционного кризиса в повышении уровня миграционной безопасности, способности нового состава правительства с помощью Национальной полиции, Королевской военной полиции, других государственных органов справиться с ростом организованной преступности, незаконной миграцией, надежно защитить права и свободы, жизнь и здоровье коренных нидерландцев от противоправных посягательств.

В Российской Федерации решение проблемы миграционной безопасности также, как и в Нидерландах, занимает одно из ключевых мест во внутренней и внешней политике государства.

Опыт регулирования миграционных процессов в нашей стране стал накапливаться постепенно после распада СССР и последующего за ним спонтанного движения огромных людских масс как внутри границ прекратившего свое существование Советского Союза, так и с выездом тысяч бывших советских граждан за пределы рубежей распавшегося на суверенные республики великого в прошлом государства.

В России на сегодняшний день процессы иммиграции и эмиграции в целом удалось стабилизировать, при этом миграционные службы смогли наладить контроль как за въездом иностранных граждан в Россию, так и за их выездом за пределы страны, несмотря на увеличивающийся с каждым годом приток мигрантов. Россия в настоящее время занимает четвертое место в мировом рейтинге по количеству иностранцев, въехавших на территорию государства. В условиях дефицита рабочей силы и отрицательных показателей прироста населения в нашей стране миграция рассматривается сторонниками политики привлечения иностранной рабочей силы на российский рынок труда как один из способов решить коротким путем эту проблему. У противников решения проблемы подобным способом существует другое мнение. Они полагают, что заселение российских территорий мигрантами, прибывшими из стран Центральной Азии, носит негативный характер, грозящий тяжелыми последствиями вследствие явно недалёковидной политики, за которую ратуют ее сторонники. При этом ссылаются на нерешенные до сих пор проблемы, доставшиеся России в наследство в качестве результатов либеральной миграционной политики, проводившейся в стране в 90-х годах прошлого века¹.

¹Миграционная политика //URL:https://www.economy.gov.ru/material/departments/d04/migraciionnaya_politika/ (дата обращения 13.06.2024).

Например, Российская Федерация обязана соблюдать условия Договора «Об урегулировании вопросов двойного гражданства», заключенного 7 сентября 1995 г. с Республикой Таджикистан и действующего до 2026 г. Данное соглашение разрешает гражданам Таджикистана пользоваться безвизовым въездом на территорию России, приобретать российское гражданство с сохранением гражданства Таджикистана. Необходимость заключения подобных компромиссных договоров и с другими постсоветскими республиками обосновывалась возможностью получения российского гражданства русскоязычными гражданами, подвергнутыми преследованиям по национальному признаку со стороны установившихся после распада СССР националистических режимов в ряде новообразованных государств.

По состоянию на сегодняшний день число переселенцев из Республики Таджикистан в Россию составило более 65 процентов от общего числа всех иностранных граждан, получивших российское гражданство. После трагических событий, произошедших в марте 2024 г. в «Крокус Сити Холле», а также после многих других преступных деяний, совершенных гражданами этой республики на территории России, встает вопрос о целесообразности соблюдения Российской Федерацией указанного Договора¹.

В настоящее время насчитывается около 10 миллионов человек, переселившихся в Россию из государств Центральной Азии и Закавказья и прошедших регистрацию. Также по подсчетам специалистов еще около 4 миллионов мигрантов находятся в нашей стране на нелегальном положении. Поселившись в крупных российских городах, новые сограждане оформились в этнические анклав, установили на занятых территориях свои условия проживания со строгим исполнением своих национальных обычаев, вступающих нередко в противоречие с нормами российского общежития и законодательства. Зачастую выходцы из государств Центральной Азии и Закавказья, объединившись в диаспоры, демонстрируют крайне неуважительное отношение к местному населению, проявляют русофобию и агрессию.

В результате создавшейся ситуации этнический криминал, набирающий силу внутри российского общества, становится серьезной проблемой для безопасности государства и его граждан, отражаясь в ежегодной статистике увеличением доли тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных мигрантами.

О жестокости преступников-мигрантов, например, свидетельствуют материалы расследования по уголовному делу, совершенному в декабре 2023 г. в городе Набережные Челны, где двое подозреваемых – мигрантов из республики Узбекистан, похитив у 45-летней женщины 450 тысяч рублей,

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 14 февраля 2005 г. № 7. Ст. 495; Бюллетень международных договоров. 2005. № 4. С. 30-33.

расчленили ее труп и сбросили останки жертвы в канализационный колодец¹. Другое ужасное по своей безжалостности и жестокости преступление было совершено 22 марта 2024 г., когда группа выходцев из Республики Таджикистан цинично и бесцеремонно расстреляла посетителей концертного зала «Крокус Сити Холл», убив 145 человек, ранив не менее 550 российских и иностранных граждан.

Средства массовой информации регулярно сообщают о беспричинных нападениях иностранцев на прохожих, задержании наркокурьеров из стран Центральной Азии с партиями наркотиков с целью сбыта в российских городах, убийствах ни в чем не повинных граждан, сделавших замечания мигрантам в отношении их противоправного поведения. Так, в апреле 2024 г. 21-летний выходец из Азербайджана Ш. Аббасов избил, а затем зарезал ножом байкера Кирилла Ковалева лишь за то, что тот попросил убрать припаркованный прямо к подъезду дома автомобиль Аббасова. После ничем не спровоцированного убийства азербайджанец скрылся с места происшествия, но был задержан в Ростовской области и арестован².

Проблема миграционной безопасности усугубляется не только противоправными действиями мигрантов, но и в ряде случаев коррумпированностью различного рода должностных лиц, обязанных документально обеспечивать миграционный процесс.

Так, в ноябре 2022 г. был арестован заместитель начальника отдела Управления по вопросам миграции ГУМВД РФ по городу Москве Вячеслав Ф. и бывший начальник этого же Управления Дмитрий Т. по обвинению в незаконном оформлении миграционных документов для граждан Китайской Народной Республики³. В декабре 2024 г. за совершение аналогичного преступления был арестован начальник Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области Андрей К., поставивший на фиктивный миграционный учет более 16 тысяч иностранных граждан, из которых 3 166 прежде уже привлекались в России к административной ответственности, а 76 человек были ранее судимы за совершение уголовных преступлений⁴. Причастными к коррупции в нашем государстве оказались как государственные учреждения, так и коммерческие организации, в которых иностранные граждане получали сертификаты на знание русского языка. До последнего времени в России существовало 129 мест, проводивших экзамены для иностранцев на знание русского языка, из

¹ «Они были коллегами. При всех на нее руку поднимал...» // URL: <https://chelny-biz.ru/society/624695/https://chelny-biz.ru/society/624695/> (дата обращения 13.06.2024).

² Нелегал зарезал байкера за замечание о парковке в Москве: Полная хронология дела об убийстве // URL: <https://www.kp.ru/daily/27595.5/4921439/> (дата обращения 13.06.2024).

³ Замначальника управления по миграции ГУ МВД Москвы отправили под арест // URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2734976/> (дата обращения 13.06.2024).

⁴ 16 тысяч фиктивных регистраций: в Петербурге задержали экс-главу миграционного управления МВД // URL: <https://klops.ru/other/2023-12-13/285270-16-tys-fiktivnyh-registratsiy-v-peterburge-zaderzhali-eks-glavu-migratsionnogo-upravleniya-mvd> (дата обращения 13.06.2024).

которых 87 являлись высшими учебными заведениями федерального и регионального значения.

Для получения разрешения на работу или патента, на временное проживание, вида на жительство, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан»¹ иностранный гражданин должен был подтвердить на экзамене владение русским языком, знание истории России, основы законодательства государства.

По итогам проверки одного из таких заведений, проведенной Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации, за ненадлежащий контроль за процедурой проведения экзамена для мигрантов на знание русского языка освобождена от должности ректор Института русского языка имени А.С. Пушкина Н.С. Трухановская. В отношении ряда сотрудников коммерческих фирм, выдававших мигрантам за взятки сертификаты о владении русским языком, возбуждены уголовные дела, а в отношении фигурантов этих дел избраны меры пресечения. Обвиняемым вменяется в вину незаконная выдача сертификатов 464 лицам узбекской и таджикской национальности.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки также объявила предостережение пяти высшим учебным заведениям страны о недопустимости нарушения требований, установленных для экзаменации иностранных граждан на знание ими русского языка. А с 1 мая 2024 г. в России прекратили свою деятельность коммерческие организации, участвовавшие в проведении экзаменов на знание русского языка у мигрантов. Теперь за данное направление миграционного процесса будут отвечать конкретные региональные высшие учебные заведения, расположенные в каждом субъекте Российской Федерации.

С целью пресечения мздоимства в учебных заведениях, организующих проведение экзаменов по истории, русскому языку, основам российского законодательства для иностранных граждан, Федеральная служба в сфере образования и науки будет проводить регулярные проверки. Также для таких образовательных учреждений будет изменена процедура экзаменации мигрантов, желающих получить гражданство России, разрешение на работу, временное проживание, вид на жительство или оформить патент. Планируется ужесточить требования к результатам экзамена по русскому языку, включая оценку владения иностранцем устной речью².

Проблема миграционной безопасности всегда находится в центре внимания у Президента Российской Федерации. Так, 31 октября 2018 г. Президент России В.В. Путин подписал Указ № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 –

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2023 № 316-ФЗ) //URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения 13.06.2024).

² Обвинение раскрыло детали дела «банды» института Пушкина // URL: <https://www.rbc.ru/society/09/04/2024/661573ad9a7947f43262e795> (дата обращения 13.06.2024).

2025 годы»¹. Концепция отражает важность регулирования миграционных процессов и их значение для решения множества проблем, накопившимися у государства и общества в экономической, социально-культурной и административно-политических сферах. Документ призван решить проблему убыли населения России. Он предусматривает внедрение электронных форм контроля за получением государственных услуг в целях исключения коррупционной составляющей при оформлении миграционных документов, сбор статистических данных о состоянии миграционной ситуации в стране, позволяющих оценить ее воздействие на экономическую политику государства и обеспечение миграционной безопасности.

Концепция предусматривает готовность Российского государства создать благоприятный режим для добровольного переселения в нашу страну лиц, которые желают стать полноправными гражданами России, соблюдать нормы российского общежития и законодательства страны. Согласно документу, государство также готово принять на установленный законом срок тех иностранных граждан, которые рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для проживания, трудоустройства, возможностями для реализации своих культурных и социально-экономических потребностей в нашей стране.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 января 2024 г. утвержден план мероприятий по реализации данной Концепции в 2024-2025 гг.² План содержит перечень мероприятий, сгруппированных по шести разделам, посвященным порядку въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан, действиям органов власти, способствующих их адаптации в нашей стране, свободному перемещению по территории России педагогических и научных работников, студентов, а также в документе перечисляются меры по профилактике правонарушений среди этой категории мигрантов и предложения по ужесточению мер юридической ответственности в отношении злостных нарушителей миграционного законодательства. Выявление подобных фактов и лиц, к ним причастных, Правительство возложило на МВД и ФСБ Российской Федерации.

Мероприятия по реализации плана включают вопросы цифровизации услуг, предлагаемых тем иностранцам, которые желают на законных основаниях жить и работать на благо Российской Федерации. Так, например, запланировано создание в России системы «цифрового профиля», которая объединит всю информацию, содержащуюся в базах миграционных учетов, принадлежащих различным министерствам и ведомства нашего государства.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» (в ред. Указа Президента РФ от 12.05.2023 № 342) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43709> (дата обращения 13.06.2024).

² Распоряжение Правительства РФ от 16 января 2024 г. № 30-р «О плане мероприятий по реализации в 2024-2025 гг. Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг.» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408306707/> (дата обращения 13.06.2024).

Такая система, создание которой поручено Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, позволит обеспечить полную и достоверную информацию о каждом иностранном гражданине, прибывающем в нашу страну. Согласно плану будет усовершенствована система государственного тестирования иностранных граждан на знание ими русского языка с целью успешного освоения мигрантами образовательных программ, приобщения их к традиционным российским духовно-нравственным ценностям. Предусмотрены возможности использования этой системы тестирования в зарубежных странах для тех лиц, которые желают пройти тестирование на знание русского языка еще до своей отправки на территорию России. План содержит пункт о необходимости разработки и применения механизма по выявлению и блокировке вредоносных интернет-ресурсов, предлагающих мигрантам услуги по приобретению поддельных документов, дающих возможность легально находиться на территории государства. Меры борьбы с такими вредоносными интернет-ресурсами поручено разработать Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, а также МВД и ФСБ России.

Как показал многолетний опыт решения проблемы миграционной безопасности, нашему государству необходимы не мигранты, а организация экономической деятельности и эффективное управление финансами. Эту задачу призван решить новый состав Правительства Российской Федерации. На него ложится обязанность активизации борьбы с коррупцией при проведении миграционной политики, профилактика и пресечение проявлений этнической преступности, выдворение незаконно находящихся на территории страны иностранных граждан за пределы России, регулирование трудовой миграции с учетом интересов представителей российского рынка труда, разработка дополнительных мер по повышению юридической ответственности работодателей за трудоустройство нелегальных мигрантов.

С рядом государств, нарушающих договоренности, совершающих акты предательства в отношении России как политического, так и экономического характера, в Правительстве рассматривается вопрос о необходимости введения визового режима¹.

Среди сил и средств, обеспечивающих проведение эффективной миграционной политики, ведущее место занимает полиция России.

Несмотря на сложную обстановку, сложившуюся в стране и мире в связи с проведением Специальной военной операции, Министр внутренних дел России В.А. Колокольцев называет ситуацию с миграционной безопасностью в стране контролируемой, но требующей постоянного и серьезного внимания. Важное направление в деятельности полиции занимает борьба с незаконной миграцией. Полиция, реализуя положения федеральных законов «О полиции»²,

¹ Главные тезисы. Мишустин перечислил задачи нового правительства // URL: <https://dzen.ru/a/Zj4xAp50uRIjTurq> (дата обращения 13.06.2024).

² Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; (в ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения 13.06.2024).

«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹, «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»², организует проведение федеральной комплексной оперативно-профилактической операции «Нелегал-2024», осуществляя внезапные проверки по местам компактного нахождения и трудовой деятельности иностранных работников³. Для выявления нелегальных мигрантов полицейские применяют различные методы, в том числе такие, как проверка законности их трудоустройства, наличия регистрации по месту жительства и пребывания, осмотр принадлежащих им транспортных средств и т.д. В случае незаконного нахождения иностранных граждан на территории России иностранные граждане могут быть признаны нелегальными мигрантами. В подобной ситуации полиция получает право задерживать нелегалов, устанавливать их правовой статус, проверять обстоятельства нахождения на территории России, производить на основании судебного решения доставку на официальную границу государства для проведения административного выдворения или депортации за пределы государства, решать другие вопросы привлечения виновных в нарушении миграционного законодательства лиц к юридической ответственности, не допуская нарушения законных прав и свобод иностранных граждан. Решение данных вопросов принимается на основании Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴.

МВД России предлагает органам законодательной власти ужесточить миграционное законодательство, разрешив только целевой набор высококвалифицированных работников, повысить ответственность работодателей за трудоустройство иностранных граждан, склонных к совершению преступлений на территории России. Министерство внесло предложение в Государственную Думу о наложении запрета на переезд на постоянное место жительства членов семей мигрантов, а также предложило с целью повышения уровня миграционной безопасности ввести дополнительные ограничения на пребывание иностранных граждан на территории России.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2023 № 316-ФЗ) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения 13.06.2024).

² Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2023 № 407-ФЗ) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/ (дата обращения 13.06.2024).

³ В УТ МВД России по ЦФО подвели итоги операции «Нелегал» // URL: <https://news.rambler.ru/incidents/52921344-v-ut-mvd-rossii-po-tsfo-podveli-itogi-operatsii-nelegal/> (дата обращения 13.06.2024).

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2023 № 316-ФЗ) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения 13.06.2024).

Важную роль в обеспечении миграционной безопасности призваны сыграть принятые Федеральным Собранием Российской Федерации и подписанные Президентом России законодательные акты, направленные на совершенствование миграционной политики. Так, в декабре 2023 г. были внесены изменения в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 № 256-ФЗ (последняя редакция от 25.12.2023. № 682-ФЗ)¹. Согласно закону, материнский капитал больше не будет выдаваться на детей, родившихся за пределами России, а также он не будет выплачиваться родителям, которые не имели гражданства Российской Федерации на момент рождения ребенка. С 29 декабря 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»³.

В соответствии с изменениями, внесенными в эти законодательные акты, иностранные граждане стали подлежать обязательной государственной дактилоскопической регистрации, фотографированию, а также медицинскому освидетельствованию. Срок пребывания граждан иностранных государств в России был сокращен до 90 дней в году. Лица, совершившие преступления на территории нашей страны, теперь могут быть лишены российского гражданства и высланы за пределы государства вместе с семьей.

В то же время Министерство внутренних дел, начиная с 2014 г., вносит огромный вклад в деятельность по спасению жизни и здоровья граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, а также жителей, проживающих на освобожденных от украинских националистов территориях Херсонской и Запорожской областей, других регионов Украины, входящих в историческую область под названием «Новороссия», переживших страдания и смерть от украинских националистов, захвативших власть на Украине путем государственного переворота⁴. Российская полиция оказывает необходимую помощь населению в налаживании мирной жизни на родной земле в сложных условиях проведения Специальной военной операции,

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (в ред. от 25.12.2023. № 682-ФЗ) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64872/ (дата обращения 13.06.2024).

² Федеральный закон Российской Федерации от 14.07.2022 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421935/ (дата обращения 13.06.2024).

³ Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19562/ (дата обращения 13.06.2024).

⁴ Кислухин В.А. Полиция Донецкой и Луганской народных республик в деятельности по обеспечению законности и правопорядка на территории Донбасса // История, теория, практика российского права: Сборник научных работ / Гл. ред. С.Н. Токарева. Курск, 2023. Вып. 16. С. 125-138.

помогает беженцам и вынужденным переселенцам оформить необходимые документы, встать на миграционный учет для того, чтобы устроить свою жизнь и быт в любых регионах Российской Федерации, получить российское гражданство и трудоустроиться на новых местах проживания на гостеприимной российской земле¹.

Таким образом, проблема обеспечения миграционной безопасности, как в Королевстве Нидерландов, так и в Российской Федерации, занимает одно из ключевых мест в проведении внутренней и внешней государственной политики. Решение данной проблемы оба государства видят в совершенствовании правового регулирования отношений в сфере миграции, усилении контроля за въездом и пребыванием иностранных граждан на территории государства, выдворении нелегальных мигрантов за территорию страны, увеличении финансирования правоохранительной системы, включая выделение необходимых средств органам полиции на борьбу с нелегальной миграцией и организованной преступностью.

В то же время между государствами имеются существенные различия в проведении миграционной политики, обеспечении миграционной безопасности. В частности, в Российской Федерации не так актуально, как в Королевстве, стоит проблема свободного жилья для проживания мигрантов. Наличие в нашей стране большого количества иностранных граждан пока еще не оказывает катастрофического, как в Нидерландах, давления на системы образования, здравоохранения, социального обеспечения. Развитие миграционного кризиса не привело к смене курса правительства, как это произошло в Нидерландах, где на последних парламентских выборах победу одержал блок ультраправых партийных объединений о главе с Гертом Вилдерсом, выступающим на полное выдворение мигрантов из Королевства.

Однако, в сравнении с ситуацией, сложившейся в Нидерландах, в России, как никогда остро, встала проблема коррупции, сопровождающая все этапы миграционного процесса, начиная от въезда иностранных граждан в страну, прохождения миграционного контроля, сдачи экзамена по русскому языку, оформления необходимых документов на пребывание в России, занятия трудовой деятельностью и заканчивая получением гражданства.

Несмотря на сложную миграционную ситуацию в стране, в результате своевременно принятых мер законодательного, административного характера ситуация с коррупцией в стране заметно стабилизировалась. Этому процессу способствовали активизация действий со стороны всех органов власти страны, включая деятельность Президента России, Федерального собрания, судебной системы, правоохранительных органов, включая МВД, ФСБ, Федеральной службы войск национальной гвардии, Росфинмониторинга, Федеральной налоговой службы страны. Поэтому можно с уверенностью констатировать то обстоятельство, что в результате своевременно принятых мер, направленных на профилактику правонарушений, ужесточение миграционного законодательства,

¹ Путин заявил, что МВД должно обеспечить защиту от криминала и помочь властям Донбасса // URL: <https://tass.ru/obschestvo/20419549> (дата обращения 13.06.2024).

Российской Федерации удалось удержать миграционную безопасность на высоком уровне, что позволило предотвратить наступление миграционного кризиса, с которым столкнулось сегодня государство и общество в Королевстве Нидерландов.

Библиографический список

1. Кислухин В.А. Правовая миссия полицейской организации государств Союза Бенилюкс в деятельности по обеспечению прав и свобод личности в условиях борьбы с терроризмом и незаконной миграцией // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы XI Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): в 4 ч. Ч. 4. М.: Проспект, 2017. С. 134-138.

2. Кислухин В.А. Роль полиции Люксембурга, Бельгии, Нидерландов в противодействии распространению COVID-19 и опыт органов внутренних дел Российской Федерации в борьбе с этим опасным заболеванием // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2021. № 1 (53). С. 106-115.

3. Кислухин В.А. Полиция Донецкой и Луганской народных республик в деятельности по обеспечению законности и правопорядка на территории Донбасса // История, теория, практика российского права: Сборник научных работ / Гл. ред. С.Н. Токарева. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2023. Вып. 16. С. 125-138.

4. Snel E., Boom J. de, Engbersen G. Migration and migration policies in the Netherlands. Erasmus University. Rotterdam, 2004.

5. The Police in Evolution. Vision on Policing. NPI, The Hague, 2006.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

О.Б. Максименко*

СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ АДВОКАТОМ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация. Защита несовершеннолетних в уголовном производстве адвокатами отличается рядом особенностей, обусловленных специальной процедурой судопроизводства в отношении несовершеннолетних, а также психофизиологическими проявлениями поведения подростков, что зачастую не берется во внимание. Одним из основных средств защиты, которые может реализовывать адвокат в своей работе, – это заявление ходатайств, заявлений, жалоб, адвокатских запросов, проведение опросов лиц с их добровольным участием.

С учетом возрастных особенностей несовершеннолетнего, одним из реализации средств защиты адвокатом должны быть ходатайства о назначении экспертиз несовершеннолетнего, а также с учетом объективной действительности современного общества, живущего в эру IT-технологий, одним из средств защиты должны стать, ходатайства адвоката по поиску и исследованию информации, полученной со средств социальных сетей, мессенджеров, сетевых игр и т.п. подростка и другие средства, рассмотренные в данной статье.

*** Максименко Ольга Борисовна – старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса ФГБОУ ВО «Донецкий государственный университет», адвокат.**

Ключевые слова: адвокатская деятельность, защита несовершеннолетнего, несовершеннолетний подозреваемый, обвиняемый, судебно-психиатрическая экспертиза, IT-технологии, средства адвокатской защиты несовершеннолетнего.

*O.B. Maksimenko**

MEANS OF PROTECTING CHILDREN BY A LAWYER IN MODERN SOCIETY IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Abstract. The defense of minors in criminal proceedings by lawyers is distinguished by a number of features due to the special legal procedure for minors, as well as the psychophysiological manifestations of adolescent behavior, which are often not taken into account. One of the main means of defense that a lawyer can implement in his work is filing petitions, applications, complaints, attorney requests, and conducting surveys of people with their voluntary participation.

Taking into account the age characteristics of a minor, one of the means of defense by a lawyer should be petitions for the appointment of examinations of a minor, and also taking into account the objective reality of modern society living in the era of IT technology, one of the means of protection should be petitions from a lawyer to search and research information received from social networks, instant messengers, online games, etc. teenager and other means discussed in this article.

Key words: advocacy, defense of a minor, minor suspect, accused, forensic psychiatric examination, IT technology, legal defense of a minor.

Согласно ч. 1 ст. 48 Конституции РФ каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, а в соответствии с ч. 2 ст. 48 Конституции РФ каждый задержанный, заключенный под стражу обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения¹.

Однако, что касается защиты несовершеннолетних в уголовном судопроизводстве, в связи с особенностями законодательства и сложностью психологии несовершеннолетних, адвокат не всегда в силу объективных причин может оказать квалифицированную защиту, к которой следует относить помимо оказания квалифицированной юридической помощи в уголовном процессе, также и правовую защиту в целом, которая еще может включать налаживание психологического контакта адвоката с несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым, подсудимым, от чего зависит выбор тактики его защиты.

* *Olga Borisovna Maksimenko – senior lecturer at the Department of Criminal Law and Procedure of the Donetsk State University, lawyer.*

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

В соответствии с ст. 2 Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», адвокат – это независимый профессиональный советник по правовым вопросам¹.

Защита несовершеннолетних в уголовном производстве адвокатами отличается рядом особенностей, обусловленных специальной процедурой судопроизводства в отношении несовершеннолетних, а также психофизиологическими проявлениями поведения подростков, что зачастую не берется во внимание.

Вся правоохранительная система рассматривает несовершеннолетнего обвиняемого или подсудимого с учетом законодательно закрепленных процессуальных особенностей участником уголовного судопроизводства, в отношении которого судом будет вынесен обвинительный приговор.

Однако механизм правосудия не совершенен. А в случае с несовершеннолетним малейшая ошибка в предварительном следствии или суде может иметь непоправимые последствия для ребенка. Чтобы исключить назначение слишком сурового наказания для несовершеннолетнего либо вовсе привлечения к ответственности невиновного лица, адвокату необходимо выстроить защиту с учетом возрастных, психологических особенностей несовершеннолетнего, а также с использованием всех законных и допустимых средств защиты.

Проанализировав исследования специалистов по детской психологии и психиатрии, среди которых: Ю.Б. Барыльник, Е.В. Бачило, Н.В. Филиппова, М.А. Деева, А.С. Кормилицына², целесообразно дать рекомендацию адвокатам при защите несовершеннолетних в уголовном судопроизводстве учитывать возрастные особенности здоровых подростков, а также особенности психики детей, имеющих особенности развития, которые на сегодня не исключают вменяемости при совершении преступления.

Как отмечают специалисты, в т.ч. Горьковая И.А., отдельные возрастные изменения в деятельности органов внутренней секреции приводят к изменениям в психике подростков, нестабильным психическим реакциям: преувеличенной ранимости, впечатлительности, вспыльчивости, смене настроения, фантазированию, самоутверждению за счет поступков³. Эти и другие особенности несовершеннолетнего адвокату необходимо уметь замечать и использовать их в построении защиты несовершеннолетнего как для установления взаимопонимания с подзащитным, так и достижения цели самой защиты.

¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

² Барыльник Ю.Б., Бачило Е.В., Филиппова Н.В., Деева М.А., Кормилицына А.С. К вопросу о факторах преступного поведения среди несовершеннолетних с психическими нарушениями // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-faktorah-prestupnogo-povedeniya-sredi-nesovershennoletnih-s-psihicheskimi-narusheniyami>.

³ Горьковая И.А. Психические аномалии и противоправное поведение несовершеннолетних // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/psihicheskie-anomalii-i-protivopravnoe-povedenie-nesovershennoletnih>.

Адвокату следует использовать свои наблюдения за подзащитным для расширения средств его защиты в уголовном судопроизводстве в современных условиях.

Особенности психики несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого часто приводят их к совершению преступления, наивность мотивации которых может вызывать у адвоката сомнение в психической полноценности подростка. Переходный возраст может заострить последствия перенесенных в детстве черепно-мозговых травм, инфекционных поражений нервной системы, выявить интеллектуальную недостаточность, обнаружить формирование психопатических особенностей личности, которые не исключают вменяемость или начало хронических душевных болезней.

В переходном возрасте возможны и остро развивающиеся временные расстройства психической деятельности. Как говорят специалисты, эти расстройства могут быть временными и быстро изменяющимися, однако во время их острой фазы, несовершеннолетний может совершить действия, которые будут способствовать совершению им преступления в отношении других, либо насильственных действий в отношении себя, в том числе самооговоры и попытки самоубийства.

Одним из основных средств защиты, которые может реализовывать адвокат в своей работе, – это заявление ходатайств, заявлений, жалоб, адвокатских запросов, проведение опросов лиц с их добровольным участием.

С учетом возрастных особенностей несовершеннолетнего, одним из реализации средств защиты адвокатом должны быть ходатайства о назначении экспертиз несовершеннолетнего.

Все сомнения в особенностях психической деятельности несовершеннолетнего следует учитывать адвокату как необходимые причины для заявления ходатайств о назначении экспертиз несовершеннолетнего: судебно-психиатрической, психолого-психиатрической экспертизы, экспертизе по определению биологического и психологического возраста несовершеннолетнего.

При заявлении ходатайств о назначении экспертиз, адвокату необходимо сформулировать перечень вопросов эксперту. При этом следует учитывать, что несовершеннолетний может скрывать особенности своего характера, болезненные проявления. Поэтому адвокату следует опросить заранее родителей несовершеннолетнего относительно характера ребенка, сведений о психических расстройствах его близких родственников, медицинских особенностей при его рождении, перенесенных заболеваниях, отношениях со сверстниками, со старшими, привычках, склонностях и т.д.

Адвокату следует также по адвокатскому запросу истребовать выписку из амбулаторной карты ребенка, если родители не имеют всех медицинских документов. Тут следует заметить, что часто администрация больниц отказывается предоставлять медицинские сведения, ссылаясь на законодательный запрет распространения сведений о здоровье пациента, чем лишают возможности адвокату действовать в интересах несовершеннолетнего. В связи с этим, целесообразно закрепить законодательно запрет о

непредоставлении медицинских сведений, в ответ на адвокатские запросы, касающиеся интересов несовершеннолетнего.

Для более эффективной защиты, адвокату следует составить наиболее полную характеристику личности несовершеннолетнего (ребенка), которая принимается во внимание судом при назначении наказания несовершеннолетнему.

Для составления наиболее полной характеристики личности несовершеннолетнего (ребенка), адвокату следует также по адвокатскому запросу истребовать личное дело учащегося в учебном учреждении, которое посещает либо в котором обучается несовершеннолетний. Помимо личного дела учащегося, целесообразно истребовать характеристику на ученика не только от классного руководителя, которая зачастую пишется формально и на основе субъективных суждений одного учителя, но и характеристику ребенка от других учителей преподаваемых в классе несовершеннолетнего.

Помимо характеристики из образовательной организации, адвокату следует истребовать характеристики от руководителей секций, если несовершеннолетний занимался внеклассными занятиями. Поскольку в совершении преступления не всегда подозревается либо обвиняется ребенок из неблагополучной семьи или беспризорник.

Также в качестве средства защиты несовершеннолетнего, адвокату следует проводить опросы максимального количества знакомых, друзей, родителей друзей, одноклассников, соседей несовершеннолетнего, чтобы исключить вероятность трактовку личности несовершеннолетнего, основываясь на субъективном отношении случайных лиц. В дальнейшем целесообразно использовать добровольно полученные от них сведения при подготовке судебных прений и речи защитника в суде.

С учетом возрастных особенностей несовершеннолетнего, а также объективной действительности современного общества, живущего в эру IT-технологий, одним из средств защиты должны стать, ходатайства адвоката об исследовании местоположения несовершеннолетнего по средствам геолокации телефона ребенка, исследование социальных сетей несовершеннолетнего, в том числе сетевых играх таких, как Roblox и т.п., в которых участники могут обмениваться информацией, его переписки в мессенджерах, электронной почты, возможном использовании ребенком «Darknet», «черных» маркетплейсов, браузера Tor и т.п., а также установление лиц, с которыми он имел общение по приведенным средствам.

Все это должно совершаться с целью защиты несовершеннолетнего. А также жалобы и заявления адвоката о недопустимости распространению личной информации несовершеннолетнего, полученной из его личной переписки, которая не относится к расследуемому преступлению.

Все приведенные выше средства защиты несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, подсудимого следует применять адвокату в обязательном порядке для реализации наиболее полной и эффективной защиты несовершеннолетнего в уголовном судопроизводстве. И что наиболее важно, чтобы все применяемые действия по защите несовершеннолетнего должны

выполняться его адвокатом не формализованно, а наиболее полно в интересах ребенка.

Библиографический список

1. Барыльник Ю.Б., Бачило Е.В., Филиппова Н.В., Деева М.А., Кормилицына А.С. К вопросу о факторах преступного поведения среди несовершеннолетних с психическими нарушениями // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-faktorah-prestupnogo-povedeniya-sredi-nesovershennoletnih-s-psihicheskimi-narusheniyami>.

2. Горьковая И.А. Психические аномалии и противоправное поведение несовершеннолетних // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/psihicheskie-anomalii-i-protivopravnoe-povedenie-nesovershennoletnih>.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

К.Б. Кудланов*

СОВРЕМЕННОЕ АБОРТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ И ЕГО ДУХОВНЫЕ ПРУЖИНЫ. ЧАСТЬ I

Аннотация. В настоящей статье, являющейся первой частью одного более пространного исследования, рассматриваются новшества и динамика правовой регламентации аборт в РФ. В ходе работы автор устанавливает, что в России относительно изучаемого вопроса имеется две диаметрально разные позиции, противоборствующие друг другу. Одной из них подробно уделяется внимание в статье, а именно внутренним пружинам подхода к абортному законодательству у либерально-светской части социума. Последняя, по мнению автора, считает, что общество складывается из «индивидов-атомов», поэтому защищает права женщин на избавление от материнства и аборт. Ментальных носителей такого подхода, которое изнутри разрушает государство, к сожалению, в РФ ещё значительное количество. В этой связи власть предрежащие для сохранения электората и поддержания спокойствия в обществе основывают свою абортную политику на мнении упомянутой стороны, но с положительной динамикой в обратном направлении. Лавирование между морально-нравственными ценностями, чаяниями либерально-светской части социума и государственным прагматизмом продолжается.

Ключевые слова: мораль, право, аборт, искусственное прерывание беременности, церковь, православие, РФ.

* *Кудланов Константин Борисович – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры философии, социально-правовых и естественнонаучных дисциплин ГОАУ ВО Курской области «Курской академии государственной и муниципальной службы».*

MODERN ABORTION LEGISLATION OF THE RF AND ITS SPIRITUAL SPRINGS. PART 1

Abstract. This article, which is the first part of a more extensive study, examines the innovations and dynamics of the legal regulation of abortion in the Russian Federation. In the course of the work, the author establishes that in Russia, there are two diametrically different positions regarding the issue under study, opposing each other. One of them is given detailed attention in the article, namely the internal springs of the approach to abortion legislation among the liberal-secular part of society. The latter, according to the author, believes that society is made up of “individual atoms” and therefore protects women’s rights to freedom from motherhood and abortion. Unfortunately, there are still a significant number of mental carriers of this approach, which destroys the state from within, in the Russian Federation. In this regard, those in power, in order to preserve the electorate and maintain calm in society, base their abortion policy on the opinion of the mentioned side, but with positive dynamics in the opposite direction. The maneuvering between moral values, the aspirations of the liberal-secular part of society, and state pragmatism continues.

Key words: morality, law, abortion, artificial termination of pregnancy, church, orthodoxy, Russian Federation.

Для соответствия публикационным требованиям, в частности, объёму, автор разделил одно единое исследование на две части. Оформить их в качестве отдельных статей было бы невозможным без ущерба для информативности, а также глубины выводов и самого исследования. В связи с этим в первой части пространно описаны новшества и динамика правовой регламентации аборт в РФ, реакцию либерально-светской части социума на ужесточение абортной политики, ответ властей на эту реакцию. После описания мирового опыта права «нерождённых детей на жизнь», автор делает промежуточный вывод. Во второй части настоящего исследования автор уделяет внимание православному пониманию правовой регламентации аборт и делает пространный вывод.

Итак, начиная само исследование отметим, что слово «аборт» произошло от латинского «*abortus*» и в переводе означает «выкидыш»¹. Он имеет дискуссионное моральное отношение и относится к числу старейших вопросов медицинской этики, открытой проблемой современной биоэтики, философии, юриспруденции и теологии. При наступлении «года семьи» и существенных демографических трудностей РФ тема аборт становится сверх животрепещущей. Подтверждением тому может служить большая ежегодная пресс-конференция В.В. Путина, проведённая 14 декабря 2023 г., где один из 64 вопросов был посвящён именно абортам. Ответ президента на него был следующим: «государство заинтересовано в том, чтобы эта демографическая проблема решалась. Если бы женщины принимали после того, как узнают о

* *Konstantin Borisovich Kudlanov – PhD in Historical Sciences, senior lecturer at the Department of Philosophy, Social, Legal and Natural Sciences of the State Autonomous Institution of Higher Education of the Kursk Region “Kursk Academy of State and Municipal Service”.*

¹ Энциклопедический словарь. Т. XXXVIII. СПб., 1903. С. 335.

своей беременности, решение в пользу сохранения жизни ребёнка. Это очевидная вещь...»¹. Работа в этом направлении действительно ведётся активно.

В ходе различных мягких методов противодействия абортной практике их численность действительно уменьшается. Например, если в 1992 г. на 1 тыс. женщин репродуктивного возраста (15-49 лет) приходилось 94,7 аборта, то в 2021 г. их число снизилось до 12. Следовательно, если в 1992 г. больше половины беременностей заканчивалась их искусственным прерыванием, то к настоящему времени они составили 20 %². Более того, отношение к абортам в современности постепенно продолжает положительно видоизменяться.

Так, уполномоченный по правам ребёнка в Московской области К. Мишонова сообщила, что необходимо «сформировать отрицательное отношение к этому явлению в обществе, запретить аборт на ментальном уровне»³. Данное предложение дельное, но не новое, т.к. ещё в 2008 г. на этот же счёт подобным образом высказывался почётный председатель Совета Федерации РФ Е. Строев⁴.

Одним из последних масштабно применённых ограничительных законодательных актов, явились региональные законы о запрете склонения к аборту. К 8 декабря 2023 г. они были приняты в Республике Мордовия, а также Тверской, Калининградской⁵ и Курской областях⁶. Псковский губернатор предложил региональному парламенту рассмотреть соответствующий законопроект. Аналогичный запрет рассматривают депутаты Тамбовской области. Патриарх Московский и всея Руси Кирилл выразил надежду о распространении подобной меры до федерального уровня⁷. Нужно отметить

¹ Путин прокомментировал тему абортов. От 14 декабря 2023 года.

² Демографическое развитие России: тенденции, прогнозы, меры. Национальный демографический доклад. 2020. М., 2020. С. 54.

³ Детский омбудсмен в Подмоскowie призвала изменить отношение к абортам. От 29 ноября 2023 года.

⁴ «Проблема выхода из демографического кризиса должна решаться путём усиления идеологической работы с народом. Пока же мы видим, что телевидение работает на этом поприще только со знаком минус, находится просто в каком-то оглупевшем состоянии, школы и высшие учебные заведения тоже самоустранились от этой темы – смирившись с тем, что сегодня идёт сексуальная революция и ей якобы невозможно противостоять». Или в другом месте своего интервью: «нам надо усилить аналитическую и пропагандистскую составляющую этой работы, одних выплат и строительства жилья совершенно недостаточно. Необходимо проводить всестороннюю разъяснительную работу через все средства массовой информации, использовать ресурс православной веры, вдохновенное слово русской литературы, опрос мнений политиков. У мусульман в этом вопросе всё в порядке. А нас, русских, никто не будет воспринимать всерьёз, если мы не будем заботиться о своём потомстве – о своём будущем. Одним словом, нужен всенародный поход...». Строев Е. Нужно усиление пропаганды семьи. От 29 февраля 2008.

⁵ Старовойт: ни в коем случае нельзя запрещать или ограничивать аборт. От 13 декабря 2023 года.

⁶ В Курской области запретили склонение женщин к абортам. От 8 декабря 2023 года.

⁷ Старовойт: ни в коем случае нельзя запрещать или ограничивать аборт. От 13 декабря 2023 года.

ещё и то, что в Госдуме на этапе обсуждения находятся поправки о согласии отца на проведение аборта. Данная инициатива основывается на Семейном кодексе, утверждающем равные права родителей¹.

Помимо этого, только в недавнее время в двух регионах РФ (Курской области и Республике Крым) частные клиники добровольно отказались от оказания услуг по прерыванию беременности². Подобные меры обсуждаются и на более высоком уровне. Так, глава комиссии Госсовета по соцполитике, губернатор Новгородской области А. Никитин тоже выступил против аборт, проводимых в частных клиниках. Своё предложение он аргументировал так, что их ключевой целью является получение прибыли, поэтому нет заинтересованности в обсуждении рисков прерывания беременности с женщинами³. Очевидно, что последняя мера логически продолжает закон от 1 января 2012 г. «Об охране здоровья граждан РФ», статья 56 которого гласит: «Искусственное прерывание беременности проводится не ранее 48 часов с момента обращения женщины в медицинскую организацию для искусственного прерывания беременности...»⁴. Именно в эту «неделю тишины», прежде чем выдать направление на аборт, женщину направляют на беседу с психологом⁵. Добропорядочная часть последних во время этих встреч разъясняет лаконичную мысль министра здравоохранения РФ В. Скворцовой: «с духовно-нравственной точки зрения, любой аборт – это убийство, независимо от религии»⁶.

Возвращаясь к упомянутой речи В.В. Путина на его ежегодной пресс-конференции от 14 декабря 2023 г. нужно отметить, что президент на вопрос о полной отмене аборт ответил комплексно, огласив позиции затронутых в этом процессе двух противоборствующих сторон. Относительно первой он сообщил, что нужно иметь в виду печальные результаты антиалкогольной компании⁷, а также то, что «права и свободы женщины у нас тоже должны соблюдаться»⁸. Кстати, днём ранее (13 декабря 2023 г.) более пространно эту позицию высказал курский губернатор Р.В. Старовойт. На своей пресс-конференции он сообщил: «Моё стойкое убеждение и всей нашей команды, в том числе экспертов, что ни в коем случае нельзя запрещать или ограничивать аборт. Ни в коем случае! Во-первых, это право женщины, во-вторых, есть

¹ В Госдуме предложили брать у отцов письменное разрешение на аборт. От 30 октября 2023 года.

² Старовойт: ни в коем случае нельзя запрещать или ограничивать аборт. От 13 декабря 2023 года.

³ Детский омбудсмен в Подмосковье призвала изменить отношение к аборт. От 29 ноября 2023 года.

⁴ Вынашивать беременность или сделать аборт – для этого есть «семь дней тишины». Обсуждаем новый закон. От 22 января 2012 года.

⁵ Разговор во время недели тишины. От 10 декабря 2014 года.

⁶ Меньше всего аборт в России совершается в Чеченской Республике. От 28 мая 2015 года.

⁷ Действительно, необходимо не только запрещать аборт, но и духовное внутренне разъяснение и глубинная идеологическая работа с населением.

⁸ Путин прокомментировал тему аборт. От 14 декабря 2023 года.

множество показаний к этому, включая личное решение самой женщины. Оно должно быть неприкасаемым»¹.

Подобную позицию заняла и председатель Совета Федерации В. Матвиенко². Помимо личных убеждений, главная цель подобных высказываний кроется в разрядении напряжённости в обществе. Об этом прямо и сообщила Валентина Ивановна: «На мой взгляд, сейчас нужно снизить накал риторики, перенести это обсуждение в плоскость здравого смысла и продолжить кропотливую профессиональную работу, которая исключала бы ошибки и невзвешенные предложения, не приводила к тревогам в обществе»³. Очевидно, что такой подход обнадёживает светскую часть социума РФ. А это существенная доля избирателей, которая действительно обеспокоена последними нововведениями. Доказательством написанному служит то, что на двух упомянутых пресс-конференциях вопросы об абортах задавали именно представительницы этой части общества.

Однако нужно учитывать и то, что помимо права женщины на аборт и права на самостоятельное решение вопроса о материнстве⁴ существует ещё и право «нерождённого младенца на жизнь»⁵. Этот дискуссионный вопрос отчётливо выявляет в законодательном поле того или иного государства доминирование морали или права. И хотя в РФ таких поправок к действующему законодательству ещё не приняли, но в мировом правовом пространстве подобный опыт довольно-таки хорошо известен. К странам, в которых Конституционно защищено «право плода на жизнь», относятся: Чили (ст. 19), Доминиканская республика (ст. 37), Эквадор (ст. 45), Сальвадор (ст. 1), Гватемала (ст. 3), Гондурас (ст. 67), Мадагаскар (ст. 19), Перу (ст. 2), Филиппины (разд. 12), Словакия (ст. 15), Венгрия (ст. 2) и другие⁶.

Однако подобное законодательство свойственно не только странам третьего мира. Так, в 2004 г. конгрессом США был принят закон «о

¹ Роман Старовойт: Полный запрет аборт – это путь в никуда.

² Валентина Матвиенко исключила полный запрет аборт в России. От 4 декабря 2023 года.

³ Матвиенко: запреты в сфере аборт не решат проблемы, власти не пойдут на это. От 4 декабря 2023 года.

⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023).

⁵ В международном праве вопрос о моменте возникновения гражданской правосубъектности до сих пор остаётся дискуссионным, т.к. до сих пор не разработано чёткого и единого определения правового положения эмбриона. Существенным индикатором главенства морали над правом является наделение правосубъектностью ребёнка с момента его зачатия. Это вызвано тем, что данный вопрос имеет сугубо религиозно-этический характер. Напротив, в странах со светским законодательством, где влияние религии на мораль, а последней на право остаётся несущественной, ребёнок наделяется правосубъектностью только после рождения. В целом выделяют три подхода к определению правового статуса эмбриона: 1) субъект права и участник правоотношений; 2) объект права собственности; 3) орган или ткань организма матери. Все указанные подходы тесно связаны со светским или религиозным мировосприятием, а в последнем случае выбором того или иного вероучения. Законодательное регулирование статуса эмбриона. Мировой опыт. От 14 декабря 2022 года.

⁶ Крылатова И.Ю. Право ребенка на жизнь как элемент основ конституционного строя // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4 (100). С. 15.

нерожденных жертвах насилия»¹. Его следствием явилось то, что к 2014 г. тридцать восемь штатов обеспечивают определённый уровень уголовной защиты нерожденных детей, в двадцати трёх из которых действуют законы, защищающие плод от зачатия до рождения². Восьмая поправка к Конституции Ирландии дала «нерожденному» право на жизнь, равное праву «матери»³. Имеются и другие прецеденты. Вся их суть, лучше всего отражена в разделе 12 Конституции Филиппин: «Государство признаёт святость семейной жизни и защищает и укрепляет семью как базовый автономный социальный институт. Оно должно в равной степени защищать жизнь матери и жизнь нерожденного ребёнка с момента зачатия»⁴.

Удивительно, но конституционные принципы Филиппин от 1987 г., очень перекликаются с мыслями известного православного богослова прот. Павла Флоренского. Ещё в 1934 г. последний писал: «Если вообще забота о здравии народа составляет одну из важнейших задач госвласти, то в настоящий момент эта задача стоит на самом первом месте: из больного, выродившегося народа нельзя построить здорового государства. Прежде всего, требуется оздоровить семью. Вопреки взглядам, составляющим задний фон многих высказываний современности, общество слагается не из индивидов-атомов, а из семей-молекул. Единица общества есть семья, а не индивид, и здоровое общество предполагает здоровую семью. Распадающаяся семья заражает и общество. Государство должно обязательно [создать] наиболее благоприятные условия для прочности семьи, для [прочности] должна быть развита система мер, поощряющих крепкую семейственность»⁵.

Таким образом, подводя итог первой части настоящего исследования нужно отметить, что, по мнению либерально-светской части социума РФ, общество слагается из «индивидов-атомов», поэтому защищает права женщин на избавление от материнства и аборт. Ментальных носителей такого подхода, которое изнутри разрушает государство, к сожалению, в РФ ещё значительное количество. В этой связи власть предержавшие для сохранения электората и поддержания спокойствия в обществе основывают свою абортную политику на мнении упомянутой стороны, но с положительной динамикой в обратном направлении. Лавирование между морально-нравственными ценностями, чаяниями либерально-светской части социума и государственным прагматизмом продолжается.

¹ Holzapfel M. The right to live, the right to choose, and the Unborn Victims of Violence Act. The Journal of Contemporary Health Law and Policy. 2008. № 18 (2). Pp. 435.

² Boudreaux Jessica M., Thompson Jr John W. Maternal-Fetal Rights and Substance Abuse: Gestation Without Representation. J Am Acad Psychiatry Law. 2015. 43 (2). Pp. 139.

³ Невилл П. Социальная политика. Ирландия: история страны. М., 2009. С. 290-291.

⁴ Панков А.Н. Конституционно-правовое развитие Республики Филиппины. Вестник МГИМО. 2013. № 4 (31). С. 279.

⁵ Флоренский П.А. Сочинения в четырех томах. М., Т. 2. 1996. С. 486.

Библиографический список

1. Демографическое развитие России: тенденции, прогнозы, меры. Национальный демографический доклад – 2020 / С.В. Рязанцев, В.Н. Архангельский, О.Д. Воробьева [и др.]; Отв. ред. С.В. Рязанцев. М.: ООО «Объединенная редакция», 2020. 156 с.
2. Крылатова И.Ю. Право ребенка на жизнь как элемент основ конституционного строя // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4 (100). С. 13-21.
3. Невилл П. Социальная политика. Ирландия: история страны. М.: Мидгард, 2009. 352 с.
4. Панков А.Н. Конституционно-правовое развитие Республики Филиппины. Вестник МГИМО. 2013. № 4 (31). С. 275-281.
5. Флоренский П.А. Сочинения в четырех томах. М.: Изд-во «Мысль», Т. 2. 1996. 877 с.
6. Энциклопедический словарь. Т. XXXVIII / Изд. Ф.А. Брокгауз, Е.А. Ефрон. СПб., 1903. С. 334-336.
7. Boudreaux Jessica M., Thompson Jr John W. Maternal-Fetal Rights and Substance Abuse: Gestation Without Representation. J Am Acad Psychiatry Law. 2015. № 43 (2). Pp. 137–140.
8. Holzapfel M. The right to live, the right to choose, and the Unborn Victims of Violence Act. The Journal of Contemporary Health Law and Policy. 2008. № 18 (2). Pp. 431-466.

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*А.Л. Панищев**

ПРОБЛЕМА ПРИМЕНЕНИЯ ПОНЯТИЯ «КЛЕВЕТА» К ОТДЕЛЬНЫМ КИНЕМАТОГРАФИЧЕСКИМ ПРОИЗВЕДЕНИЯМ

Аннотация. Данная статья касается категории *клеветы* в её правовом применении относительно некоторых кинематографических произведений. В работе выделены российские фильмы, в которых очевидны инсинуации в отношении Советского государства. Подчёркивается, что фильм есть не безобидное частное произведение, а феномен, влияющий на историческое сознание граждан. То, что одним людям кажется сегодня смешным, комичным, следующие поколения будут воспринимать в качестве безупречной правды, зафиксированной в кинолентах, выражающий уровень правовой культуры нации. Общество не должно соглашаться с тем, что их предков, совершавших добрые и героические дела, подвергают клеветническим наветам. Если в фильмах будут найдены факты распространения ложной информации, порочащей честь и достоинство людей, то авторы фильмов должны понести уголовную ответственность по 128,1 статье УК РФ.

Ключевые слова: кино, клевета, право, общество, историческое сознание, история.

* *Панищев Алексей Леонидович – кандидат философских наук, доцент, профессор РАЕ, старший научный сотрудник Курского института менеджмента, экономики и бизнеса, профессор кафедры философии, теологии и религиоведения АНО ВО «Славяно-Греко-Латинская Академия».*

THE PROBLEM OF APPLYING THE CONCEPT OF "SLANDER" TO INDIVIDUAL CINEMATIC WORKS

Abstract. This article deals with the category of libel in its legal application in relation to certain cinematic works. The work highlights Russian films in which insinuations about the Soviet state are obvious. It is emphasized that the film is not a harmless private work, but a phenomenon that affects the historical consciousness of citizens. What some people find funny and comical today, the next generations will perceive as the impeccable truth recorded in films expressing the level of the legal culture of the nation. Society should not accept that their ancestors, who performed good and heroic deeds, are being slandered. If facts of spreading false information discrediting the honor and dignity of people are found in the films, then the authors of the films should be criminally liable under Article 128.1 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Key words: cinema, slander, law, society, historical consciousness, history.

Фильмы, касающиеся исторической тематики, являют собой не только продукцию, предназначенную для финансового обогащения частных лиц, но также составляющую информационного пространства, влияющего на характер исторического сознания общества. Не следует считать фильм исключительно результатом творчества отдельно взятых граждан, тем более что они часто финансируются из государственного бюджета, получают право на прокат в кинотеатрах страны, просматриваются миллионами людей. Иначе говоря, если фильм в стране предлагается к просмотру, то его авторы фактически своё частное видение исторических событий инкорпорируют в общественное сознание. Однако частное мнение может быть ограниченным, ошибочным или преднамеренно ложным, основанным на частной неприязни к тем историческим деятелям или общественно-политическим порядкам, которые отражены в фильме, а, вероятно, мотивированы государственной изменой. Целью данной статьи является осмысление категории *клеветы* в её применении относительно отдельных кинематографических произведений.

В последние года существования СССР на экраны телевидения вышел откровенно лживый фильм о Великой Отечественной войне «Охота на единорога» (1989). Фильм посвящён лётчику С.В. Тесленко, который совершил побег из немецкого плена, а в СССР был осуждён за измену и в 1952 году расстрелян при попытке к бегству. Представить такой фильм ещё в середине 1980-х годов было невозможно, так как в нём мы видим негласную рекламу нацизма и клеветническое очернение Советской власти. Фильм «Охота на единорога» есть яркий пример государственного преступления, которое в своей безнаказанности стало прелюдией к криминальному уничтожению СССР. Именно безнаказанность в клевете на представителей РККА и НКВД открыла

* *Panishchev Alexey Leonidovich – Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor, RAE Professor, Senior Researcher at the Kursk Institute of Management, Economics and Business, Professor of the Department of Philosophy, Theology and Religious Studies at the Slavic-Greek-Latin Academy.*

большие возможности для совершения других такого рода преступлений в последующие десятилетия.

В начале 1990-х годов в области кинематографа создалась видимость свободного творчества, никак не ограниченного цензурой. Такое положение дел совпало с отсутствием государственной идеологии в стране, что законодательно было закреплено в 13 статье Конституции РФ (1993). Сложившееся к середине 1990-х годов положение дел можно охарактеризовать такими словами: «Здесь с самого начала в повестке дня не стояло создание нации, а ослабление государства некоторое время воспринималось интеллигенцией в парадигме борьбы с наследием коммунизма. На протяжении десятилетия в стране не существовало версии национальной истории, которую можно было бы назвать «доминирующей», что было очевидным признаком кризиса идентичности российской нации»¹. В результате на экраны российского кино стало выходить множество некачественных фильмов, которые открыто рекламировались по телевидению, выходили в прокат в кинотеатрах и предлагались в качестве исторических. Ярким примером этому служит фильм «АдмиралЪ» (2008). Отметим, что в зарубежном кинематографе также есть фильмы, посвящённые флотоводцам. В 2015 году в Нидерландах выходит фильм «Адмирал», посвящённый герою Англо-Голландских войн XVII столетия Микаилу де Рюйтеру, занявшему важное место в истории проектного кораблестроения и управления флотом в морском бою. Моральный облик этого человека отражён в надписи на его гробнице: «Он сияет незапятнанной честью». В 2014 году в Южной Корее выходит фильм «Битва за Мёнрян», посвящённый герою Имджинской войны (1592-1598) адмиралу Ли Сун Сину. Этот человек для всех корейцев, как юга, так и севера, является объединяющей фигурой. Корейцы могут придерживаться разных политических взглядов, но все они одинаково уважают Ли Сун Сина. Примечательно, что этот адмирал показан в ещё более эпической киноленте – южнокорейском сериале «Чинбирок: Имджинская война» (2015), который до сих пор не имеет звукового перевода на русский язык, но есть русскоязычные субтитры. Как мы видим, в странах различной культурной парадигмы – в Нидерландах и Южной Корее – киноленты посвящают героям, которые в обществе единогласно считаются национальной элитой, вокруг образа которых нации консолидируются. В России же создан фильм, где в идеалистическом контексте предлагается воспринимать военного преступника Колчака, а центральной сюжетной линией стала частная жизнь мужчины и женщины, которые совершают супружескую обоюдную измену. В данном фильме есть масса грубых ошибок и неточностей, техническое перечисление которых займёт, как минимум, страницу текста².

¹ Курилла И.И. Политическое «использование истории» в современной России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2012. № 1(21). С. 156.

² Кабаева Т.И. Историчность фильма «Адмиралъ» // Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции, Пенза, 29-30 октября 2019 года. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2019. С. 36-38.

Важно подчеркнуть то, что книги по истории гражданской войны в России прочитают немногие, материалы судебного расследования в отношении Колчака известны лишь узкой группе людей, а фильм «АдмиралЪ» смотрели миллионы граждан различных государств.

В данной статье мы обратим внимание на фильмы, посвящённые Великой Отечественной войне. В современном российском кино преобладают фильмы, создание которых не требует столь большого количества участников, техники и масштабности, как например, в советских эпических кинолентах, таких как «Сталинградская битва» (1949), «Освобождение» (1968-1972), «Война на западном направлении» (1989-1990). Тем не менее речь пойдёт не об этом, поскольку и фильмы снятых с участием двух десятников актёров тоже могут быть интересными и полезными. Болезненно воспринимается другое: СССР в российских фильмах предлагается воспринимать исключительно как жестокое, несправедливое государство, вся суть которого состояла в репрессиях и уничтожении невинных людей. Разумеется, в любой системе есть люди, которые оказываются осуждёнными по ошибке, практика наветов более связана с греховностью людей, но не с системой, однако трудно представить, чтобы современную действующую власть из-за частных ошибок выставляли в искусственно негативном контексте, как это делается в отношении государственной власти в СССР. В современной России на официальном уровне осуждаются власти в Украине, где переписывание истории приняло масштабный и ярко выраженный инфернальный характер, причём связанный с героизацией военных преступников и пособников нацизму. Однако похожая проблема, пусть и в меньших масштабах, есть и в России, где поставлен памятник военному преступнику атаману Краснову, а сотрудники НКВД во многих фильмах показаны патологическими садистами. Почему-то в российском кино не отражён тот героизм солдат и офицеров НКВД, который реально имел место быть, особенно в первые месяцы войны. Например, 23 июня 1941 года (на следующий день после начала войны) РККА освободила от нацистских оккупантов город Перемышль, причём ведущая организационная, командная роль в этой операции принадлежала офицерам НКВД. По мере наступления нацистских войск в областях, оказавшихся под вражеской оккупацией, начали действовать партизанские отряды. Подчеркнём, что созданием этих отрядов и управление ими, как правило, осуществлялось также офицерами НКВД. «Сформированные партизанские соединения имели воинскую организацию, возглавлялись командиром и комиссаром, комплектовались не менее чем на 30 % членами ВКП(б) и ВЛКСМ. Если общее представление о приёмах ведения боя партизаны могли получить в истребительных батальонах, то специфику диверсионной и разведывательной деятельности они изучали в специальных школах, готовивших подрывников, диверсантов, разведчиков и радистов, создаваемых при непосредственном

участии органов НКВД», – пишет в заключение диссертации К.В.¹ Иначе говоря, значение боевых подразделений НКВД в годы Великой Отечественной войны было большим. Тем не менее зрителю российского кино предлагается образ «нквдэшника» как маньяка, садиста, который только и занимается тем, что отдаёт нелепые приказы и по собственному произволу убивает невинных людей. Интересно, если бы современные киноделы так предложили воспринимать сотрудников современной Росгвардии или полиции, то было бы профинансировано такое кино из государственного бюджета? Вопрос риторический.

Особенно сильны инсинуации в адрес НКВД при демонстрации работы заградительных отрядов, которые были созданы на основе приказа № 227 «Ни шагу назад». В сериале «Штрафбат» заградотряды показаны в образе садистов НКВДэшников, которым доставляет удовольствие убивать своих товарищей. Такой сериал попадает под статью 128 УК РФ (клевета). Во-первых, заградотряды никакого отношения к НКВД не имеют; во-вторых, применение оружия против своих сослуживцев, поддавшихся панике, случалось крайне редко. Разумеется, такие случаи были, но не в столь больших количествах, как может решить зритель современного российского кино. Подчеркнём, что «с трусами и паникерами боролись всегда, на всякой войне, во всех армиях мира. Если боролись недостаточно решительно – армии терпели поражение». Между тем заградотряды обеспечивали порядок в ближнем тылу, пресекали военные преступления, помогали солдатам ориентироваться на местности. «Согласно приказу № 227, в заградительные отряды должны были направляться лишь самые опытные и обстрелянные бойцы». Отметим, что речь о бойцах РККА, но не о НКВД. «Заградительные отряды, созданные по приказу № 227 «ни шагу назад!», не имели отношения к НКВД, а состояли из бойцов и командиров Красной армии. Они несли службу на постах и в патрулях, при этом основным видом их деятельности были не мероприятия карательного характера, а выполнение задач по поддержанию порядка и пресечению необоснованного передвижения военнослужащих в ближнем тылу»². Чтобы стала понятной суть службы в заградотрядах, обратимся к следующим данным: «В период с 22 августа по 31 декабря 1942 года им было задержано 958 военнослужащих, в основном без документов, отставших от частей или заблудившихся, в редких случаях «самострелы» и дезертиры и несколько человек «за грубости». Судьба задержанных была следующей: переданы в особый отдел НКВД – 141 человек, ещё один – в 4-й отдел (борьба с диверсантами и парашютными десантами), остальные 816 человек отпущены либо сразу, либо после установления личности»³.

¹ Чеченков К.В. Партизанское движение в годы великой отечественной войны: проблемы организации как фактор боеспособности (по материалам западного региона РСФСР). Дис. ... к.ист.н. Брянск, 2012. 220 с.

² Ковыршин Е.В. К вопросу о заградительных отрядах в Красной армии // Военно-исторический журнал. 2008. № 4. С. 28-29.

³ Там же.

Говоря о навязывании лживых образов сотрудников НКВД, уместно вспомнить разрекламированный фильм «Ржев» (2019), где аморально был показан офицер НКВД в духе самодурства и фанатизма. Трудно понять, ради чего создавался фильм, бюджет которого составил почти 85 миллионов рублей: ради батальных сцен, которые даны весьма неплохо, или ради политически ангажированного очернения Советского государства в лице его представителя – офицера НКВД. Между тем этот фильм в российских СМИ преподносился как исторический и патриотический.

Теперь мы отойдем от темы клеветы на НКВД: понятно, что в обществе, которое зависит от олигархических кланов, те люди, которые самоотверженно защищали правду, социальную справедливость при социалистическом строе, закономерно оказываются жертвами наветов. Сейчас мы обратимся к тому, как в российском кино преподносится образ солдат и офицеров РККА, которые никак не связаны с особыми органами государственной безопасности. В 2011 году в России вышел фильм «4 дня в мае». В его создании принимали участия также Германия и Украина. Со стороны России его продюсером был гражданин Гуськов А.Г., который совершил клевету в адрес воинов РККА. Согласно сюжету фильма, офицер танкист РККА стремился изнасиловать немецкую девочку – воспитанницу детского пансионата, – но другой офицер РККА не позволил ему это сделать. Из-за этого между двумя отрядами РККА начинается бой. Только вмешательство немецкого отряда на стороне «хороших» русских против «плохих» русских позволило решить проблему. В фильме бойцы РККА показаны насильниками, которые похищают немецких девушек, женщин и стремятся изнасиловать подростков.

В 2018 году в России вышел фильм «На Париж». Его режиссер: гражданин Саркисов; продюсер: граждане Саркисов, Жижневский, Юсипов, Колесник; авторы сценария: граждане Саркисов, Говорухин, Ашкенази. Согласно этому фильму офицеры РККА проводили время на территории освобожденной Германии в пьянстве и разврате. В 2005 году в России был создан фильм «Первый после Бога» (режиссёр Чигинский, автор сценария Капитанов). В этом фильме показан капитан подводной лодки Маринин, в котором зритель может угадать А. Маринеско. Собственно боевым действиям уделено по несколько минут в начале и в конце фильма, а основная часть посвящена пьяным попойкам, разврату и навязыванию образа офицера НКВД как аморального человека. У зрителя легко сложится впечатление, что главным достижением славного капитана краснофлотца является поломанная кровать, на которой он развратничал с женщиной, имевшей к тому времени жениха. Развал зарождающейся семьи в фильме показан в контексте позитивном, рекламном. По своему характеру такие фильмы уместно смотрелись бы в весьма пошлых шоу программах, таких как «Маски-шоу», «Вечерний квартал»...

В ракурсе обозначенных фильмов у зрителя сложится впечатление, что война в большей части является застольем с обильным распитием спиртных напитков и развратные отношения с женщинами, включая тех, у которых пониженная социальная ответственность. Подчеркну, что эти фильмы

произведены не в нацистской Украине, не в США или Великобритании, а в России за деньги из российского бюджета и с участием граждан России.

В 2014 году мною было написано официальное письмо в Российский институт стратегических исследований, руководителем которого тогда был генерал-майор Л.П. Решетников. В письме я изложил те свои опасения, о которых пару лет назад до этого говорил в РИСИ устно. Речь шла о том, что в Беларуси есть немалая часть общества, негативно настроена к России, на фоне вероятной войны на Украине (в 2014 году я ещё не знал аббревиатуры СВО, поэтому употребил глагол «воевать») это обстоятельство может иметь негативные для России последствия. Для решения обозначенных проблем мною предлагалось уделить особое внимание учебному материалу, нивелировать вероятные риски посредством системы образования. Какие были практически предприняты меры? – мне не ведомо. В условиях СВО государственная власть в Беларуси проявляет себя как надёжный союзник, однако не следует считать, что так будет обязательно и в будущем. Белорусское общество не является единым ни в оценках современных событий, ни в понимании истории. Для иллюстрации обозначенной проблемы обратимся к белорусскому фильму «Судьба диверсанта» (2022), посвящённому советскому разведчику, герою СССР Крыловичу Фёдору Андреевичу.

С первых минут фильма мы видим то, что незадолго до начала войны герой заступает за девушку и в драке побеждает трёх граждан. При этом он никого не покалечил, никому конечностей не поломал. Граждане отделались синяками и кровоточащими носами, – иначе говоря, лёгкими телесными повреждениями. За данный инцидент герой предстал перед судом, и прокурор требовал наказать его пятью годами тюрьмы. Фактически суд признал героя виновным, но ввиду положительных характеристик и того, что трудовой коллектив организации, где подсудимый работал, просил оправдать его, назначил осуждённому три года условно. Подобная сцена, проходящая на фоне большого портрета И.В. Сталина и того, что в дальнейшем судья станет пособником нацистских оккупантов, негласно предлагает зрителю воспринимать коммунистический СССР и нацистскую Германию как государства с равнозначно аморальными политическими режимами. Этот эпизод в фильме есть основание для возбуждения уголовного дела против его авторов по статье о клевете. Для аргументации этого обвинения обратимся к уголовному кодексу РСФСР 1926 года (в тот период времени не было единого УК СССР, но действовали УК Советских республик, которые в целом были схожими друг с другом). Во-первых, этот документ даёт право на самооборону и защиту других людей. В статье 13 написано: «Меры социальной защиты судебно-исправительного характера не применяются вовсе к лицам, совершившим общественно-опасные действия, если судом будет признано, что эти действия совершены ими в состоянии необходимой обороны против посягательств на советскую власть и революционный порядок, либо на личность обороняющегося или другого лица, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны». Во-вторых, за драку, в ходе которой кто-то пострадал, не предусмотрено тюремных сроков в пять лет.

Приведём выдержку из УК: «143. Умышленное легкое телесное повреждение, не опасное для жизни, но причинившее расстройство здоровья, – лишение свободы или принудительные работы на срок до одного года. Умышленное легкое телесное повреждение, не причинившее расстройства здоровья, – принудительные работы на срок до шести месяцев или штраф до трехсот рублей. 144. Телесное повреждение, подходящее под признаки 1 части ст. 143, нанесенное под влиянием внезапно возникшего сильного душевного волнения, вызванного насилием над личностью или тяжким оскорблением со стороны потерпевшего, – принудительные работы на срок до шести месяцев или штраф до трехсот рублей». В фильме зрителю предлагается сценарий, где за драку (без тяжёлых телесных последствий для её участников) в судебном порядке человеку, который защищал девушку, предлагают дать тюремный срок в пять лет! Откуда такой сценарий? В чём его смысл? Перед нами герой, который не вымышленный, а реально живший, стало быть, есть документы, которые связаны с его деятельностью. Если герой становился участником судебного дела, то, наверняка, существуют документальные свидетельства этому. Отсюда мы вправе задать вопрос: чем были мотивированы сценарист, режиссёр, продюсер и исторический консультант (эксперт) этого фильма?

Одна из официально провозглашаемых задач кино состоит в развитии чувства патриотизма, в воспитании фундаментальных качеств, отличающих людей от зверей: доброты, благочестия, ответственности. Здесь возникает два вопроса. Во-первых, как можно развивать фундаментальные нормы целомудрия, доброты и ответственности, если герои «патриотических» фильмов опошляются? Во-вторых, каким образом мы можем развивать в гражданах любовь к Родине, если им навязчиво, системно предлагают эту Родину воспринимать в ассоциациях с бесчинствующими и зверствующими сотрудниками НКВД, похотливыми офицерами и солдатами РККА? В ходе СВО современная украинская пропаганда рассказывает людям, что российские солдаты идут в бой в силу того, что за ними стоят заградительные отряды. Разумеется, однозначно верить украинской пропаганде нельзя, но ведь и в российском кино тема заградотрядов в годы ВОВ преподносится примерно также как и в упомянутой украинской пропаганде относительно СВО. Отличие состоит в том, что внутри России за клевету на современную Российскую Армию заводят уголовные дела, но за гораздо более очевидную клевету на Советскую власть, в частности на сотрудников НКВД, никто уголовных дел не заводит, более того, проекты, очерняющие Советское государство, щедро финансируются. За каждым из перечисленных в статье фильмов стоит немалая денежная сумма, например. Бюджет фильма «4 дня в мае» составил 5 600 000 миллионов долларов США; бюджет фильма «На Париж» – свыше 165 222 000 рублей. Подробные сведения об этих фильмах можно найти в Интернете, включая Википедию.

Считаем необходимым инициировать прокурорские проверки деятельности киностудий, а также частных лиц, которые занимают должности сценаристов, режиссёров, продюсеров. Также необходимо обратить внимание на тех лиц, которые привлекались в качестве экспертов, консультантов по

историческим вопросам. Если будут выявлены факты клеветы на Советское государство, то Суд России, как государства-правопреемника СССР, должен возбудить уголовное дело по статье 128.1 УК РФ. Также должна быть рассмотрена вероятность того, что мотивы к клеветническому очернению Советской власти связаны с другим преступлением – государственной изменой (ст. 275 УК РФ). Мы считаем себя не в праве граждан, причастных к созданию обсуждаемых фильмов, однозначно называть *клеветниками* (исключение составляют граждане, создававшие фильм «4 дня в мае») и *государственными изменниками*, однако есть основания обратить внимание правоохранительных органов на сомнительность создаваемой ими кинематографической продукции и необходимость в соответствующих расследованиях в поле материального права. Актёры таких фильмов, сыгравшие роли, которые клеветнически очернили советских воинов, являются по сути соучастниками данного преступления. Также необходимо обратить внимание суда на лиц, которые обеспечивали финансирование данных фильмов из средств налогоплательщиков. Виновные должны понести уголовную ответственность, согласно действующему законодательству.

Библиографический список

1. Кабаева Т.И. Историчность фильма «Адмиралъ» // Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции, Пенза, 29-30 октября 2019 года. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2019. С. 36-38.
2. Ковыршин Е.В. К вопросу о заградительных отрядах в Красной армии // Военно-исторический журнал. 2008. № 4. С. 28-29.
3. Курилла И.И. Политическое «использование истории» в современной России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2012. № 1(21). С. 155-159.
4. Чеченков К.В. Партизанское движение в годы великой отечественной войны: проблемы организации как фактор боеспособности (по материалам западного региона РСФСР). Дис. ... к.ист.н. Брянск. 2012. 220 с.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

А.М. Прилуцкий*

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН-ДОЛЖНИКОВ ПРИ ПРОЦЕДУРЕ ВЗЫСКАНИЯ ПРОСРОЧЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ: НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

* *Прилуцкий Александр Михайлович – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Курский государственный университет».*

Аннотация. Статья посвящена анализу изменений норм законодательства, регулирующих процедуру взыскания просроченной задолженности граждан-должников. В работе рассмотрены ограничения и запреты, которые должны соблюдать взыскатели просроченной задолженности, а также проанализированы меры юридической ответственности за незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц.

Ключевые слова: просроченная задолженность, взыскатели, должники, противоправная действия, юридическая ответственность.

*A.M. Prilutsky**

PROTECTION OF THE RIGHTS OF DEBTOR CITIZENS IN THE PROCEDURE OF COLLECTION OF OVERDUE DEBTS: NEW LEGISLATION

Abstract. The article is devoted to the analysis of changes in the norms of legislation governing the procedure for collecting overdue debts of debtor citizens. The paper considers the restrictions and prohibitions that collectors of overdue debts must comply with, as well as analyzes measures of legal liability for illegal activities to repay overdue debts of individuals.

Key words: overdue debts, recoverers, debtors, illegal actions, legal liability.

Один из основополагающих принципов обязательственного права был сформулирован еще в римском праве и звучал следующим образом – «*pacta sunt servanda*», что в переводе с латыни означает «обязательства должны исполняться». Данный принцип содержится и в ст. 309 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ), согласно которому «обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона...»¹.

При неисполнении обязательства кредитор получает право требовать исполнения обязательства в принудительном порядке, в основе которого лежит судебное решение, а на должника, помимо сохраняющейся обязанности исполнить обязательство, налагаются дополнительные негативные последствия в виде необходимости возмещения кредитору убытков и иных штрафных санкций, если они предусмотрены законом или договором. При всей внимательности к незыблемости и стабильности гражданского оборота, законодатель прекрасно понимает, что при процедуре принудительного исполнения обязательства у должника есть законные права и интересы, соблюдение которых является обязательным для взыскателей.

Гарантии соблюдения прав должников прописаны в Федеральном законе от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности

** Prilutsky Alexander Mikhailovich – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Kursk State University.*

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Российская газета. № 238-239. 08.12.1994.

и микрофинансовых организациях» (далее Федеральный закон № 230-ФЗ)¹. Несмотря на то, что вышеприведенный нормативный акт действует уже практически восемь лет, средства массовой информации и материалы судебной практики свидетельствуют о массовом нарушении прав должников при взыскании просроченной задолженности, причем массовая доля нарушений приходится на деятельность коллекторских организаций. Так, в пресс-службе судов республики Коми отмечают, что коллекторское агентство ООО «НСВ», представляющее АО «Почта Банк», на протяжении 2023 г. совершала звонки и направляла сообщения с требованием вернуть просроченную задолженность пенсионерке, которая еще в феврале 2023 г. прошла процедуру внесудебного банкротства².

В январе 2024 г. коллекторы в г. Омске придумали «оригинальный» способ возврата просроченной задолженности и прислали похоронные венки к дому, где проживает 68-летняя пенсионерка, дополнительно исписав забор должницы оскорбительными надписями с требованиями вернуть долг. Впрочем, такие методы взыскания были признаны судами противоправными действиями, что привело к взысканию с коллекторов штрафа на сумму 105 тысяч рублей³.

В апреле 2024 г. коллекторы в четыре утра подожгли входную дверь в квартиру в Ключковом переулке г. Санкт-Петербурга, в которой проживала 67-летняя должница с дочерью, составив на ней запись «отдай долг»⁴.

С целью упорядочивания процедуры взыскания просроченной задолженности летом 2023 г. Федеральное Собрание Российской Федерации приняло Федеральный закон от 04.08.2023 № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», который начал действовать в новой редакции с 1 февраля 2024 г. Данный нормативный правовой акт ввел понятие «профессиональная коллекторская организация» и позволил расширить субъектный состав взыскателей просроченной задолженности, включив в них наряду с коллекторами микрофинансовые и кредитные организации, контроль за деятельностью которых ведет Федеральная служба судебных приставов.

Анализ вышеприведенных нормативных правовых актов позволяет выделить ряд ограничений и запретов, которые должны соблюдать взыскатели просроченной задолженности.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»» (ред. от 04.08.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 03.05.2024).

² <https://vk.com/sudpresskomi> (дата обращения 03.05.2024).

³ <https://lenta.ru/news/2024/01/26/v-rossii-kollektory-prinesli-pohoronnye-venki-i-domu-pensionerki-i-poplatilis/> (дата обращения 03.05.2024).

⁴ <https://t.me/mashmouka/16112> (дата обращения 03.05.2024).

Так, кредиторы и их представители совершают противоправные действия, если их требования о возврате просроченной задолженности сопровождаются применением к должнику следующих действий, предусмотренных п. 2 ст. 6 Федерального закона № 230-ФЗ:

1) физической силы, угрозами убийства или применения вреда жизни или здоровью;

2) угрозой повреждения, повреждением или уничтожением имущества;

3) психологическим давлением, использованием выражений, нарушающих честь, достоинство должника и иных лиц;

4) использованием методов, которые могут привести к возникновению вреда для жизни и здоровья должника, а также иных лиц;

5) введения должника и иных лиц в заблуждение относительно суммы задолженности, правовой природы и сроков исполнения денежного обязательства, а также принадлежности взыскателя к органам государственной власти или органам местного самоуправления.

Законодатель дополнительно подчеркивает, что взыскатели обязаны не злоупотреблять правом и действовать разумно и добросовестно.

Регламентирован в Федеральном законе № 230-ФЗ и порядок взаимодействия взыскателей и должника. Так, взыскатели могут взаимодействовать с должником в рабочие дни только с 8.00 до 22.00, в нерабочие дни с 9.00 до 20.00 в месте его жительства или пребывания, при этом личные встречи допускаются только один раз в неделю, а телефонные переговоры один раз в сутки, не более двух раз в неделю и восьми раз в месяц.

Взаимодействие взыскателей с должником и иными лицами может поводиться и посредством отправления телеграфных, текстовых, голосовых и иных сообщений, но их частота ограничена общим числом не более 2 раз в сутки, не более 4 раз в неделю и не более 16 раз в месяц. При этом запрещено скрывать информацию о номере контактного телефона, с которого осуществляется звонок или направляется сообщение должнику, либо об адресе электронной почты, с которой направляется сообщение, либо об отправителе электронного сообщения¹.

Запрещается проводить взыскание задолженности согласно ст. 7 Федерального закона № 230-ФЗ в отношении следующих лиц:

1) инвалидов первой группы;

2) лиц, находящихся на стационарном лечении;

3) несовершеннолетних лиц (исключение – эмансипированные лица);

4) ограниченно дееспособных лиц;

5) граждан, признанных банкротами, а также находящихся в процедуре реструктуризации долгов.

Необходимо отметить, что взыскатели задолженности могут взаимодействовать помимо самого должника с его родственниками, членами семьи либо лицами, проживающими с должником, соседями только при наличии согласия самого должника и указанных выше третьих лиц,

¹ <https://www.garant.ru/news/1634855/> (дата обращения 06.05.2024).

оформленных письменно в виде отдельного документа. Такое согласие может быть отозвано должником или третьим лицом, с которым осуществляется взаимодействие по возврату просроченной задолженности в любой момент (ст. 4 Федерального закона № 230-ФЗ).

Как отмечает Министерство юстиции Российской Федерации, «взаимодействие с должником по телефону будет возможно только при наличии оборудования и программного обеспечения, которые позволяют вести запись и хранить результаты такого взаимодействия. Это позволит гарантировать обеспечение прав должника, а также возможность осуществления контроля (надзора) уполномоченным органом. При этом взаимодействие может быть прекращено, если должник в явной форме сообщил о нежелании его продолжать»¹.

Отдельно в Федеральном законе № 230-ФЗ указан запрет на разглашение взыскателями информации о самом должнике, сумме просроченной задолженности и других персональных данных должника третьим лицам.

При нарушении процедуры взыскания просроченной задолженности взыскателей можно привлечь к ответственности, причем если ранее законодательство предусматривало только административную ответственность в таких случаях по ст. 14.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ)², то с июля 2013 г. законодатель ввел уголовную ответственность за незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц. Так, в ст. 172.4 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее УК РФ)³ предусмотрена уголовная ответственность за совершение действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц и сопряженных с угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения имущества, а равно с угрозой распространения либо распространением заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство потерпевшего или его близких.

Такие действия караются штрафом от 300 тыс. рублей до 500 тыс. рублей, либо лишением свободы до пяти лет, а если указанные выше деяния были совершены группой лиц по предварительному сговору, в крупном размере, с применением насилия, не опасного для жизни и сопровождались, повреждением или уничтожением имущества, то виновных лиц уже ждет лишение свободы от трех до семи лет со штрафом до 1 миллиона рублей. Если же деяния, предусмотренные ст. 172.4 УК РФ были совершены организованной группой лиц в особо крупном размере и с применением насилия, опасного для жизни и здоровья, то виновные лица подлежат лишению свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом до 5 миллионов рублей.

¹ Министерство юстиции Российской Федерации: официальный сайт <https://minjust.gov.ru/ru/events/49666/> (дата обращения 08.05.2024).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

Остается надеяться, что усиление юридической ответственности за незаконное взыскание просроченной задолженности приведет к снижению количества случаев противоправной деятельности взыскателей и повысит уровень защищенности законных прав и интересов лиц, оказавшихся должниками.

**Правовая и антикоррупционная экспертиза в субъекте
Российской Федерации: вопросы теории и практики**

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В.М. Баранов, П.А. Кабанов, Р.Р. Магизов*

**МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ В СОСТАВЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОМИССИЙ**

Аннотация. Авторами дана оценка состояния представительства независимых экспертов в составе региональных антикоррупционных комиссий. Ими установлено, что, несмотря на позитивные тенденции по включению независимых экспертов в состав указанных региональных комиссий, их количество в составе этих коллегиальных антикоррупционных органах является незначительным. Такое положение связано не только с организационно-управленческими недостатками деятельности региональных органов государственной власти при создании указанных комиссий, но и обусловлено иными причинами: недостаточным количеством независимых экспертов в регионах, их низкой активностью и отсутствием единого механизма отбора кандидатов в члены комиссий. Авторами предлагается для обеспечения качественного наполнения региональных антикоррупционных комиссий независимыми экспертами и их своевременной ротации региональным органам публичной власти разработать единый механизм формирования этих комиссий, включая делегирование полномочий по их представлению в данные комиссии и инициирование вывода из комиссий территориальным органам Минюста России.

Ключевые слова: антикоррупционная комиссия, коррупция, противодействие коррупции, координация, гражданское общество, независимый эксперт.

V.M. Baranov, P.A. Kabanov, R.R. Magizov*

** Баранов Владимир Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, президент Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника»;*

Кабанов Павел Александрович – доктор юридических наук, доцент, директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Тимирязева (ИЭУП);

Магизов Рустем Робертович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой юридических дисциплин Набережночелнинского института (филиала) Казанского (Приволжского) федерального университета.

** Baranov Vladimir Mikhailovich – Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Assistant to the Head of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia for innovative development of scientific activity, President of the Nizhny Novgorod Research Scientific and Applied Center «Legal Technology»;*

MONITORING THE STATE OF REPRESENTATION OF INDEPENDENT EXPERTS IN REGIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSIONS

Abstract. The authors assessed the state of representation of independent experts in regional anti-corruption commissions. They found that, despite the positive trends in the inclusion of independent experts in the said regional commissions, their number in these collegial anti-corruption bodies is insignificant. This situation is associated not only with organizational and managerial shortcomings in the activities of regional government bodies when creating these commissions, but is also due to other reasons: an insufficient number of independent experts in the regions, their low activity and the absence of a single mechanism for selecting candidates for membership in the commissions. The authors propose to develop a single mechanism for the formation of these commissions, including the delegation of powers to nominate them to these commissions and the initiation of withdrawal from commissions to territorial bodies of the Ministry of Justice of Russia, in order to ensure high-quality filling of regional anti-corruption commissions with independent experts and their timely rotation to regional public authorities.

Key words: anti-corruption commission, corruption, counteraction to corruption, coordination, civil society, independent expert

Человечество всегда создавало механизмы противодействия реальному и потенциальному злу, выбирая в каждые периоды своего развития наиболее значимые угрозы своего существования и развития. В конце XX – начале XXI веков такой угрозой среди прочих была признана коррупция и со временем она заняла ведущие позиции в текущей повестке. Поэтому противодействие коррупции в различных государствах стало занимать ведущие место в системе обеспечения безопасности государства и общества. Не стала исключением из этого и Российская Федерация, которая стала разрабатывать и реализовывать меры противодействия коррупции по мере нарастания её общественной опасности и степени распространённости. Учитывая то обстоятельство, что системное воздействие на коррупцию нелегкая задача, решение которой требует согласованной деятельности различных субъектов противодействия коррупции, стали создаваться антикоррупционные координационные органы. В целях обеспечения согласованности антикоррупционной деятельности на региональном уровне, в соответствии с положениями указа Президента России, были созданы и функционируют региональные комиссии по координации работы по противодействию коррупции (далее по тексту – региональные антикоррупционные комиссии – примечание авторов В.Б., П.К., Р.М.)¹, обеспечивающие взаимодействие различных субъектов при осуществлении мер противодействия коррупции. За период деятельности указанных региональных

*Kabanov Pavel Alexandrovich – Doctor of Law, Associate Professor, Director of the Anti-Corruption Research Institute of Kazan Timiryasov Innovation University (IEPU);
Magizov Rustem Robertovich – Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Legal Disciplines of the Naberezhnye Chelny Institute (branch) Kazan (Volga Region) Federal University.*

¹ Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (в ред. от 26.06.2023 № 474) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477.

комиссий выяснилось, что сформированные составы не в полной мере обеспечивают представительство институтов гражданского общества. В связи с этим в действующем Национальном плане противодействия коррупции было рекомендовано расширить практику включения в состав региональных антикоррупционных комиссий представителей институтов гражданского общества¹. Упомянутым документом федерального антикоррупционного планирования предусматривается включение в составы комиссий особую категорию представителей гражданского общества – независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы. Следует отметить, что до принятия указанного документа Минюстом России уже аккредитовано в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы достаточное количество физических и юридических лиц, а самих комиссий насчитывается лишь 85, то есть вопрос о наполнении указанных комиссий такими экспертами не должен был вызывать трудностей у правоприменителей. Однако до сих пор не ясно, каковы должны быть объективные критерии вхождения в состав региональных антикоррупционных комиссий независимых экспертов. Поскольку необходимых для этого методических рекомендаций по разрешению возникшей ситуации до настоящего времени ещё не разработано, поэтому региональные органы власти осторожно относятся к такому представительству.

Обращение к оценке состояния представительства институтов гражданского общества в составы региональных антикоррупционных органов не ново, она проводилась ещё с 2011 года. Однако, в условиях оценки выполнения основных положений действующего Национального плана противодействия коррупции, значение мониторинга этого направления деятельности возросло.

Первоначально нормативно не определялся исчерпывающий круг институтов гражданского общества, которые обладали правом представлять своих членов в состав коллегиальных региональных антикоррупционных органов. Обычно таковыми являлись представители зарегистрированных в установленном порядке негосударственных (некоммерческих) организаций, в учредительных документах которых были закреплены отдельные функции по борьбе с коррупцией. Включались в составы региональных антикоррупционных органов и другие категории, например, общественные организации, от которых исходили разумные антикоррупционные инициативы. Однако, чаще всего приглашались к участию в комиссиях некоммерческие организации в наименовании которых использовалась антикоррупционная терминология: «борьба с коррупцией», «антикоррупционная деятельность», «антикоррупционная инициатива», «антикоррупционное СМИ» и др. В процессе развития института региональных антикоррупционных органов перечень этих лиц стал расширяться, а после закрепления в института

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» (в ред. от 26.06.2023 № 474) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы в состав комиссий стали входить и они. На сегодняшний день, независимые эксперты, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы, – это категория лиц, которая обладает особым правовым статусом в силу получения государственной аккредитации Минюста России на пятилетний срок с возможностью дальнейшего продления. При этом в соответствии с действующим российским антикоррупционным законодательством данный правовой статус не может передаваться другим лицам или присваиваться отдельными представителями аккредитованного юридического лица.

Следует отметить, что повышенная антикоррупционная активность отдельных независимых экспертов и их участие в деятельности федеральных экспертных и совещательных коллегиальных органов позволило им инициировать включение в Национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 годы, положение которым предусматривается их представительство в составе региональных антикоррупционных комиссий. Включение данного положения в действующий Национальный план противодействия коррупции, потребовало оценки его исполнения путем проведения мониторинга. По инициативе творческого коллектива НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП) было решено проведение указанного выше мониторинга. Мониторинг нами проведён в два этапа, хотя предполагается и завершающий третий этап – после окончания срока реализации Национального плана для установления качества его исполнения. На первом этапе, охватывающем периоды 2021-2022 годов, нами было установлено, что в этот период в состав пяти региональных антикоррупционных комиссий были введены 8 независимых экспертов. В числе указанных региональных коллегиальных антикоррупционных органов оказались комиссии: Республики Крым, Чувашской Республики, Ямало-Ненецкого автономного округа, Алтайского края и Амурской области. Представительство независимых экспертов в составе региональных антикоррупционных комиссий составило лишь 6 % от общего количества указанных комиссий. На втором этапе мониторинга начавшегося 20 сентября и завершившегося 1 декабря 2023 года было установлено, что в состав 24 указанных комиссий включены независимые эксперты. Отчетливо заметны положительные тенденции трехкратного увеличения количества независимых экспертов в составе региональных антикоррупционных комиссий. В тоже время в процентном отношении этот показатель оказался не велик и составил всего лишь 28,6 % от общего количества этих комиссий. Дополнительно были включены в составы антикоррупционных комиссий независимые эксперты в следующих регионах, республики: Коми, Крым, Мордовия, Татарстан, Удмуртия и Чувашия; края: Алтайский, Краснодарский, Пермский и Хабаровский; области: Амурская, Вологодская, Кировская, Курская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Рязанская, Сахалинская, Смоленская, Томская и Ульяновская, Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Анализ содержания документов о

составе региональных антикоррупционных координационных комиссий показал, что в шести из них (Республика Коми, Алтайский и Хабаровский края, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), состав комиссии определяется не персонально, а по должностям. В связи с этим в них обнаружена новая категория независимых экспертов – «безымянные независимые эксперты». Проверить наличие у них профессиональной антикоррупционной компетентности с использованием государственных реестров, невозможно, поскольку для проверки в государственном реестре независимых экспертов, необходимы персональные данные физических лиц, аккредитованных Минюстом России или идентификационные данные юридических лиц.

Несомненно, небольшое представительство независимых экспертов в составе региональных антикоррупционных комиссий обусловлено не только и не столько нежеланием региональных органов власти включать их в состав этих комиссий, сколько низкой профессиональной антикоррупционной активностью самих экспертов. К тому же, в некоторых российских регионах независимые эксперты по проведению антикоррупционной экспертизы просто отсутствуют. Примером тому может служить Ненецкий автономный округ, в котором за весь период существования института независимой антикоррупционной экспертизы до настоящего времени не зарегистрировано ни одного независимого эксперта.

В результате проверки соответствия сведений, содержащихся в государственном реестре независимых экспертов, выяснилось, что среди лиц, указанных таковыми в региональных правовых актах по утверждению персонального состава антикоррупционных комиссий по координации работы, некоторые уже утратили свой статус в связи с истечением установленного срока действия свидетельства об аккредитации. Среди них оказались Сухондяева Татьяна Юрьевна (регистрационный номер 2 383 – Вологодская область) и Александрова Надежда Владимировна (регистрационный номер 2 367 – Чувашская Республика), срок действия аккредитации которых истёк 18 июня 2023 года. Фактически оба этих члена региональных комиссий утратили статус независимых экспертов, поскольку они не представили документов на продление аккредитации в Минюст России.

Проведённая нами проверка указанных в региональных правовых актах сведений о составе в региональных комиссиях независимых экспертов и данных, находящихся в государственном реестре независимых экспертов показала, что в некоторых случаях происходит подмена независимых экспертов на представителей юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов. Приведем два типичных примера обнаруженных нами в процессе осуществления мониторинга. Так, в антикоррупционной комиссии по координации работы Ульяновской области в качестве независимого эксперта указана Гришина Екатерина Сергеевна. При проверке в государственном реестре независимых экспертов, аккредитованных Минюстом России, сведения о ней нами не обнаружены. В тоже время при обращении к государственному реестру независимых экспертов среди юридических лиц мы обнаружили, что в

нем имеется Ульяновское региональное отделение ООО «Ассоциация юристов России» (регистрационный номер 403), где Е.С. Гришина в группе ещё двоих представителей этой организации признаны лицами, обладающими достаточной квалификацией по проведению независимой антикоррупционной экспертизы. Следовательно, независимым экспертом, уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы является региональное отделение «Ассоциация юристов России», а не Е.С. Гришина, поскольку у неё нет собственного документа об аккредитации в качестве независимого эксперта, то есть она не обладает статусом независимого эксперта в указанной сфере деятельности. Безусловно, Е.С. Гришина лишь может представлять независимое экспертное учреждение по проведению антикоррупционной экспертизы в указанном региональном координационном антикоррупционном органе, но не в качестве независимого эксперта, а в другом качестве – представителя этого учреждения. В тоже время федеральными требованиями к составу названных региональных антикоррупционных комиссий, не предусмотрено участие в них данной категории лиц.

Ещё один случай подмены независимого эксперта на представителя юридического лица независимого экспертного учреждения нами обнаружен в составе региональной антикоррупционной комиссии Курской области. В указанную региональную комиссию включена Ворошилова Ольга Леонидовна, занимающая должность ректора Курской академии государственной и муниципальной службы. Это образовательное учреждение аккредитовано Минюстом России 9 октября 2023 в качестве независимого экспертного учреждения (регистрационный номер 462). При этом в качестве лиц, обладающих достаточной квалификацией для выдачи свидетельства об аккредитации в качестве независимого экспертного учреждения по проведению антикоррупционной экспертизы в соответствующем государственном реестре указаны: кандидат социологических наук Е.И. Боев, кандидат исторических наук Ю.А. Тарасов и кандидат юридических наук Н.А. Пахомова. Фамилия ректора Курской академии государственной и муниципальной службы в этом перечне отсутствует, нет её персональных данных и в государственном реестре физических лиц – независимых экспертов. Следовательно, О.Л. Ворошилова не обладает необходимой профессиональной антикоррупционной компетентностью экспертного уровня, подтверждённой Минюстом России. При более тщательной проверке выяснилось, что у представителя образовательной организации О.Л. Ворошиловой не обнаружено в открытом доступе ни одной научной публикации по вопросам противодействия коррупции. Разумеется, её антикоррупционная компетентность может быть поставлена под сомнение, а нахождение в составе названной комиссии обусловлено целями, не связанными с её антикоррупционной квалификацией.

Проведённое нами исследование показывает, что просматривается позитивная тенденция, направленная увеличения общего количества независимых экспертов в составах региональных антикоррупционных комиссий по координации. Одновременно наблюдается, что в составы указанных региональных комиссий в качестве независимых экспертов

попадают две категории лиц, не обладающих таким правовым статусом. К ним мы относим физических лиц, утративших свой правовой статус независимых экспертов в связи с истечением сроков государственной аккредитации и представителей юридических лиц, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, но не обладающие правовым статусом независимых экспертов.

Полученные нами данные свидетельствуют о том, что в составе четырёх региональных антикоррупционных комиссий из 18, или 22,22 %, где независимые эксперты указаны персонально, вместо них включены другие лица, не обладающие этим высоким правовым статусом. Полагаем, что бы интересно узнать персональные данные о независимых экспертах тех регионов, в которых они входят в состав комиссий по должности, а точнее по правовому статусу, и проверить их через соответствующие государственные реестры Минюста России и определить их антикоррупционную компетентность.

На наш взгляд, очевидные ошибки региональных органов государственной власти при формировании персонального состава комиссий по координации работы по противодействию коррупции с привлечением в них независимых экспертов обусловлены несколькими взаимосвязанными причинами. Во-первых, некачественной (поверхностной) предварительной проверкой сотрудниками региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений кандидатов в члены комиссии со статусом независимых экспертов. Во-вторых, в целях формального выполнения положений действующего Национального плана противодействия коррупции, когда региональные органы власти вместо независимых экспертов в состав комиссии вводятся представители юридических лиц, получивших статус независимых экспертов не обладающие указанным правовым статусом.

На наш взгляд, в целях исключения искажения федеральных требований к составу региональных антикоррупционных комиссий, связанных с привлечением в неё состав независимых экспертов необходимо, чтобы региональные органы публичной власти предварительно, после консультаций с территориальным органом Минюста России, получали письменное согласие от независимых экспертов на работу в составе комиссии на период обладания ими этим правовым статусом. Возможен и другой вариант решения этого вопроса, делегирование региональными органами власти территориальному органу Минюста России право рекомендовались в её состав независимых экспертов. Включение независимого эксперта (экспертов) в состав комиссии должно сопровождаться обязательным письменным представлением этого органа с указанием срока действия его/их аккредитации в указанном правовом статусе и оценкой антикоррупционной активности. При этом территориальный орган Минюста России, в силу его компетенции, отслеживает не только, появление новых независимых экспертов в регионе, но и утрату независимыми экспертами своего правового статуса. Кроме того, территориальные органы Минюста России могут при наличии на то законных оснований, в том же порядке инициировать вывод независимого эксперта из состава данной региональной комиссии с предоставлением документа об утрате лицом статуса

независимого эксперта. На наш взгляд, дополнительно к представлению территориального органа Минюста России на независимого эксперта в состав региональной комиссии должно прилагаться не только письменное согласие независимого эксперта на работу в данной комиссии, но и копия свидетельства независимого эксперта, выданная Минюстом России и/или иного документа о продлении его срока.

Проведенное нами мониторинговое исследование позволяет сделать выводы по оценке включения независимых экспертов в состав региональных антикоррупционных комиссий.

Во-первых, изложенные в действующем Национальном плане противодействия коррупции, юридические рекомендации о вовлечении независимых экспертов в состав региональных антикоррупционных комиссий дали свои результаты: почти в четверти этих комиссий имеются независимые эксперты.

Во-вторых, в процессе исполнения региональными органами государственной власти положений действующего Национального плана противодействия коррупции о включении независимых экспертов в состав региональных антикоррупционных комиссий, выяснилось, что этому процессу препятствуют некоторые объективные причины. Например, в отдельные региональные антикоррупционные комиссии невозможно включить в состав независимых экспертов: они просто не проживают в этом регионе, либо проживают, но сроки их аккредитации истекли и они утратили свой правовой статус, а также в силу их низкой антикоррупционной активности, не позволяющей региональным органам власти оценить уровень их антикоррупционной компетентности. Кроме того, в погоне за формальными показателями, связанных с вовлечением независимых экспертов, в состав региональных антикоррупционных комиссий региональные органы государственной власти включают под видом действующих независимых экспертов лиц, не обладающих этим правовым статусом: независимых экспертов, с истекшим сроком государственной аккредитации, либо отдельных представителей юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов.

В-третьих, в целях включения достаточного количества независимых экспертов в составы региональных антикоррупционных комиссий и исключения представления в качестве таковых лиц, не обладающих этим правовым статусом, необходимо сделать следующее: а) региональным органам власти по согласованию с Минюстом России и иными заинтересованными федеральными органами власти передать полномочия по представлению в состав региональных антикоррупционных комиссий независимых экспертов территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации; б) предложить образовательными и научными организациями разработать методические рекомендации по порядку представления в состав региональных антикоррупционных комиссий независимых экспертов и выводу их из состава комиссий с разработкой единых образцов процессуальных документов.

*А.В. Баталин, Т.В. Козырева**

ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ

Аннотация. В статье приведены результаты реализации образовательного проекта – Лаборатория юридической экспертизы нормативных правовых актов и правоприменительных актов при кафедре государственного права Карельского филиала РАНХиГС: организация различных видов занятий в сфере экспертизы текстов нормативных правовых актов со студентами-юристами, показатели исследовательской деятельности, представление результатов исследовательской деятельности студентов, показатели по выявленным юридико-техническим ошибкам, коррупциогенным факторам, встречи студентов-юристов с представителями органов публичной власти на базе образовательного учреждения; предложено рассматривать экспертизу нормативных правовых актов в качестве фактора совершенствования исследовательской деятельности и профессиональной подготовки студентов-юристов.

Ключевые слова: исследовательская деятельность студентов, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, юридико-технические ошибки, коррупциогенные факторы, заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

*A. V. Batalin, T. V. Kozyreva**

EXAMINATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS A FACTOR IN IMPROVING RESEARCH ACTIVITIES AND PROFESSIONAL TRAINING OF LAW STUDENTS

Abstract. The article presents the results of the implementation of an educational project – the Laboratory of Legal Expertise of normative legal acts and law enforcement acts at the Department of State Law of the Karelian branch of the RANEPА: organization of various types of classes in the field of examination of texts of normative legal acts with law students, indicators of research activity, presentation of the results of research activities of students, indicators for identified legal and technical errors, corruption-related factors, meetings of law students with representatives of public authorities on the basis of an educational institution; it is proposed to consider the examination of regulatory legal acts as a factor in improving research activities and professional training of law students.

* *Баталин Александр Владимирович – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного права Карельского филиала РАНХиГС;
Козырева Татьяна Валерьевна – преподаватель кафедры государственного права Карельского филиала РАНХиГС.*

* *Batalin Alexander Vladimirovich – Candidate of Law, Head of the Department of State Law of the Karelian Branch of the RANEPА;
Kozyreva Tatyana Valeryevna – lecturer at the Department of State Law of the Karelian branch of the RANEPА.*

Key words: research activities of students, legal expertise, anti-corruption expertise, legal and technical errors, corruption factors, conclusion based on the results of an independent anti-corruption expertise.

В соответствии с частью 5 статьи 43 Конституции Российской Федерации государство поддерживает различные формы образования и самообразования. В соответствии со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145, формирование эффективной системы управления в области науки, технологий и производства и осуществления инвестиций в эту область, единого научно-технологического пространства, ориентированного на решение государственных задач и удовлетворение потребностей экономики и общества, достигается путем, в том числе формирования независимой системы научной (научно-технической) экспертизы для принятия эффективных решений в области научного, научно-технологического и социально-экономического развития, государственного управления, а также решений по вопросам рационального использования всех видов ресурсов. Для достижения цели научно-технологического развития необходимо решить задачи, в том числе по созданию инфраструктуры и условий для проведения научных исследований и разработок; возможности для выявления и воспитания талантливой молодежи, построения успешной карьеры в области науки¹. Государственная политика Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики его применения, повышению эффективности государственного и муниципального управления, правоохранительной деятельности, пресечению коррупции и подмены в бюрократических интересах демократических общественных целей и задач².

Юридическая наука играет важную роль в процессе правового регулирования общественных отношений и развития правовой системы, способна быть фактором правового прогресса. Результаты проведенных студентами в период профессиональной подготовки научных исследований могут и должны находить применение в правотворческой, правоприменительной, образовательной деятельности при решении конкретных юридических задач. Привлечение, мотивация и стимулирование участия студентов в исследовании нормативных правовых актов, их проектов – это вложение не только в науку, но и в управление в виде подготовки

¹ Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» от 28.02.2024 № 145 // URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=470973&cacheid=61E38BBDD5902E22124E7C195415C70B&mode=splus&rnd=d7r90w#19Cmm7USz9XHPpxh>.

² Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утверждены Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 //

URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=113761&cacheid=E7A7572591EB7385F7E6A878F507B8E9&mode=splus&rnd=ztR0jQ#HpNSEFUDB3VGwPnZ>.

компетентного специалиста, способного к анализу, интерпретации нормативных предписаний, творчески мыслящего при прогнозировании рисков правового регулирования и поиске путей решения поставленных задач, способного аргументировать выводы, формулировать рекомендации и представлять результат своей деятельности в различных форматах.

В рамках научно-образовательного проекта – Лаборатория юридической экспертизы нормативных правовых актов и правоприменительных актов при кафедре государственного права Карельского филиала РАНХиГС, реализованного в учебном году 2023/2024, студенты-юристы 2-4 курсов в период и после освоения дисциплины «Юридическая техника» совершенствовали навыки анализа, толкования текстов правовых актов, в том числе проектов нормативных правовых актов, проводили под руководством преподавателей исследования нормативных текстов на предмет наличия коррупциогенных факторов, проверяли юридико-техническое оформление, использование юридических, специальных терминов, публикацию акта. Студенты учились определять место нормативного правового акта в системе действующего законодательства, осваивали приемы и способы интерпретационной деятельности. Кроме того, для оценки действующих нормативных правовых актов при анализе норм учитывалась сложившаяся правоприменительная практика, готовились рекомендации с учетом высказанных судебных позиций. По результатам работы студенты-юристы учились составлять проекты заключений, представлять свою работу в форме докладов, статей и информационно-просветительских видео-роликов.

В Лаборатории юридической экспертизы нормативных правовых актов и правоприменительных актов организовано участие студентов по направлениям:

- образовательная деятельность: проведено более 20 занятий, организовано 7 встреч с практикующими специалистами в сфере экспертизы нормативных правовых актов, подготовлены 2 интерактивных занятия на основе заключений по результатам проведенных исследований текстов нормативных правовых актов;

- научно-исследовательская деятельность: проанализированы 12 нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и 1 правоприменительный акт, выявлено 135 юридико-технических ошибок, в том числе 44 коррупциогенных фактора, даны рекомендации по устранению выявленных ошибок. Мотивации исследовательской активности студентов способствует обратная связь от разработчиков нормативных правовых актов, когда студенты видят результат своей работы, например, в форме внесения изменений в действующие нормативные правовые акты с учетом данных рекомендаций или в форме направления разработчиком нормативного правового акта его проекта для исследования. Так, при экспертизе приказа Министерства социального развития Республики Карелия, утвердившего Порядок исполнения ведомственной целевой программы оказания гражданам государственной социальной помощи «Адресная социальная помощь» на 2023 год, и проекта приказа об утверждении соответствующего Порядка на

2024 год¹ одной из выявленных ошибок была – произвольность установления разных и слишком коротких сроков на обращение за единовременной социальной выплатой для граждан из различных социальных групп в 12 пунктах Порядка, ошибка квалифицирована в качестве коррупциогенных факторов – выборочное изменение объема прав, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. С учетом правоприменительной практики² даны рекомендации об устранении нарушений в части установления разных сроков для граждан из различных социальных групп или о необходимости предусмотреть механизм восстановления пропущенных сроков, а также разработано предложение по принятию нормы, предусматривающей механизм восстановления пропущенного по уважительной причине срока обращения, в действующий нормативный правовой акт. Приказом Министерства социального развития Республики Карелия от 08.02.2024 № 54-П внесены изменения в действующий Порядок, увеличены сроки обращения. Такой результат исследовательской деятельности позволяет заинтересовать студентов в осуществлении аналитической деятельности, представлении результатов исследований.

При обучении студенты работают с федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами, могут сами выбирать акт, который им интересен. Изучение методических рекомендаций по экспертизе, оформлению правовых актов позволяет совершенствовать интерперетационные навыки, развивать аналитическое мышление. Например, при исследовании муниципального нормативного правового акта – Постановление Администрации Петрозаводского городского округа от 27.03.2024 № 936 «О внесении изменений в постановление Администрации Петрозаводского городского округа от 31.12.2015 № 6633» в Приложении № 3 к муниципальной программе о показателях (индикаторах) муниципальной программы «Петрозаводского городского округа «Повышение эффективности реализации молодежной политики на территории Петрозаводского городского округа» 5 показателей учитывали долю молодых граждан Петрозаводского городского округа в возрасте от 14 до 30 лет. В статье 2 Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» даны понятия «молодежь, молодые граждане» – социально-демографическая группа лиц в возрасте от 14 до 35 лет включительно (за исключением случаев,

¹ Приказ от 18.01.2023 № 30-П Министерства социальной защиты Республики Карелия «Об утверждении порядка исполнения ведомственной целевой программы оказания гражданам государственной социальной помощи «Адресная социальная помощь» на 2023 год», ред. от 31.10.2023 // Официальный интернет-портал правовой информации № 1001202302070008 от 07.02.2023; Проект Приказа Министерства социальной защиты Республики Карелия Об утверждении Порядка реализации ведомственной целевой программы оказания гражданам государственной социальной помощи «Адресная социальная помощь» на 2024 год.

² Решение Верховного суда Республики Карелия от 23.03.2022 № 3а-35/2022, Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 11.05.2021 № 33-1493/2021, Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21.09.2022 № 88а-15643/2022 по делу № 3а-35/2022, Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 21.06.2022 № 66а-597/2022.

предусмотренных частью 3 статьи 6 настоящего Федерального закона), имеющих гражданство Российской Федерации; «молодая семья» – лица, состоящие в заключенном в установленном законодательством Российской Федерации порядке браке, в том числе воспитывающие ребенка (детей), либо лицо, являющееся единственным родителем (усыновителем) ребенка (детей), в возрасте до 35 лет включительно (за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 6 настоящего Федерального закона). Исследовав данный акт, студенты пришли к выводу, что формулировка наименований показателей и учет доли молодых граждан Петрозаводского городского округа, участвующих в мероприятиях, предусмотренных муниципальной программой, не осуществляется в полном объеме исходя из возрастных пределов, установленных федеральным законом. Были даны рекомендации о необходимости введения показателя доли молодых граждан в возрасте от 14 до 35 лет для их учета в качестве лиц, охваченных услугами и участвующих в реализации мероприятий, либо о корректировке текущих показателей с изменением верхнего возрастного предела, то есть до «35 лет».

В соответствии с задачами Лаборатории студенты не только приобретают знания в сфере экспертизы нормативных правовых актов, нормотворчества, осуществляют исследовательскую деятельность при работе с текстами актов, они также учатся представлять результаты проделанной работы в формах:

- участие в обсуждениях. Практические занятия Лаборатории проводятся в формате круглого стола, когда по вынесенному предложению о квалификации недостатка акта в качестве ошибки или коррупциогенного фактора проводятся обсуждения;

- заключение. Будущие юристы практикуются в составлении проектов заключений, где указываются сведения о нормативных правовых актах, на соответствие которым проверяется предмет исследования, сведения об опубликовании, выявленные ошибки, аргументация и формулируются рекомендации. С этой целью студенты должны изучить действующие нормативные правовые акты, правоприменительную практику, оценить использование юридических и специальных терминов, определить место анализируемого акта в системе действующего законодательства, проверить сведения о публикации акта, его наличие в федеральном регистре нормативных правовых актов, установить признаки нормативности, проверить наличие необходимых реквизитов и компетенцию органа, принявшего нормативный правовой акт.

Например, наиболее часто встречающаяся юридико-техническая ошибка в муниципальных нормативных правовых актах и нормативных правовых актов Республики Карелия - отсутствие сведений о месте принятия правового акта в нарушение требований, содержащихся в статье 8 Закона Республики Карелия «О нормативных правовых актах Республики Карелия», а именно нормативный правовой акт должен содержать помимо указания на форму (вид) акта; наименования (заголовки), в краткой форме обозначающее предмет регулирования; подписи лица (наименование должности, фамилия и инициалы), официально уполномоченного подписывать соответствующий нормативный

правовой акт; даты, номера акта, также и сведения о месте принятия (издания) акта. Так, в 9 заключениях из 12 были даны рекомендации о необходимости в нормативном правовом акте указать место его принятия. При этом полезна была бы практика ознакомления студентов с заключениями независимых экспертов по анализируемым актам, если тексты заключений независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов подлежали обязательному размещению в федеральном банке нормативных правовых актов – федеральный регистр нормативных правовых актов <http://pravo.minjust.ru/>;

- доклады, статьи. С результатами проведенной исследовательской деятельности студенты участвуют в конференциях, конкурсах. Заключение Лаборатории послужило основой для проведения двух Правовых игр «Охотники за ЮрОшибками», в рамках которых студенты-юристы различных образовательных учреждений соревновались в знаниях юридической техники, проводили экспертизы нормативных правовых актов и пробовали конструировать нормативные предписания с использованием нейросетей, формулируя промпт со специальными условиями, например, текст предписания должен исключать по отношению к обязанному субъекту формулировку «вправе», составляющую коррупциогенный фактор. Публичное сообщение результатов исследовательской деятельности студентов, интерактивные форматы занятий позволяют повысить качество антикоррупционного образования, правовую культуру и вовлечь с использованием игрового формата студентов в проблематику коррупционных рисков в нормотворчестве;

- информационно-просветительские материалы (видео-ролики, брошюры). Частично реализованы форматы консультационной деятельности в виде представления студентами результатов их интерперетационной деятельности, как этапа исследования нормативного материала. Например, был подготовлен видеоролик на часть исследованного нормативного правового акта – одного из приложений к Порядку исполнения ведомственной целевой программы оказания гражданам государственной социальной помощи «Адресная социальная помощь» на 2023 год, где студент в роли ведущего сообщал о том, что необходимо сделать для получения социальной помощи, какие документы представить, в какие сроки и куда следует обращаться за компенсацией расходов на утепление жилых помещений. Такая форма деятельности студентов, позволяет им наиболее подробно изучить нормативный материал, сократить объем юридической информации, выделить главное, визуализировать сведения, применить методы дизайн-мышления.

Проведение занятий со студентами по исследованию нормативных правовых актов, подготовка проектов заключений экспертизы является фактором совершенствования исследовательской деятельности и профессиональной подготовки студентов-юристов, поскольку включает в себя: - осуществление исследовательской деятельности и обучение в области юридической экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов, - взаимодействие в рамках образовательного процесса студентов с представителями органов публичной власти по вопросам совершенствования текстов нормативных правовых актов, их проектов; -

использование результатов исследований и рекомендаций Лаборатории в образовательном процессе, - воспитание правовой культуры и правосознания, антикоррупционное образование; - развитие видов профессиональной деятельности (коммуникативной, научно-исследовательской и др.). Перспективным видится использование результатов исследовательской деятельности в профессиональной подготовке специалистов – разработка системы заданий на примерах заключений по результатам экспертиз региональных и муниципальных нормативных правовых актов, включение таких примеров в качестве элементов антикоррупционного образования в различные дисциплины; необходимо применять в образовательном процессе дополнительные формы антикоррупционного просвещения студентов: встречи с представителями органов публичной власти, общественных организаций, с независимыми экспертами, интерактивные игры, квесты, дискуссии, возможны организация научно-исследовательских кружков, лабораторий.

Опыт в сфере экспертизы нормативных правовых актов позволяет студентам научиться применять полученные в период обучения теоретические знания о нормотворчестве и правоприменении. Исследовательская деятельность студентов-юристов в период обучения имеет большое значение для развития интерпретационных навыков, позволяет студентам юридического профиля проявлять активную позицию и участвовать в решении вопросов, в том числе местного значения, повысить эффективность нормативных правовых актов, формирует правовую культуру, вовлекая студентов в процесс решения актуальных юридических проблем и вопросов в сфере предупреждения коррупции.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*М.Д. Горбунов**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОБЛЕМЫ УПОТРЕБЛЕНИЯ ОЦЕНОЧНЫХ ПОНЯТИЙ В ПРАВЕ: АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ПОЗИЦИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы определения теоретической основы и характера необходимой практики применения оценочных понятий в праве. Автор отмечает, что, если для отечественной теории данный вопрос рассматривается в первую очередь в контексте правовой техники и юртехники, то в ряде конкурирующих доктрин он носит более фундаментальный характер. В статье подчеркивается, что общим и для отечественной науки и альтернативных подходов характерно признание необходимости использования оценочных понятий в праве и их интерпретации для целей преодоления ограничений правовых текстов и юридического языка. В свою очередь различия протекают в плоскости оценки

* *Горбунов Максим Дмитриевич – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права ННГУ им. Н.И. Лобачевского.*

необходимости правовой формализации и ее соотношения с интерпретационной деятельностью при использовании оценочных понятий.

Ключевые слова: юридическая техника, аналитическая юриспруденция, правовой формализм, правоприменение, юридический язык, текст закона, оценочные понятия.

*M.D. Gorbunov**

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE PROBLEM OF THE USE OF EVALUATIVE CONCEPTS IN LAW: ALTERNATIVE POSITION

Abstract. The article considers the problems of determining the theoretical basis and the nature of the necessary practice of applying evaluative concepts in law. The author notes that, if for domestic theory this issue is considered primarily in the context of legal technology and legal technology, then in a number of competing doctrines it is more fundamental. The article emphasizes that both Russian science and alternative approaches are characterized by the recognition of the need to use evaluative concepts in law and their interpretation in order to overcome the limitations of legal texts and legal language. In turn, the differences occur in the plane of assessing the need for legal formalization and its correlation with interpretative activity when using evaluative concepts.

Key words: legal technique, analytical jurisprudence, legal formalism, law enforcement.

Проблема использования оценочных понятий и категорий в праве является одной из ключевых в правотворчестве и правоприменении. Если в отечественной правовой теории данная проблема рассматривается в первую очередь с формально-юридической стороны в рамках юридической техники¹, то в зарубежной правовой литературе вопрос об определении содержания правовых норм и способах их выражения в целом отсылается непосредственно к общефилософским фундаментальным проблемам юридического языка как такового².

Представляется, что осмысление альтернативных подходов к решению проблем и объяснению механизма употребления оценочных понятий в правовой системе способно значительно обогатить отечественную догму и практику. В целом диалог как таковой между научными парадигмами и правовыми школами является одной из ключевой составляющей эффективности и конкурентоспособности правовой системы. Если в отечественной науке наибольшие разработки по теории языка можно обнаружить в рамках фундаментального направления семиотики³, то в зарубежной науке таким широким направлением традиционно является аналитическая философия⁴.

* *Gorbunov Maxim Dmitrievich – PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Theory and History of State and Law of N.I. Lobachevsky National University of Economics.*

¹ См., например: Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. 318 с.

² Шепелёв А.Н. Теория юридического языка // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 137-144.

³ См., например: Лотман Ю.М. Семиосфера. СПб.: «Искусство – СПб», 2010. 704 с.

⁴ См., например: Витгенштейн Л. Философские исследования. М.: Издательство АСТ, 2019. 384 с.

В рамках аналитической философии к середине XX века было установлено, что юридический язык обладает свойствами контекстуальности как сугубо социальное явление, что обусловило его открытую текстуру. Теория открытой текстуры, изначально предложенная Ф. Вайсманом, была значительно расширена в рамках уже аналитической юриспруденции. В общем виде данную теорию можно представить в виде следующего тезиса: «смысловые утверждения не могут быть полностью переведены в практические, поскольку последние не могут быть окончательно проверены... всегда будет оставаться возможность, что учтены не все факторы, обстоятельства и ситуации, относящиеся к употреблению понятия, поэтому невозможно определить все случаи действия понятия, или ситуации не относящиеся к нему... поскольку никогда нельзя исключить возникновения непредвиденных факторов»¹.

В правовой теории было установлено, что юридический язык обладает ограниченными возможностями по фиксации формальных правил, поскольку невозможно предусмотреть все случаи, которые фактически подпадают под действие общей нормы, но отличаются от нее по каким-либо частным аспектам². Такие ситуации порождают дисбаланс и неопределенность в правовом регулировании и требуют разработки конкретных приемов и способов их устранения, в первую очередь через механизм судебного и административного правоприменения с возможностью интерпретации правового текста и включения в сам текст норм, понятий и категорий, которые могут быть интерпретированы и расширены для возможности регулирования конкретных ситуаций общественных отношений³.

Важным здесь является также то, что признание за правом открытой текстуры «делает возможным в принципе использование общих классифицирующих терминов для определения частных ситуаций, поскольку в противном случае какая-либо систематизация вообще была бы невозможной... для права это бы означало существование правил без указания на то, что является правилом»⁴. Открытая текстура права объясняет не только возможность, но и необходимость существования открытых норм и оценочных категорий при сохранении общего требования формализованности действующего законодательства. С другой стороны, эта же теория обуславливает безуспешность столь притягательной в первую очередь в правовом позитивизме идеальной механистичной иерархичной системы

¹ Waismann F. Verifiability // Proceedings of the Aristotelian Society. 1945. Vol. 19. P. 121-123; 125.

² Харт Г. Л. А. Понятие права / пер. с англ. Е.В. Афонасина, М.В. Бабака, А.Б. Дидикина, С.В. Моисеева. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2007. С. 129.

³ Hart H. L. A. Cohen J. Theory and definition in jurisprudence // The Aristotelian society. 1955. Vol. 29. P. 258-264; Dickinson J. Administrative Justice and the Supremacy of Law. Cambridge: Harvard University Press, 1927. P. 128-140; Hart H. L. A. Legal Positivism and the Separation of Law and Morals // Harvard Law Review. 1958. Vol. 71. P. 606-612.

⁴ Харт Г. Л. А. Понятие права / пер. с англ. Е.В. Афонасина, М.В. Бабака, А.Б. Дидикина, С.В. Моисеева. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2007. С. 128.

формальных норм, для которой «известен каждый случай и каждый субъект правового регулирования»¹.

Формальные правовые нормы законодательства так или иначе нуждаются в конкретизации в процессе правоприменительных практик. Кроме того, в праве существуют отношения, где определение единого общего правила либо невозможно, либо требует обеспечения такой степени свободы субъектов, которая возможна только при условии широкого частного усмотрения². Именно в таких ситуациях, как указывается в иностранной научной литературе, имеет место быть использование оценочных понятий, открытых по своему содержанию. В частности, при употреблении такого термина как «разумность», определение его фактического содержания прямо зависит от деятельности суда и предметного анализа конкретных правоотношений. Поэтому использование оценочных понятий в законодательстве представляет «головную боль» для формальной юриспруденции и особенно в странах континентального права, таких как Россия, где полномочия суда сильно ограничены³.

Рассматриваемая проблема как итог видится гораздо шире и касается не только оценочных понятий с неопределенным содержанием, то также определений и дефиниций, требующих соотношения с фактической ситуацией употребления. Правотворческая и интерпретационная практика по уточнению содержания правовых норм фактически может входить в противоречие с фундаментальным свойством формальной определенности права.

В иностранной литературе эта часть вопроса также получила свое раскрытие. В научной литературе утверждается, что: «право основано на источнике, если его существование и содержание могут быть идентифицированы только на основе социальных фактов, без использования оценочных аргументов»⁴. При этом такие оценочные аргументы безусловно необходимы в фактической практике, а само законодательство содержит в себе оценочные понятия. Так, например, в ситуации дорожной аварии с участием самоката невозможно избежать оценочных суждений, поскольку для должного правоприменения необходимо установить соответствие между самокатом и понятием «транспортное средство», которое содержится в законе. Без осуществления подобной интерпретации и оценки становится невозможным фактическое применение норм закона в данном случае.

Здесь же возникает вопрос не является ли такая практика определения понятий правоприменителем незаконной, поскольку она фактически устанавливает связи и отношения, которых нет в праве. Ответом на данную проблему в науке стало утверждение, что подобная деятельность находится в

¹ Hart H. L. A. Legal Positivism and the Separation of Law and Morals // Harvard Law Review. 1958. Vol. 71. P. 608-612.

² Schwartz B. An Introduction to American Administrative Law. London: Pitman, 1962. P. 6-18, 33-37.

³ Беседкина Н.И. Разумность, добросовестность и справедливость в системе оценочных категорий частного права // Образование и право. 2016. № 2. С. 98-105.

⁴ Raz J. Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics. New York: Oxford University Press, 2001. P. 194-195.

«тени законодательства»¹. Правоприменитель для того чтобы его деятельность по интерпретации оставалась законной должен преследовать конкретную цель по выявлению смыслов и намерений законодателя в контексте существующей системы права, поскольку: «законы выражают обязательные суждения..., предназначенные для того, чтобы люди могли... следовать предписаниям власти, то при разрешении юридических дел... в соответствии с законом необходимо установить наличие и суть авторитетных правовых предписаний, которые имеют отношение к делу, посредством интерпретации решений законодательных органов, так, чтобы они соответствовали намерениям этих институтов при принятии решений»².

Таким образом, в рассматриваемом примере нет нужды формулировать специальную норму о самокате и выходить тем самым за пределы полномочий правоприменительного органа, поскольку необходимо лишь установить соответствие между намерением законодателя охранять общественные отношения в ситуациях происшествий с участием транспортных средств и конкретной ситуацией происшествия с самокатом. В этом случае через общий термин «транспортное средство» может быть установлена правовая принадлежность понятия «самокат» для регулирования отношений в конкретном спорном случае. Таким образом, правовая оценка и интерпретация рассматривается не как препятствие к обеспечению формальной определенности права, а как важнейшее средство ее поддержания.

В рассматриваемом контексте стремление отечественной юридической техники выработать универсальную методiku формулирования правовых понятий и оптимизации правового текста для достижения некой идеальной формы законодательства очевидно нуждается в дополнении и усилении за счет признания необходимости широкой правоприменительной и интерпретационной практики в условиях невозможности построения универсального механистичного текста закона в виду особой природы юридического языка и необходимости использования оценочных понятий.

Библиографический список

1. Беседкина Н.И. Разумность, добросовестность и справедливость в системе оценочных категорий частного права // Образование и право. 2016. № 2. С. 98-105.
2. Витгенштейн Л. Философские исследования. М.: Издательство АСТ, 2019. 384 с.
3. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. 318 с.
4. Лотман Ю.М. Семиосфера. СПб.: «Искусство – СПб», 2010. 704 с.
5. Харт Г. Л. А. Понятие права / пер. с англ. Е.В. Афонасина, М.В. Бабака, А.Б. Дидикина, С.В. Моисеева. СПб.: Изд-во СпбГУ, 2007. Шепелёв А.Н. Теория юридического языка // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 137-144.
6. Dickinson J. Administrative Justice and the Supremacy of Law. Cambridge: Harvard University Press, 1927. P. 128-140.

¹ Raz J. The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System. Oxford: Clarendon Press, 1980. P. 212-224.

² Raz J. Why Interpret? // Ratio Juris. 1996. Vol. 9. P. 349-363.

7. Raz J. Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics. New York: Oxford University Press, 2001.
8. Raz J. The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System. Oxford: Clarendon Press, 1980.
9. Raz J. Why Interpret? // Ratio Juris. 1996. Vol. 9.
10. Schwartz B. An Introduction to American Administrative Law. London: Pitman, 1962.
11. Hart H. L. A. Legal Positivism and the Separation of Law and Morals // Harvard Law Review. 1958. Vol. 71. P. 606-612.
12. Hart H. L. A. Cohen J. Theory and definition in jurisprudence // The Aristotelian society. 1955. Vol. 29. P. 258-264.
13. Waismann F. Verifiability // Proceedings of the Aristotelian Society. 1945. Vol. 19.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*О.Л. Казанцева**

**ПРИНЦИП КОМПЕТЕНТНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ, АККРЕДИТОВАННЫХ
МИНИСТЕРСТВОМ ЮСТИЦИИ РФ НА ПРОВЕДЕНИЕ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ЭКСПЕРТИЗ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

Аннотация. В статье анализируется закрепленный в законодательстве принцип компетентности и порядок его реализация в деятельности независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, выявляются проблемы, возникающие на практике, предлагаются меры по совершенствованию законодательства и повышению компетентности независимых экспертов.

Ключевые слова: компетентность, независимый эксперт, заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, нормативные правовые акты.

*O.L. Kazantseva**

**THE PRINCIPLE OF COMPETENCE IN THE ACTIVITIES OF
INDEPENDENT EXPERTS ACCREDITED BY THE MINISTRY OF
JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION TO CONDUCT ANTI-**

* *Казанцева Олеся Леонидовна – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, независимый эксперт, уполномоченный на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.*

* *Kazantseva Olesya Leonidovna – Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law at the Law Institute of Altai State University, Candidate of Law, Associate Professor, independent expert authorized to conduct anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts.*

CORRUPTION EXAMINATIONS OF REGULATORY LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS

Abstract. The article analyzes the principle of competence enshrined in legislation and the procedure for its implementation in the activities of independent experts authorized to conduct anti-corruption expertise, identifies problems that arise in practice, suggests measures to improve legislation and increase the competence of independent experts.

Key words: competence, independent expert, conclusion based on the results of an independent anti-corruption examination, regulatory legal acts.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы является на сегодняшний день, пожалуй, одним из самых дискуссионных в научной литературе. Рассматривается он представителями разных наук и с разных сторон.

Одни авторы предлагают его модернизировать, например, вводя в законодательство Российской Федерации более жесткие требования для получения аккредитации¹, другие, видя в институте неудавшийся эксперимент, - вовсе его упразднить². Спустя 15 лет с момента зарождения института независимой антикоррупционной экспертизы можно сделать некоторые выводы и подвести определенные итоги.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ (далее ФЗ №172) граждане и институты гражданского общества вправе участвовать в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Указанная норма имеет большую важность и практическую значимость, поскольку де-юре позволяет физическим и юридическим лицам принимать участие в правотворческой деятельности органов публичной власти, осуществляя за ней так называемый общественный контроль.

Для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы требуется желание самого эксперта участвовать в подготовке заключений по результатам проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, понимание того, что работа эксперта является общественной и осуществляется за счет самого эксперта, осознание

¹ Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Критерии для аккредитации лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: перспективы совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 82-91; Худойкина Т.В., Сюаев П.И. Проведение независимой антикоррупционной экспертизы в России // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2019. № 50. С. 32-35.

² Независимая антикоррупционная экспертиза в России: неудачный эксперимент / В.М. Баранов, А.Р. Лаврентьев, Н.А. Трусов // Государство и право. 2022. № 1. С. 110-119.

³ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. и доп.) // СПС Консультант плюс.

независимости и самостоятельности своей экспертной деятельности, а также наличие аккредитации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Для того, чтобы получить статус независимого эксперта, следует пройти процедуру аккредитации в Министерстве юстиции РФ. Вправе получить такой статус как физические, так и юридические лица.

Физические лица должны иметь гражданство Российской Федерации, высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, за исключением граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость, включенных в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, осуществляющих свою деятельность в органах и организациях, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 172.

Юридические лица для получения статуса должны иметь в своем штате не менее 3 работников, удовлетворяющих требованиям, установленным для физического лица. Исключением являются международные и иностранные организации, а также некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

После получения официального статуса независимый эксперт может приступить к своей общественной работе.

Как и все субъекты антикоррупционной экспертизы, независимые эксперты должны руководствоваться предусмотренными законодательством принципами – основными руководящими началами, касаются всех субъектов антикоррупционной экспертизы.

Среди основных принципов организации антикоррупционной экспертизы ст. 2 ФЗ № 172 называет компетентность, то есть знание и опыт, позволяющие объективно осуществлять свою деятельность.

Компетентность лиц, проводящих официальную экспертизу, т.е. лиц, на которые возложена законом обязанность проведения данного вида экспертизы, под сомнение не ставится, поскольку для замещения должностей в органах прокуратуры, Минюсте РФ и его территориальных органах, правотворческих органах публичной власти устанавливаются определенные квалификационные требования к знаниям, умениям, навыкам, уровню образования, опыту или стажу работы.

Что касается независимых экспертов, то к ним не предъявляются специальные требования, которые бы могли свидетельствовать об их компетентности в области проведения антикоррупционных экспертиз. При этом законодательство позволяет им проводить антикоррупционную экспертизу любых нормативных правовых актов и их проектов вне зависимости от специальности и направления подготовки самого эксперта.

Все это ставит под сомнение качество проводимых экспертиз независимыми экспертами.

Отсутствие знаний в области антикоррупционного законодательства, подготовки заключений, навыков токования и, как следствие, правильного понимания правовых норм, регламентирующих Методику проведения

антикоррупционной экспертизы¹ и коррупциогенные факторы, неумение сформулировать норму права таким образом, чтобы в ней устранялся коррупциогенный фактор, усложняют общественную работу экспертов, что приводит к низкому качеству подготовки заключений и снижает эффективность института антикоррупционной экспертизы в целом.

Это объясняет некоторое недоверие органов власти к таким экспертным антикоррупционным заключениям, они не всегда на них отвечают, игнорируют выявленные коррупциогенные факторы и в лучшем случае не соглашаются с мнением эксперта.

Сотрудничество правотворческих органов власти с независимыми антикоррупционными экспертами состоит в создании необходимых условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нормативных правовых актов, а также в обязательном рассмотрении результатов этих экспертиз. Однако на практике не всегда этот принцип оказывается работающим.

Сотрудничество предполагает совместную деятельность, направленную на достижение общих целей, при которой обе стороны обмениваются знаниями, умениями и достигают консенсуса. Отсутствие легально закрепленных форм взаимодействия правотворческих органов публичной власти, органов прокуратуры и территориальных органов Минюста РФ и независимых экспертов усложняет процесс коммуникации между ними. Зачастую в случаях неполучения ответа по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы или направления в их адрес отписки эксперты не знают куда им обратиться за разрешением ситуации.

Возникающие сложности в деятельности экспертов снижают их плодотворность и желание в ее продолжении, чем объясняется низкий уровень повторной процедуры прохождения аккредитации.

Тем не менее законодатель не спешит устанавливать дополнительные требования к независимым экспертам для получения аккредитации в качестве такового. Это объясняется, прежде всего, возможным снижением количества экспертов в связи с усложнением процедуры получения статуса. Поскольку работа экспертов основана на собственной инициативе, а социальная активность у населения низкая, ожидается грядущая невостребованность данного института со стороны граждан.

Боле того, рекомендательный характер заключений независимых экспертов дает возможность органам власти не учитывать, а в некоторых случаях игнорировать результаты проведенных экспертиз, что снижает мотивацию независимых экспертов.

Поэтому для вовлечения в независимую антикоррупционную экспертизу граждан и юридических лиц законодатель сохраняет минимальный набор требований.

¹ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. и доп.) // СПС Консультант плюс.

В целях повышения эффективности результатов деятельности независимых экспертов актуализируется вопрос об обучении экспертов навыкам выявления коррупциогенных факторов, подготовки и оформления заключений по результатам антикоррупционной экспертизы.

Высокий статус эксперта должен подтверждаться имеющимся у него образованием и опытом работы. Для этого необходимо регулярное проведение для них профессиональных семинаров, тренингов, а также повышение их квалификации в специализированных учебных заведениях¹.

Кто, где и за чей счет должен проводить обучение независимых экспертов законодательством не урегулировано. В научной литературе высказываются разные предложения и пожелания, однако нужно учитывать, что институт независимой антикоррупционной экспертизы – это одна из форм общественного контроля, важная мера противодействия коррупции, воздействие на которую государством не допускается.

Под общественным контролем согласно ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Ст. 6 указанного закона закрепляет принцип самостоятельности субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Собственно статус независимого эксперта, аккредитованного Минюстом РФ на проведение антикоррупционных экспертиз, тоже об этом свидетельствует.

Спецификой форм общественного контроля является то, что граждане вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, по своему желанию и по собственной инициативе. Никто не может их принудить к участию в этих формах, поскольку такое участие осуществляется на принципах добровольности и законности.

В этой связи оплата своего обучения основам антикоррупционного законодательства самими гражданами ставится под большое сомнение. Поскольку общественная деятельность по проведению антикоррупционных

¹ Романова И.С. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 65-69.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СПС Консультант плюс.

экспертиз экспертами осуществляется за собственный счет, то дополнительные расходы и вовсе оттолкнут и без того малоинициативных граждан. Только исключительно целеустремленные альтруисты готовы платить за собственное обучение, совершенствуя навыки проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Органы власти между тем оказывают посильную информационную поддержку и консультационную помощь независимым экспертам. В практику вошли обучения вновь аккредитованных экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органами юстиции субъектов Российской Федерации, семинары, организованные территориальными органами Минюста РФ.

Однако системы в таком обучении нет, равно как нет обязанности у органов власти проводить обучения для независимых экспертов за счет бюджетных средств.

Более того, участие государства в лице своих органов при обучении экспертов может влиять на их независимость, которая заключается в обособленности независимого эксперта от органов власти и ограждении его от вмешательства в его законную деятельность извне.

Однако все субъекты официальной и независимой антикоррупционной экспертизы могли бы делиться опытом и своими знаниями друг с другом, более компетентные обучать новичков, обсуждать ситуации, встречающиеся на практике, приходить к консенсусу, и в условиях пока еще отсутствующей правовой базы по данному вопросу самостоятельно определять правила взаимодействия, руководствуясь общими целями на основе принципа сотрудничества.

Органы власти, готовя отчеты о проведении антикоррупционных экспертиз, аналитические справки и обзоры по итогам проведения антикоррупционных экспертиз по итогам полугодия или года, могли бы направлять их независимым экспертам для сведения и учета в работе¹.

Поскольку в России институты гражданского общества только начинают формироваться, необходимо минимизировать разрыв между гражданским обществом и государством. Институт независимой антикоррупционной экспертизы этому как раз и способствует.

Представляется важным сохранить пусть небольшой, но положительный результат, получаемый от активных функционирующих экспертов, и поддержать их вклад в общее дело борьбы с коррупцией.

В целях повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы при заинтересованности в нем государства необходимо найти оптимальное решение, обеспечивая баланс между формированием работающего механизма реализации института независимой антикоррупционной экспертизы как общественного института, направленного

¹ Казанцева О.Л. Независимая антикоррупционная экспертиза в системе российского права // Юрислингвистика. 2023. № 27 (38). С. 63-67.

на профилактику коррупции и повышение качества правотворческой деятельности органов публичной власти, с одной стороны, и открытостью и готовностью к сотрудничеству органов публичной власти, с другой стороны.

Библиографический список

1. Казанцева О.Л. Независимая антикоррупционная экспертиза в системе российского права // Юрислингвистика. 2023. № 27 (38). С. 63-67.
2. Независимая антикоррупционная экспертиза в России: неудачный эксперимент / В.М. Баранов, А.Р. Лаврентьев, Н.А. Трусков // Государство и право. 2022. № 1. С. 110-119.
3. Романова И.С. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 65-69.
4. Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Критерии для аккредитации лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: перспективы совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 82-91.
5. Худойкина Т.В., Сюзаев П.И. Проведение независимой антикоррупционной экспертизы в России // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2019. № 50. С. 32-35.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Е.Д. Костылева*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. В статье рассмотрен институт антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Проанализированы проблемы обеспечения экспертной деятельности. Сформулирован вывод о том, что действующая законодательная база, регламентирующая антикоррупционную экспертизу до конца не сформирована, отдельные правовые положения нуждаются в более детальной корректировке. По сути правовое регулирование запаздывает, что сказывается на эффективности антикоррупционных экспертиз. Анализ Методики показывает, что необходим пересмотр факторов и актуализация самой методики, которая должна включать чёткое закрепление способов выявления факторов, а также утверждение системы методов, позволяющих решать задачи по выявлению коррупциогенности.

Ключевые слова: институт антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, антикоррупционная экспертиза, нормативно-правовые акты, коррупциогенные факторы, коррупциогенный риск.

* *Костылева Елена Дмитриевна – кандидат юридических наук, доцент ФГБОУ ВО Российский государственный университет правосудия «РГУП», доцент кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука.*

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS

Abstract. The article considers the institute of anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects. The problems of ensuring expert activity are analyzed. The conclusion is formulated that the current legislative framework regulating anti-corruption expertise has not been fully formed, and certain legal provisions need more detailed adjustment. In fact, legal regulation is delayed, which affects the effectiveness of anti-corruption examinations. The analysis of the Methodology shows that it is necessary to review the factors and update the methodology itself, which should include a clear consolidation of ways to identify factors, as well as the approval of a system of methods that allow solving problems of detecting corruption.

Key words: institute of anti-corruption expertise of NPAs and their projects, anti-corruption expertise, regulatory legal acts, corruption factors, corruption risk.

Институт антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов (далее НПА) и их проектов – это комплексный правовой институт, но сравнительно молодой и находящийся в состоянии развития, совершенствования, модернизации. По мнению В.В. Попова и мы с эти согласны: «этот институт ещё не получил своего широкого признания в юридической науке и практике и нуждается в теоретическом обосновании»¹. Как правовой инструмент он ещё не раскрыт и не использован полностью, за его развитием видится будущее совершенствование законодательства на предмет коррупциогенности.

Механизм антикоррупционной экспертизы – это установленный законодательством порядок осуществления проверки НПА на наличие в нём коррупциогенных факторов, принятие определенных защитных мер, направленных на их устранение. Структура механизма антикоррупционной экспертизы состоит из элементов, способов и средств проведения экспертизы.

В России действующая законодательная база, регламентирующая антикоррупционную экспертизу, до конца не сформирована, отдельные правовые положения нуждаются в более детальной корректировке. По сути правовое регулирование запаздывает, что сказывается на эффективности антикоррупционных экспертиз.

Согласно п. 2 ст. 6 ФЗ № 273 «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза является мерой по профилактике коррупции. Поэтому уникальность этой экспертизы в том, что её цель не в исправлении формулировок НПА, а в выявление в правовом акте наличия коррупциогенного фактора и впоследствии его устранения. Сложность этой экспертизы состоит в

* *Kostyleva Elena Dmitrievna – Candidate of Law, Associate Professor of the Russian State University of Justice «RGUP», Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after N.V. Vitruk.*

¹ Попов В.В. К вопросу об эволюции института правовой и антикоррупционной экспертизы // История, теория, практика российского права. 2022. № 15. С. 196.

том, что в основе экспертной оценки помимо оценки коррупционных рисков различных видов деятельности необходимо определить форму коррупционных отношений формирующихся при реализации конкретных полномочий, что предусматривает специфические знания особенностей той сферы в рамках которой действует НПА. Поэтому назрела необходимость привлечения к экспертной деятельности специалистов, имеющих опыт и специальные знания в соответствующей сфере правового регулирования, на сегодняшний день их заменяют консультанты.

По своей природе её можно отнести к самостоятельному элементу правовой экспертизы, так как она оценивает специфические моменты НПА. К специфическим чертам антикоррупционной экспертизы относятся: во-первых, особый предмет экспертизы (наличие коррупциогенного фактора в НПА); во-вторых, специфический набор методов проведения экспертизы (логический, формально-юридический, системный анализ, политико-управленческих методы исследования и другие); в-третьих, проведение экспертизы специальными субъектами; в-четвёртых, специфический характер экспертного заключения.

Методика проведения экспертизы¹ (далее Методика) утверждена Правительством РФ ещё в 2010 году и с тех пор не пересматривалась. Анализ Методики показывает, что необходим пересмотр факторов и актуализация самой методики, которая должна включать чёткое закрепление способов выявления факторов, содержащих систему методов, позволяющих решать задачи по выявлению коррупциогенности.

Описанные в Методике факторы (фактически их типология) не позволяют экспертам давать объективную оценку, в связи с этим мы сталкиваемся с разнородным толкованием одних и тех же коррупциогенных факторов, а также это касается вопроса их наличия или отсутствия. Ещё одна проблема – это закрытость перечня факторов, которая не способствует выявлению новых усовершенствованных коррупциогенных правонарушений, нетипичных коррупциогенных факторов.

Немаловажное значение имеет конкретизация механизма фиксирования коррупциогенных факторов в определённых НПА. В помощь эксперту по выявлению коррупциогенных дефектов содействовало бы закрепление в Методике индикаторов, так называемых маркеров (или, либо, иначе, не позднее и др.). Это могло бы облегчить аналитическую работу по исправлению текста НПА и обнаружению коррупциогенных факторов.

Также необходимо отметить особенности определения степени коррупциогенных рисков, зафиксированных в положениях НПА, которые тоже сложно идентифицировать. Отсутствие чёткого механизма выявления уровня этих рисков предполагает необходимость включить в Методику специальный

¹ Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Российская газета. 2010. № 5125.

раздел, состоящий из перечня коррупционных рисков, фиксирующих наличие коррупциогенных факторов, обнаруженных в текстах НПА.

На сегодняшний день отсутствует единообразное определение понятия «коррупциогенный риск», не раскрыто его содержание, не определены методы измерения индикатора его интенсивности, несмотря на частое упоминание в законодательстве.

По сути коррупциогенный риск (и его не нужно отождествлять с коррупциогенным фактором) – это условия, обстоятельства, ситуация (всё в совокупности) создающие возможность получения выгоды, при совершении лицом коррупциогенного правонарушения, за которое предусмотрена юридическая ответственность (уголовная, административная и др.). Коррупциогенный фактор в общем виде представляет собой правовую норму, а коррупциогенный риск объединяет эти факторы и в целом состоит из них.

Но понятие не даёт возможность раскрыть содержание, так как коррупциогенный риск затрагивает достаточно обширную среду, состоящую из многочисленных сфер, отраслей. Поэтому предлагается провести чёткую классификацию антикоррупционных экспертиз и для каждого вида, отрасли разработать специальные экспертные методики, так как правоотношения, складывающиеся в различных сферах и отраслях, имеют свои специфические особенности.

Проблемы совершенствования методических основ антикоррупционной экспертизы исследуются многими практикующими экспертами, учёными, юристами, все они сходятся во мнении по пересмотру и улучшению Методики. Целью предлагаемых рекомендаций по проведению правовой экспертизы НПА является совершенствование и выработка практических навыков применения современных достижений.

Законодательная база проведения антикоррупционной экспертизы в том состоянии в котором она сейчас находится конечно же нуждается в совершенствовании с точки зрения системности и упорядочения. Восполнение пробелов должно проходить не только с формальной стороны, но и с учётом практики, что будет способствовать повышению качества.

Библиографический список

1. Попов В.В. К вопросу об эволюции института правовой и антикоррупционной экспертизы // История, теория, практика российского права. 2022. № 15.

*А.В. Лядская, В.Е. Черенков, А.Р. Латыпов**

РАЗВИТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: БАРЬЕРЫ И ИХ ПРЕОДОЛЕНИЕ

Аннотация. В статье приведены результаты анализа деятельности Ассоциации устойчивого развития промышленности в области проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Были выявлены ключевые существующие проблемы в области реализации данной процедуры, а также определены потенциальные способы их решения.

Ключевые слова: независимые эксперты, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, локальные нормативные акты.

*A.V. Lyadskaya, V.E. Cherenkov, A.R. Latypov**

DEVELOPMENT OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE: BARRIERS AND THEIR OVERCOMING

Abstract. The article presents the results of an analysis of the activities of the Association for Sustainable Industrial Development in the field of independent anti-corruption expertise of regulatory legal acts. The key existing problems in the implementation of this procedure were identified, as well as potential ways to solve them.

Key words: independent experts, anti-corruption expertise, corruption factors, conclusion based on the results of an independent anti-corruption expertise, local regulations.

В мире, где коррупция остается одной из основных угроз стабильности и развития, эффективные меры противодействия этому явлению становятся все более значимыми. Антикоррупционная экспертиза, как один из главных инструментов, призванный обеспечить создание имеющихся минимальное количество «лазеек» норм и стандартов, играет существенную роль в борьбе с коррупцией в нашем государстве. В данной статье будут рассмотрены актуальные ключевые барьеры, препятствующие развитию независимой

* *Лядская Анастасия Викторовна – председатель Ассоциации устойчивого развития промышленности;*

Черенков Владимир Евгеньевич – эксперт по антикоррупционному направлению Ассоциации устойчивого развития промышленности;

Латыпов Айрат Ренатович – эксперт по антикоррупционному направлению Ассоциации устойчивого развития промышленности.

* *Anastasia Lyadskaya – Chairman of the Association for Sustainable Industrial Development. Vladimir E. Cherenkov, an expert in the anti-corruption area of the Association for Sustainable Industrial Development. Latypov Ayrat Rinatovich, an expert on the anti-corruption direction of the Association for Sustainable Industrial Development.*

антикоррупционной экспертизы, а также предложены потенциальные меры по их устранению.

Механизм независимой антикоррупционной экспертизы существует уже более 10 лет. Постепенно он меняется, развивается. Например, ещё 27 апреля 2024 года в Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее Постановления) были внесены поправки, согласно которым проекты НПА, предусматривающие применение мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, а также проекты, предусматривающие применение специальных экономических мер, могут не подлежать размещению для общественного обсуждения на сайте regulation.gov.ru по решению подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции.

Подобные положения Постановления могут видаться снижающими эффективность независимой антикоррупционной экспертизы как таковой, так как существование определённого пласта НПА, в которых могут содержаться коррупциогенных факторов способно нанести существенный ущерб реализации одного из национальных интересов России (искоренение коррупции), установленного Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Однако важно осознавать важность максимально оперативной реакции государственных органов в некоторых сферах жизни, а также потенциальные санкционные риски, вызываемые потенциальным раскрытием таможенных документов. На данный момент вопрос о целесообразности раскрытия или сокрытия подобного рода документов видится дискуссионным и нуждается в дальнейшем исследовании.

Не исчезает и барьер, связанный с техническим обеспечением работы экспертов. Он проявляется в двух формах:

1. Неопределённость статуса экспертов-сотрудников юридических лиц при работе с Федеральным порталом проектов regulation.gov.ru (далее Портал).

- 1.1. Остаётся актуальным решение по внедрению опции для лица, за профилем ЕСИА которого закреплён статус независимого антикоррупционного эксперта, по назначению на Портале доверенных лиц, имеющих право пользоваться функционалом Портала без подключения к чужому профилю ЕСИА.

- 1.2. Также видится возможным создания на Портале профилей юридических лиц, в котором будет утверждаться реестр сотрудников организации, имеющих право работать на Портале от имени организации.

2. Сроки для проведения независимой антикоррупционной экспертизы для значительной доли нормативно-правовых актов остаются весьма короткими.

- 2.1. Предлагается установить определённый день для разработчиков НПА, в который будет осуществляться их загрузка на Портал. Например, это может осуществляться в начале недели.

Определённые трудности заметны и в организации защиты интересов независимых экспертов – количество площадок по донесению мнения экспертов по различным вопросам ограничено, и, обычно, ограничивается профильными научно-практическими конференциями. Возникает ситуация, когда высказывается в первую очередь не позиция профессионального сообщества, а основанное на определённых фактах и наблюдениях мнение конкретного специалиста по конкретному вопросу, и оно может не учитывать мнение его коллег, которые не приняли участия в том или ином мероприятии. Системность работы по продвижению интересов сообщества лиц, проводящих независимую экспертизу, на данный момент находится в начальной фазе своего развития, что существенно снижает эффективность развития механизма независимой экспертизы.

Для решения названной проблемы видится полезным развитие профессионального объединения лиц, уполномоченных проводить независимую экспертизу. Его целью должно быть содействие развитию независимой экспертизы как механизма, объединение ведущих практик различных экспертов с целью повышения качества проводимых экспертиз. Такие инициативы уже существуют, что является подтверждением эффективности данного предложения.

Особое внимание стоит уделить мотивации независимых экспертов – их работа на данный момент непосредственным образом не оплачивается. Нередко независимые эксперты осуществляют свою деятельность либо в рамках своих многочисленных должностных обязанностей на основной работе, либо вовсе на добровольной основе. При подобной ситуации эксперт не может сконцентрироваться на проведении независимых экспертиз в полной мере.

Устранить данный барьер может помочь оплата работы эксперта. Это может оплачиваться напрямую государственным органом-заказчиком экспертизы. Однако в таком случае возникает риск конфликта интересов при работе эксперта. Неясным остаётся и статус экспертов-юридических лиц при внедрении подобной формы вознаграждения.

Поэтому предлагается внедрить систему нематериального мотивирования независимых экспертов. Оно может осуществляться как посредством проведения различных мероприятий с целью повышения квалификации (конкурсы, курсы), так и внедрением названных лиц в публичные органы (ТПП, РСПП, общественные советы при ФОИВ), на базе которых эксперт сможет проводить более качественную работу.

Наряду с обеспечением мотивации встаёт вопрос и о компетентности лиц, проводящих независимую антикоррупционную экспертизу НПА. На основании накопленной практики было выявлено, что нередко определённые коррупциогенные факторы могут выявляться только людьми, обладающими как минимум базовыми познаниями отрасли, регулируемой рассматриваемым проектом НПА. Если эксперт не обладает нужными познаниями, то он может провести анализ лишь языковых конструкций, используемых в документе, с целью выяснить, предусматривают ли они какие-либо лазейки, однако

сущностного понимания, какие наиболее существенные коррупциогенные факторы могут находиться в документе, у человека не будет.

Понимая важность устранения данного барьера, предлагается создать базу данных, содержащую данные об экспертах, их компетенциях. Также полезным представляется организация дополнительного обучения экспертов по определённым направлениям деятельности для приобретения экспертами хотя бы базового понимания, как работает та или иная отрасль. Вдобавок имеет смысл проведения обязательного повышения квалификации экспертов для повышения уровня их профессиональной подготовки и актуализации знаний. Также, стоит отметить, что среди экспертов распространено мнение¹ о необходимости проведения испытаний для решения вопроса об аккредитации независимых экспертов, а также утверждения требований, предъявляемых к экспертам, внедрения критериев эффективности их деятельности с целью формирования наиболее квалифицированного и опытного профессионального сообщества. Подобная позиция, например, уже высказывалась на базе заседаний ТПП РФ. Предложенные меры позволят государственным органам получать независимую экспертизу по своим документам от знающего специфику отрасли человека.

Вместе с обозначенными барьерами на данный момент существует одно весьма перспективное направление для развития независимой антикоррупционной экспертизы. Уже сейчас существует возможность проведения независимой экспертизы проектов ЛНА, разрабатываемых в некоторых государственных корпорациях (например, Роскосмос), однако подавляющее большинство локальных нормативных актов публичных компаний и холдингов, даже тех, для кого рекомендовано раскрытие отчётов об устойчивом развитии, проверяется штатом самих организаций. Прозрачность подобных процедур стоит под вопросом, и возникает потребность в привлечении независимых лиц, которые смогли бы провести экспертизу нормативной базы в организации².

Реализация данной идеи требует дальнейшей проработки. Например, открытым остаётся вопрос об обеспечении конфиденциальности передаваемых эксперту сведений о ЛНА и проектов ЛНА организации-заказчика. Также не до конца понятно, как не допустить возникновения конфликта интересов при работе эксперта. И вместе с тем уже видна перспективность данного направления развития независимой экспертизы – работа в его рамках позволит сделать бизнес более прозрачным и подверженным коррупции, а также создаст «новое видение» всей отрасли независимой антикоррупционной экспертизы в целом.

Таким образом, существует целый ряд барьеров, препятствующих развитию независимой антикоррупционной экспертизы:

Существует ряд проектов НПА, не подлежащих независимой антикоррупционной экспертизе;

¹ <https://news.tpprf.ru/ru/post-release/5642672/>

² https://org.tpprf.ru/of/council_komplaens/post-release/5242772/

Сроки проведения экспертизы остаются весьма небольшими;

Работа на Портале вызывает затруднения для экспертов-сотрудников лицензированных Минюстом юридических лиц;

Организованная деятельность по представительству интересов профессионального сообщества независимых экспертов находится в зачаточном состоянии;

Мотивация независимого эксперта нередко остаётся под вопросом;

Уровень компетенций независимого эксперта зачастую оказывается недостаточным для наиболее тщательного рассмотрения проектов НПА;

Наряду с перечисленными выше барьерами существует возможность расширения деятельности независимых экспертов на публичные компании.

Предложенные в рамках данной работы решения способны устранить названные выше барьеры и поспособствовать дальнейшему развитию независимой антикоррупционной экспертизы, повышая эффективность работы органов публичной власти.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*Е.А. Никифорова**

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О РЕШЕНИЯХ КАК АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ФАКТОР

Аннотация. В статье проанализированы проблемы доступности информации о решениях, принимаемых квалификационными коллегиями судей субъектов Российской Федерации. Рассмотрены некоторые выборочные примеры обращения к сайтам квалификационных коллегий в целях оценки полноты информации о поведении судей, в том числе с точки зрения связи с антикоррупционной тематикой.

Ключевые слова: квалификационная коллегия судей, коррупция, антикоррупционный фактор.

*Е.А. Nikiforova**

ACCESS TO INFORMATION ABOUT DECISIONS AS AN ANTI-CORRUPTION FACTOR

Abstract. The article analyzes the problems of accessibility of information on decisions made by qualification boards of judges of the subjects of the Russian Federation. Some sample

* *Никифорова Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия».*

* *Nikiforova Elena Alexandrovna – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Volga branch of the Federal State Budgetary Educational Institution "Russian State University of Justice".*

examples of accessing the websites of qualification boards in order to assess the completeness of information about the behavior of judges, including from the point of view of connection with anti-corruption topics, are considered.

Key words: qualification Board of judges, corruption, the anti-corruption factor.

Доступность и открытость правосудия, декларированная конституционным законодательством, а также актами судебной реформы, невозможна без обеспечения публичного характера актов, связанных с элементами статуса судей, особенно тех, которые реализуют их публично-правовую ответственность. Введение в Конституцию Российской Федерации, а также в законодательство о судебной системе новой нормы о возможности прекращения полномочий ряда судей Советом Федерации по представлению Президента РФ подчеркивают значимость этой тематики. Исходя из тезиса о том, что борьба с коррупцией предполагает наибольшую открытость всех процедур и процессов, связанных с публичной властью или реализуемых ею (за исключением, разумеется, вопросов, отнесенных к информации ограниченного доступа), следует предположить, что акты, фиксирующие аспекты поведения судей, тем более приводящие к прекращению их полномочий в связи с нарушающими закон обстоятельствами, могут и должны носить полностью открытый характер. Это логично также в связи с тем, что выносящие эти акты субъекты – квалификационные коллегии судей – как органы судейского сообщества имеют, по сути, общественно-государственную природу, так как способ их формирования предполагает значительное участие граждан в их составе. Вторым фактором, обуславливающим интерес к опубликованию решений квалификационных коллегий является основание (основания) применения к судьям санкций публично-правовой ответственности, предусмотренной законом, – они, как правило, носят оценочный характер и требуют неформализованного подхода. Это вызывает интерес к необходимости «открытия» информации о том, как и почему вынесено то или иное решение, особенно о прекращении полномочий судьи, дает материал для анализа и сравнения применяемых санкций и обстоятельств совершенного нарушения и, в конечном итоге, проясняет обстоятельства выявления факторов воздействия, давления на судью или же, наоборот, ситуации избегания или неприменения мер ответственности там, где они действительно нужны.

Судебная система Российской Федерации, включая органы судейского сообщества, является открытой и функционирует с учетом принципа гласности (открытости, транспарентности). Этот принцип законом отнесен к: 1) качеству судебного разбирательства во всех судах, установленном статьей 123 Конституции РФ и повторенном в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» и во всех процессуальных кодексах, 2) деятельности органов судейского сообщества (Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»).

Закон об органах судейского сообщества не предполагает публикации решений квалификационных коллегий судей ни в полном, ни в частичном объеме.

Федеральный закон «Об обеспечении информации о деятельности судов в Российской Федерации» распространяет свое действие и на органы судейского сообщества, исходя из концепции об открытости данной информации для ее пользователей, названных в законе, - граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, то есть гражданского общества, а также органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих поиск информации о деятельности судов. При этом закон специально подчеркивает, что его действие не распространяется на порядок производства в квалификационных коллегиях судей, однако ограничения для публикации итогового результата этого производства – решения квалификационной коллегии – закон не устанавливает. Кроме того, пользуясь общим принципом охраны информации ограниченного доступа, закон предписывает, что доступ к информации ограничивается, если она отнесена к охраняемой законом тайне.

Обязанность размещать в сети «Интернет» информацию о решениях квалификационных коллегий судей возложена на Судебный департамент при Верховном Суде РФ – для решений Высшей квалификационной коллегии судей о приостановлении, возобновлении или прекращении полномочий судей, квалификационной аттестации, а также о наложении на них дисциплинарных взысканий; орган Судебного департамента – для аналогичных решений квалификационных коллегий судей соответствующего субъекта Российской Федерации. Отметим, что приведенная норма не предполагает размещения текста решений в сокращенном объеме. Этот вывод можно сделать на основе принципа аналогии толкования нормы о правилах размещения текста судебного решения, предположив, что законодатель не имел в виду каких-либо особенностей размещения актов квалификационных коллегий по объему, кроме указанных выше и связанных с охраняемой законом тайной. Остается пробельным в этом отношении вопрос о персональных данных судьи, в отношении которого выносится решение квалификационной коллегии.

Проблеме объема размещаемого решения предшествует вопрос о форме материального ресурса размещаемой информации. Если для судов законом предусмотрено наличие официальных сайтов с регулируемым (обязательным и факультативным) наполнением, то для органов судейского сообщества такой установки нет. Как было упомянуто, закон обязует Судебный департамент или его органы «размещать в сети «Интернет»» – на каком именно ресурсе, не указано. Официальные сайты обязаны иметь органы Судебного департамента, но не органы судейского сообщества, хотя, как правило, отдельные сайты квалификационных коллегий субъектов Российской Федерации существуют. При этом, утвержденное Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 24.11.2004 Положение по созданию и сопровождению официальных Интернет-сайтов судов общей юрисдикции судов Российской Федерации предполагает, что в рекомендательном порядке на официальных сайтах судов может размещаться информация о: пресс-обозрения о работе суда и судей, достижениях и проблемах, новости о работе органов судейского сообщества, материалы, относящиеся к деятельности органов судейского сообщества.

Приведенные нормы законодательства позволяют сделать некоторые выводы об особенностях их применения различными квалификационными коллегиями. Мы проанализировали решения коллегий субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, а также Высшей квалификационной коллегии. Обнаружилось, что последняя размещает свои решения всегда в полном объеме без изъятия персональных данных. Мотивировочные части решений описывают обстоятельства нарушения в полном объеме, резолютивная часть с указанным видом дисциплинарной ответственности может быть соотнесена с обстоятельствами проступка. Решения же квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации в несколько предшествующих лет (период примерно около 10 лет) почти у всех размещаются в сокращенном виде – в объеме вводной и резолютивной частей, из которых понять логику примененного наказания к судье затруднительно. По сути, это лишь информирование о том, что конкретный судья привлечен к конкретному виду ответственности.

Очевидно, что информация о деле по привлечению судьи к ответственности может быть размещена в решении Высшей квалификационной коллегии судей, если решение коллегии субъекта Российской Федерации было обжаловано судьей. Однако, во-первых, не все решения обжалуются судьями, следовательно, история дела может быть закончена на уровне квалификационной коллегии субъекта федерации, тем более что даже при обжаловании в Высшую квалификационную коллегию в подавляющем большинстве дел она отказывает в удовлетворении требований, то есть поддерживает решения коллегии субъекта, а во-вторых, решения могут быть обжалованы не только в Высшую квалификационную коллегию, но и в суд – в отношении привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, не связанной с прекращением полномочий. Обжалованы решения могут быть заинтересованными лицами – согласно статье 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8.03.2025 в ред. от 6.04.2024 это может быть широкой перечень субъектов гражданского общества, считающих, что таким решением нарушены их права и свободы или созданы препятствия к их реализации, а также государственные органы, выступающие в защиту общественных интересов – прокурор или уполномоченные по правам (интересно, что в данной норме закон перечисляет только уполномоченных по правам человека и ребенка, не упоминая уполномоченных по защите прав предпринимателей или потребителей финансовых услуг, однако смысл нормы позволяет толковать ее распространительно и в отношении этих субъектов тоже).

Существует возможность запроса информации, предусмотренная статьей 18 закона об обеспечении доступа к информации о деятельности судов, в том числе и в адрес органа судейского сообщества, который мог бы быть использован для запроса решения в полном объеме, однако, как указывает статья 19 того же акта, орган может ограничиться указанием средства массовой информации или адреса электронного ресурса, где она была размещена, что нивелирует право запроса.

Рассмотрим некоторые выборочные примеры обращения к сайтам квалификационных коллегий в целях оценки полноты информации о поведении судей, в том числе с точки зрения связи с антикоррупционной тематикой. В этом разрезе интерес представляет размещение информации о внепроцессуальных контактах судьи или сопоставление описываемого (если есть мотивировочная часть) нарушения и примененной меры ответственности.

Высшая квалификационная коллегия судей, как следует из информации, размещенной на сайте, публикует все свои решения в полном объеме (двенадцать решений за период 2012-2021 годы).

Субъектовые органы судейского сообщества демонстрируют разнообразие – от размещения единичных решений, например, коллегия Республики Татарстан опубликовала единственное решение за 2014 год только в резолютивной части, до множественных, представленных в полном объеме, иногда довольно объемных, решений. Так, квалификационная коллегия Нижегородской области на сайте имеет одиннадцать решений за 2019-2024 годы, из них шесть решений за 2019 опубликованы в полном объеме, после – только во вводной и резолютивной частях, одно решение за 2024 год не размещено вовсе, а только указана его дата. Решение в отношении судьи Иванова К.В. объемом 17 страниц описывает, например, что «судьей игнорировались разъяснения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 года № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях», Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2009 года № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства», регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству», по ряду дел допущена волокита, неоправданное, без каких-либо оснований затягивание срока рассмотрения уголовных дел, недостаточная организация судебного процесса, многократные отложения судебных заседаний на продолжительное время, систематические отложения судебных заседаний в связи с занятостью судьи Иванова К.В. в другом судебном заседании, при этом нагрузка на данного судью не превышала среднеобластную, равно как и среднюю нагрузку по районному суду». По данному разбирательству вынесено предупреждение.

Квалификационная коллегия Брянской области разместила шестнадцать решений за 2017-2022 годы, все в полном объеме. Данными актами установлены различные нарушения со стороны судей, такие как небрежное отношение судьи к выполнению служебных обязанностей и отсутствию надлежащего контроля за работой, обеспечивающих деятельность судьи, специалистов; внепроцессуальное общение до принятия итогового решения по уголовному делу; нарушение судьей требований закона при предоставлении ему жилья путем сознательного введения в заблуждение жилищной комиссии; нарушение разумных сроков рассмотрения дел; утрата дел и нарушения правил судебного делопроизводства; пренебрежение символами судебной власти и рассмотрение дел без мантии.

Квалификационная коллегия судей Республики Башкортостан разместила два решения за 2012 год в полном объеме, одно из них вызвано многочисленными обращениями жителей в прокуратуру по вопросу предоставления судье земельного участка.

Решения квалификационной коллегии Саратовской области представлены только за 2023 год, три решения в полном объеме, в том числе по фактам непроцессуального общения.

На сайте квалификационной коллегии Чеченской республики размещены двадцать два решения за период 2011-2022 годы, все в полном объеме, кроме 2022 года.

У квалификационной коллегии судей Москвы решений, судя по сайту, нет.

По содержанию имеющихся на сайтах мотивировочных частей решений можно судить о полноте применяемого законодательства о дисциплинарной ответственности самими квалификационными коллегиями. Так, например, только два из упомянутых органа ссылаются в обоснование мер ответственности судьи на Бангалорские принципы поведения судей от 27 июля 2006 года, принятые Резолюцией 2006/23 Экономического и Социального Совета ООН (коллегия Брянской и Саратовской областей).

Таким образом, общий статус и судьи, и представителя общественности, входящего в квалификационную коллегия судей, требует от них соблюдения такого поведения, при осуществлении полномочий и во внеслужебных отношениях, которое избегает всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в их объективности, справедливости и беспристрастности. Последний тезис, на наш взгляд, хорошо отвечает запросам гражданского общества на получение развернутой и мотивированной информации в публикуемых решениях о практике негативного поведения членов судейского корпуса и рассматриваемых в отношении их делах. Тем более что закон об органах судейского сообщества требует при вынесении решения о досрочном прекращении полномочий судьи в связи с совершением им дисциплинарного проступка или о прекращении полномочий судьи в связи с осуществлением им деятельности, не совместимой с должностью судьи, либо с совершением поступков, его порочащих, указывать мотивы принятого решения.

*Д.В. Орлов**

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: ИЗДЕРЖКИ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Аннотация. Статья посвящена некоторым проблемным аспектам правового регулирования организации и проведения антикоррупционной экспертизы проектов и принятых нормативных правовых актов, а именно избыточному правовому регулированию, проявляющемуся в установлении порядков проведения экспертиз федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Обращено внимание на неконкретность некоторых положений методики проведения антикоррупционной экспертизы, их оценочный характер. Даны рекомендации.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, правовое регулирование, социальная эффективность, стоимость правового регулирования.

*D. V. Orlov**

ON SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND DRAFT NORMATIVE LEGAL ACTS: COSTS AND EFFICIENCY

Abstract. The article is devoted to some problematic aspects of legal regulation of the organization and conduct of anti-corruption expertise of projects and adopted normative legal acts, namely excessive legal regulation manifested in the establishment of procedures for conducting examinations by federal executive authorities, other state bodies and organizations, public authorities of the subjects of the Russian Federation, local governments. Attention is drawn to the lack of specificity of some provisions of the methodology of anti-corruption expertise, their evaluative nature. Recommendations are given.

Key words: anti-corruption expertise, corruption-related factors, legal regulation, social efficiency, cost of legal regulation.

Коррупция – это феномен, существовавший во все времена и во всех государствах. Борьба с этим негативным и опасным для общества явлением остается весьма актуальным и в настоящее время, что подтверждается словами Президента России В.В. Путина в рамках различных мероприятий, постановкой и достижением в этой связи новых целей, проведением периодических

** Орлов Дмитрий Викторович – кандидат юридических наук, доцент, докторант научно-исследовательского отдела Нижегородской академии МВД России.*

** Orlov Dmitry Viktorovich – Candidate of Law, Associate Professor, doctoral student of the Research Department of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia.*

заседаний Совета по противодействию коррупции с подведением итогов за определенный период, частыми «громкими арестами» и уголовными делами, ежегодными научно-практическими конференциями, круглыми столами, подготовками диссертаций, монографий и научных статей.

Нельзя не отметить существенные изменения в правовой политике государства в отношении борьбы с коррупцией за последние пятнадцать лет, важное место в которой занимает ликвидация возможностей для коррупции, а именно выявление в проектах нормативных правовых актов или уже принятых нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения как предписано нормативными установлениями Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ (далее Федеральный закон), а также нормами Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96² (далее Постановление Правительства РФ) с аналогичным наименованием.

Вместе с тем не перестает существовать мнение в обществе, что победить коррупцию не возможно. Как пишет Ю.Г. Ершов: «Борьба с коррупцией в России стала напоминать прежнее «строительство коммунизма» в СССР: общая черта – устремленность в вечность»³.

Подобные взгляды, сложившиеся в обществе, как полагает Киселев К.В., основаны на символических логиках, таких как логики неискоренимости коррупции (расширение проблемы во времени и в пространстве), логики оправдания коррупции (как вынужденного явления в связи с различными обстоятельствами) и логики всеобщности, тотальности коррупции (жесткая поляризация социальной стороны, максимизация оценок)⁴.

Активная роль государства, выражающаяся в правовом регулировании отношений по противодействию коррупции, эффективность этой борьбы, взгляды в обществе на эту проблему, оценка деятельности органов власти в этом направлении заставляет задуматься о стоимости такого регулирования с

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

³ Ершов Ю.Г. Коррупция в России: проблемы методологии исследования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам Второй Всероссийской научной конференции, Екатеринбург, 29 сентября – 01 октября 2015 года. Екатеринбург, 2016. С. 19.

⁴ Киселев К.В. Символические аспекты деятельности по противодействию коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам Всероссийской научной конференции, Екатеринбург, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 25-27 июня 2014 года. Екатеринбург, 2014. С. 187-193.

точки зрения издержек (затрат материальных и не материальных) в совокупности с эффективностью, экономической и социальной полезности принимаемых и реализуемых решений. Подобные размышления необходимы для принятия оптимального взвешенного решения о дальнейших изменениях или даже реформах.

Расходы на данную борьбу колоссальны. В их число входят как издержки на правотворчество, в том числе проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, так и правоприменение органами государственной власти, а также мониторинг и антикоррупционная экспертиза уже действующих нормативных правовых актов.

Имеют место и разнообразные затраты организационного характера, которые мы относим к издержкам в рамках правового регулирования. Так, на заседании Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 года руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.Б. Иванов в качестве одного из достигнутых результатов в вопросе борьбы с коррупцией отнес создание более 2,5 тысяч в органах власти антикоррупционных подразделений¹.

Полагаем, что эта цифра включает в себя как новые, так и старые подразделения, переименованные, с появлением у работников подразделений (органов) соответствующих дополнительных функций. В любом случае, с учетом новой штатной численности или старой с возросшей функциональной нагрузкой, издержки возрастают.

Несмотря на законодательно закрепленный механизм проведения данной экспертизы все еще остаются проблемы, влияющие непосредственно, как на качественный результат проведения экспертизы, так и на снижение эффективности работы механизма в целом, в том числе в связи с издержками на эту деятельность.

На наш взгляд, некоторые положения федерального законодательства не оптимизированы по издержкам. Так, Федеральный закон определил необходимость установления порядков проведения экспертиз нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. При этом четкого указания о структуре и содержании порядков в законодательстве нет. Не сказано и о необходимости утверждения формы заключения.

Интересен и тот момент, что само Постановление Правительства РФ для проведения независимой антикоррупционной экспертизы отсылает лишь к методике проведения экспертизы и форме заключения утвержденного Министерством юстиции Российской Федерации.

¹ Иванов С.Б. Выступление на заседании Совета по противодействию коррупции от 26 января 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/51207> (дата обращения 14.05.2024).

Анализ порядков, утвержденных органами государственной власти федерального и регионального уровня выявил, что подход к детализации и специфики сильно различается – в каких-то актах порядки кратко изложены, как например, в Приказе Минкомсвязи России от 16 июля 2010 года № 95, и по сути являются шаблонными, а в каких-то объемно и излишне детализировано, как например, в Приказе Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 февраля 2012 года № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России».

В любом случае, порядки содержат большей частью нормы уже имеющиеся в федеральном законодательстве. Примером тому служит п. 6 «Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденных Постановлением Правительства РФ, в части того, что «проекты указанных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" не менее чем на 7 дней». Данное положение содержится во многих порядках – п. 10, 11 Порядка, утвержденного Приказом Росгвардии от 30 июня 2018 года № 228, п. 6 Порядка, утвержденного Приказом ФНС России от 9 декабря 2014 года № ММВ-7-7/624 и т.д.

Отметим, что согласно пункту 81 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных Приказом Минюста России от 31 августа 2023 года № 222 (далее Методические указания по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти), акт не должен содержать необоснованного и излишнего дублирования положений актов законодательства Российской Федерации и актов органов, в том числе положений данного акта.

В качестве специфичных моментов в редких случаях выступают лишь указание субъектов уполномоченных на проведение экспертизы, почтовые адреса и адреса электронной почты.

Стоит отметить, что некоторые из федеральных органов вместе с порядком утвердили форму заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, что с одной стороны характеризует комплексность подхода к регулированию вопроса проведения экспертизы, с другой указывает на отсутствие единства и необязательность требований к подобному регулированию.

Речь идет не только о порядках федеральных органов, но и органах субъектов федерации, муниципальных органах и организациях. Одних только муниципальных образований в России насчитывается более 20 тысяч¹. Сколько

¹ По состоянию на 1 января 2021 года (Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год) // <https://minjust.gov.ru>.

ресурсов потрачено на подготовку «порядков», по сути, являющихся шаблонными актами? Кроме того, полагаем, что требования по осуществлению какой-либо значимой деятельности в масштабах всего государства должны проводиться с учетом единых установленных правил.

Унификация подобных актов, позволит экономить время и ресурсы на разработку подобных актов, их принятие, поддержание в актуальном состоянии, позволит избежать коллизий и возможных проблем при правоприменении и в целом сократит количество нормативных правовых актов, их учет.

Обратим внимание и на еще один интересный аспект – сама Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства РФ (далее Методика) содержит в себе несколько оценочных понятий, которые могут затруднить на практике проведение экспертизы. Так, пункт 4 Методики содержит указания, что именно считать коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, среди которых наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Возникает вопрос, что же считать трудновыполнимым и обременительным требованием для граждан и организаций? Ответа Методика не дает. В тоже время, именно оценочные категории отнесены пунктом «в» этого же 4 пункта Методики к коррупциогенным факторам, которые необходимо избегать. Об этом же говорит и пункт 84 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти – «При формулировании предложений необходимо точно и лаконично выражать мысль...».

С учетом вышеизложенного, полагаем, для оптимизации правового регулирования организации и проведения антикоррупционной экспертизы с целью экономии ресурсов и эффективности деятельности субъектов необходимо установление общего порядка проведения экспертизы и формы заключения Постановлением Правительства РФ. В случае необходимости отражения в порядке специфических аспектов организации и проведения экспертизы нормативных правовых актов – утвердить модельный (типовой) порядок Постановлением Правительства РФ, который будет являться обязательной формой для всех субъектов. Также необходимо конкретизировать положения Методики, избегая использования категорий оценочного характера.

Библиографический список

1. Ершов Ю.Г. Коррупция в России: проблемы методологии исследования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам Второй Всероссийской научной конференции, Екатеринбург, 29 сентября – 01 октября 2015 года. Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2016.

2. Киселев К.В. Символические аспекты деятельности по противодействию коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам Всероссийской научной конференции, Екатеринбург, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 25-27 июня 2014 года. Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2014. С. 187-193.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*Н.А. Жукова**

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В последние десятилетия накопилось не мало проблем, касающихся как самой экспертной деятельности, так и ее правового регулирования. Проблемы правового регулирования экспертной деятельности связаны с отсутствием унифицированного законодательства. Кроме того, отсутствует общепринятое определение экспертной деятельности. Ведомственные приказы содержат расхождения в классификации и названии видов и родов судебных экспертиз, а также в определении предмета и объекта исследования. Отсутствие общих четких требований к структуре и содержанию заключения эксперта, а также к определению цели судебно-экспертной деятельности и компетентности эксперта, создают в правоприменении сумбур и хаос. Автор статьи предлагает реформировать экспертную деятельность путем создания самостоятельной и независимой службы, уполномоченной осуществлять правовое, организационное, методическое и иное обеспечение экспертной деятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: экспертная деятельность, эксперт, правовое регулирование, судебная экспертиза, заключение эксперта, компетентность.

*N.A. Zhukova**

ON SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF EXPERT ACTIVITY

Abstract. In recent decades, there have been quite a few problems concerning both the expert activity itself and its legal regulation. The problems of legal regulation of expert activity are related to the lack of unified legislation. In addition, there is no generally accepted definition of expert activity. Departmental orders contain discrepancies in the classification and names of types and genera of forensic examinations, as well as in the definition of the subject and object of research. The lack of general clear requirements for the structure and content of the expert's opinion, as well as for determining the purpose of forensic expertise and the competence of the

* *Жукова Наталья Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой судебной экспертизы и криминалистики, Белгородский государственный национальный исследовательский университет.*

* *Zhukova Natalya Alekseevna – PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Forensic Examination and Criminalistics, Belgorod State National Research University.*

expert, create confusion and chaos in law enforcement. The author of the article proposes to reform expert activity by creating an independent and independent service authorized to carry out legal, organizational, methodological and other support for expert activity in the Russian Federation.

Key words: expert activity, expert, legal regulation, judicial expert for, expert opinion, competence.

Говоря о проблемах правового регулирования экспертной деятельности следует начать с определения самой экспертной деятельности. К сожалению, действующий Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» не содержит такого определения, но в статье 1 говорится о государственной судебно-экспертной деятельности, под которой законодатель понимает организацию и производство судебной экспертизы. По нашему мнению, это определение не конкретно и однобоко, так как экспертные организации и эксперты не только организуют и проводят судебные экспертизы, но и проводят исследования, осуществляют консультирование и т.д. Нет определения экспертной деятельности и в проектах Закона о судебно-экспертной деятельности¹.

Следующей проблемой правовой регламентации экспертной деятельности является отсутствие закрепленной в законе цели. Вместо этого законодатель в статье 2 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» обозначил задачу – оказание содействия органам расследования и суду в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию. По нашему мнению, это цель, а не задача экспертной деятельности. Однако и такая формулировка требует уточнения, т.к. результаты экспертной деятельности, безусловно, должны служить установлению истины и соответствовать целям правосудия. Но утверждение о том, что экспертная деятельность служит только органам расследования и суду не корректно. Это противоречит Конституции РФ, устанавливающей равные возможности граждан в доступе к правосудию, а, следовательно, и к результатам экспертной деятельности. Именно такое уточнение и приводит нас к выводу о необходимости создания самостоятельной структуры, например, Федеральной экспертной службы, не подчиненной правоохранительным органам. Кроме того, негосударственные экспертные организации, находящиеся на самофинансировании, не редко ставят своей целью коммерциализацию своей деятельности, что противоречит посылу законодателя и снижает возможность приобретения такой услуги (бюджет правоохранительных органов не содержит значительных средств на оплату услуг сторонних организаций).

Исходя и предыдущей проблемы вытекает и следующая – необходимость формулирования задач экспертной деятельности. Полагаем, что эта проблема

¹ Дьяконова О.Г. Законодательство о судебно-экспертной деятельности в состоянии реформирования: предложения и перспективы // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelstvo-o-sudebno-ekspertnoy-deyatelnosti-v-sostoyanii-reformirovaniya-predlozheniya-i-perspektivy> (дата обращения 28.06.2024).

будет решена последовательно, после определения экспертной деятельности и ее цели.

Анализ правоприменительной практики обнажил еще одну проблему правовой регламентации – отсутствие четких критериев установления компетентности эксперта. В Федеральном законе от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» в статье 13 указаны требования к кандидату на должность эксперта – наличие высшего/среднего профессионального образования и /или дополнительного профессионального образования по экспертной специальности. Следователь (дознаватель) и судья находятся в трудной ситуации, когда назначая экспертизу лицу, подходящему под эти критерии, доверяются ему и результатам экспертизы, а сторона защиты приглашает другого специалиста, также отвечающего законодательным критериям, который опровергает компетентность эксперта. Эта ситуация упрощается применительно к экспертным подразделениям правоохранительных органов, в которых регулярно осуществляется повышение квалификации и профпереподготовка сотрудников, а также оценка их компетентности квалификационными комиссиями. Однако дефицит кадров по ряду экспертиз, не относящихся к криминалистическим, вынуждает правоприменителей обращаться в иные государственные и негосударственные организации или к частным экспертам, компетентность которых устанавливается примитивно.

Изучение ведомственных нормативных актов (приказа Минюста России от 20.04.2023 № 72 «Об утверждении Перечня родов (видов) судебных экспертиз, выполняемых в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России, и Перечня экспертных специальностей, по которым предоставляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России» и приказа МВД России от 29.06.2005 № 511 «Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации») свидетельствует о разном подходе к классификации судебных экспертиз и определении их названия (вида). Так, например, в первом приказе указаны такие роды экспертиз как финансово-аналитическая и финансово-кредитная, а во втором – экономическая. Разница в названиях родов и видов экспертиз, а также в предмете исследования одного и того же вида вносит сумятицу в правоприменительную деятельность и порождает ненужные теоретические споры в ходе судопроизводства. Кроме того, возникает вопрос, если эксперт-почвовед обладает компетентностью для решения вопроса об установлении происхождения почвенного образца, изъятого с подошвы обуви подозреваемого, то почему он некомпетентен решать и другие вопросы почвоведческого исследования (о загрязнении почвы и др.)?

Одним из наиболее проблемных вопросов является ведомственная разработка и применение методик проведения экспертного исследования. Каждое ведомство, в структуре которого есть экспертные подразделения, издает свои методики проведения исследований. С одной стороны, все они основаны на

исследованиях ведущих ученых первой половины прошлого столетия. А с другой – имеют отличия. Если эти отличия связаны только с ведомственной принадлежностью, то почему бы не сделать такие методики едиными. Если отличия принципиальны, то необходимо привести их к общему знаменателю, научно обосновав большую эффективность тех или иных методик. Законодательно этот вопрос также не решен.

Вот лишь некоторые проблемы правового регулирования экспертной деятельности, которые необходимо решить в ближайшее время.

Библиографический список

1. Дьяконова О.Г. Законодательство о судебно-экспертной деятельности в состоянии реформирования: предложения и перспективы // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelstvo-o-sudebno-ekspertnoy-deyatelnosti-v-sostoyanii-reformirovaniya-predlozheniya-i-perspektivy> (дата обращения 28.06.2024).

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

А.В. Парфенов*

ПОИСК БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО КОМПРОМИССА)

Аннотация. В представленной статье предпринимается попытка установления значения поиска баланса интересов субъектов как необходимого условия повышения качества законодательства. Автор обращается к феномену компромисса. Им высказывается идея о важности социально значимых компромиссов и необходимости контроля за ними со стороны государства. Наиболее важные для общества компромиссы требуют отражение в праве. Ключевые аспекты алгоритма их закрепления в законодательстве представлены в настоящей статье.

Ключевые слова: интерес, баланс, согласование, компромисс, правовой компромисс, правовое регулирование, правотворчество, законотворчество, стадии законотворчества.

A. V. Parfenov*

THE SEARCH FOR A BALANCE OF INTERESTS OF SUBJECTS AS A CONDITION FOR IMPROVING THE QUALITY OF LEGISLATION (USING THE EXAMPLE OF A LEGAL COMPROMISE)

* *Парфенов Александр Вячеславович – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России.*

* *Parfenov Alexander Vyacheslavovich – Candidate of Law, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia.*

Abstract. The presented article attempts to establish the importance of finding a balance of interests of subjects as a necessary condition for improving the quality of legislation. The author addresses the phenomenon of compromise. He expresses the idea of the importance of socially significant compromises and the need for state control over them. The most important compromises for society need to be reflected in the law. The key aspects of the algorithm for their consolidation in legislation are presented in this article.

Key words: interest, balance, coordination, compromise, legal compromise, legal regulation, lawmaking, lawmaking, stages of lawmaking.

Упорядочение общественных отношений продолжает оставаться одним из важнейших направлений деятельности государства. Решение задачи такого рода традиционно продолжает ассоциироваться с использованием, в первую очередь, системы юридических средств. Представляется, что подход такого рода далеко не случаен. Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что в условиях государственно организованного общества именно право выступает одним из наиболее эффективных и значимых регуляторов общественных отношений. Немаловажным обстоятельством здесь является и то, что отечественная юридическая наука и практика на сегодняшний день накопили колоссальный объем знаний и опыта, связанных с его разработкой и реализацией. В то же время заявлять об отсутствии в них пробелов и заблуждений, было бы, как минимум, опрометчиво.

В настоящий момент существует целый комплекс значимых научно-практических проблем, к которым необходимо привлечь внимание отечественной научной, прежде всего юридической, общественности. К их числу, на наш взгляд, необходимо отнести и вопрос о совершенствовании содержания нормативных правовых актов, повышении эффективности технико-юридических процедур их создания, включающих в том числе и специальные механизмы, позволяющие своевременно выявлять и пресекать коррупционную составляющую. В этом контексте весьма любопытным нам представляется обращение к феномену правового компромисса, находящему в все большее распространение в российском праве.

Логика развития государственно организованного общества показывает, что правовые нормы стабильны и эффективны лишь в том случае, когда они поддерживаются своими адресатами, расцениваются ими как своевременные и справедливые. Очевидно, что подобная оценка правовых предписаний возможна лишь при условии признания и отражения в них законодателем основных интересов субъектов. Считая юридические нормы такого рода выгодными и полезными для себя, физические и юридические лица станут обеспечивать им поддержку, добровольно использовать их для регулирования общественных отношений, отказываться от «теневых» регуляторов.

В то же время требуется понимать, что в современном обществе степень дифференциации интересов субъектов весьма высока. Зачастую они носят диаметрально противоположный характер. Например, работодатель заинтересован в минимизации издержек, связанных с оплатой труда работников. В этой связи логичным ему представляется увеличение рабочего дня и уменьшение денежного вознаграждения за труд. Работники, напротив,

заинтересованы в достойном уровне заработной платы, премиях, льготах, основных и дополнительных отпусках и т.д. Может ли действующее право одновременно в полном объеме учесть интересы и тех, и других? Ответ, мы полагаем, очевиден. Перечень подобных примеров, при желании, можно продолжить. Однако даже представленного материала достаточно для того, чтобы прийти к одному важному выводу. Идея о том, что законодатель способен учесть и отразить в праве весь массив существующих в современном государстве социально значимых интересов субъектов, выглядит привлекательно лишь в теории и носит во многом декларативный характер. Существенные трудности в области реализации этой концепции на практике, лишний раз свидетельствуют об ее идеалистическом характере и, в определенной мере, утопичности.

Таким образом, в реальной жизни, в силу самых разных причин, право оказывается не в состоянии в полном объеме признать, учесть и отразить сложившуюся систему социально значимых интересов субъектов. В этой связи резонно возникает вопрос о том, как же в таком случае должен поступить законодатель. Самый простой, как может показаться, путь состоит в провозглашении им приоритета интересов государства. Интересы же иных субъектов будут учитываться лишь в той степени, в какой они могут быть согласованы с ними. Однако будут ли подобные нормы поддержаны населением? Законодательство, по отношению к которому субъекты, в той или иной мере, испытывают, как минимум, чувство отчужденности, вряд ли может выступить эффективным регулятором общественных отношений и надежной основой, фундаментом для поступательного развития государства и общества.

Прибегать к крайностям – не лучший путь для мудрого законодателя. Оптимальный вариант, по-нашему мнению, состоит в согласовании посредством права лишь наиболее значимых интересов субъектов. Подобная деятельность должна привести к формированию правового компромисса. Применительно к целям данной статьи под ним следует понимать закрепленную в праве меру достижения баланса интересов субъектов. В реальной жизни она (мера) способна существенно различаться. В одном случае наблюдается достижение баланса, в другом же – лишь констатируется некоторое приближение к нему. Пример удачного, на наш взгляд, согласования законодателем интересов работника и работодателя можно обнаружить, в частности, в области установления продолжительности рабочего времени. Данный вопрос имеет для субъектов принципиально важный характер. В соответствии со ст. 91 ТК РФ «нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю». Заявленный в норме отрезок времени, с одной стороны, позволит работнику выполнить значительный объем трудовых функций в интересах работодателя, с другой – гарантирует трудящемуся возможность в должной мере отдохнуть и восстановиться после их осуществления.

Подход такого рода представляется нам наиболее продуктивным и перспективным. Приверженность правовому компромиссу со стороны субъектов правотворчества обеспечивает «примирение» носителей

противоположных интересов, формирование ощущения «причастности» к действующему законодательству у адресатов правовых предписаний, готовности при необходимости встать на его защиту.

Само по себе осознание законодателем и обществом потенциала правового компромисса в области упорядочения общественных отношений и степени его влияния на качество действующего права, не влечет, к сожалению, автоматического увеличения количества проявлений данного феномена в юридических нормах. Изменение ситуации возможно лишь при наличии соответствующей воли и консолидированных усилий представителей юридической науки и юридической, прежде всего, правотворческой, практики. Здесь-то особое значение и приобретает вопрос природы и особенностей механизма формирования правового компромисса.

Его рассмотрение следует начать со следующих замечаний методологического характера. Во-первых, теоретические представления о механизме формирования правового компромисса во многом зависят от того, что понимается под самим правовым компромиссом. Представления о нем в отечественной юридической науке до сих пор не приведены к общему знаменателю. Правовой компромисс может преподноситься в качестве фундаментальной идеи, юридической процедуры разрешения конфликтной ситуации, мирового соглашения субъектов и т.д. Вкладывая различные смыслы в указанный феномен, ученые-правоведы, соответственно, по-разному представляют себе и механизм его формирования. Например, если правовой компромисс – принцип права, то следует искать эффективные пути и способы его внедрения в сознание граждан, претворения его требований в содержание юридических норм и т.д. В случае же, когда правовой компромисс рассматривается как, например, средство оптимизации правового регулирования, требуется разработать ряд специальных правил его использования. Во-вторых, вести речь об специфическом алгоритме формирования правового компромисса уместно лишь тогда, когда данный феномен выступает результатом, итогом его использования. По этой причине в отмеченных выше примерах, на наш взгляд, вести речь, собственно, о механизме формирования правового компромисса не корректно. В представленных ранее подходах правовой компромисс изначально преподносился как явление наличное, существующее. Здесь в большей степени было бы уместно говорить о поиске путей его реализации, нежели об алгоритме формирования.

В начале данной статьи автор обозначил собственный взгляд на феномен правового компромисса. В соответствии с его концепцией он является результатом деятельности правотворческих органов государства. Их усилиями создаются правовые предписания, которые закрепляют ту или иную меру согласования интересов субъектов. Правовой компромисс не может появиться до проведения правотворческой работы и вне ее рамок. В этой связи есть основания полагать, что именно в данном подходе мы получаем возможность выявить и полноценно рассмотреть алгоритм формирования правового компромисса.

Идея «сбалансированного» законодательства выглядит очень привлекательной как для ученых-правоведов, так и для юристов-практиков. Более того, отдельные ее начала уже нашли отражение в действующем российском праве. Мы полагаем, что сегодня в нем можно обнаружить предписания, закладывающие вектор движения к правовому компромиссу в ходе правотворческой деятельности. Попытаемся разобраться в этом вопросе.

При обращении к примерам правового компромисса, содержащимся в действующих юридических нормах, на первый взгляд, может показаться, что в основе его появления лежит всего лишь удачное стечение обстоятельств, а сама идея о нем возникает в сознании законодателя спонтанно. Полностью отбрасывать вероятность существования подобной ситуации мы не станем, однако подчеркнем, что в реальной жизни оно крайне мала. Более обоснованным нам представляется суждение, в рамках которого констатируется тот факт, что правовой компромисс вряд ли может возникнуть случайно. Он – есть специфический итог борьбы за содержание права. Правовой компромисс целенаправленно моделируется и «закладывается» в законодательство. Каким же образом он там появляется? Полагаем, что пути могут быть различны. Например, готовность сторон пойти на компромисс может носить сугубо ситуативный, разовый характер. Субъекты нередко соглашаются на этот шаг исключительно под грузом внешних обстоятельств, а сам процесс согласования ими своих интересов остается за скобками правотворческой процедуры. Правовой компромисс в данном случае ассоциируется с решением, которое привносится в сферу правотворчества извне, как некий готовый результат, который остается лишь закрепить в юридической норме.

Значительно более надежным и перспективным нам представляется вариант, при котором правовой компромисс формируется в рамках специальных, предусмотренных законом, правотворческих процедур. Их существование никоим образом не противоречит постулатам теории государства и права. Более того, С.С. Алексеев справедливо высказывал идею, согласно которой в зависимости от разных факторов на практике могут иметь место, как упрощение, так и усложнение механизма правового регулирования¹. Мы полагаем, что данную мысль уместно экстраполировать и на сферу правотворческой деятельности. Соответственно, усложнение правотворческих процедур уместно и допустимо, там, где новеллы способны повлечь повышение качества, как формы, так и содержания правовых предписаний. В то же время, всякий ли алгоритм формирования правового компромисса должен обязательно войти в состав той или иной процедуры?

Для ответа на этот вопрос вернемся к проблеме борьбы за содержание права. Исходя из того, что правовой компромисс имеет самое прямое отношение к борьбе за содержание права, можно утверждать, что вопрос о его формировании – есть фактически вопрос о путях внешнего выражения

¹ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 36.

указанной борьбы. В.А. Толстик и Н.А. Трусов, посвятившие этому вопросу специальное юридическое исследование, выделяют две ее возможные формы: легальную и нелегальную¹. Представляется, что каждая из них действительно способна в итоге привести противоборствующие стороны к компромиссу, который будет закреплён в праве. Здесь же отметим, что признавая эффективность в некоторых случаях нелегальной формы борьбы, мы не считаем целесообразным уделять ей внимание в настоящей статье, ибо противоправный алгоритм достижения компромисса ни при каких условиях не может быть закреплён в праве. Нас же интересуют легальные механизмы его формирования. «Легальный» компромисс, в свою очередь, формируется через не запрещенные и прямо не предусмотренные правом шаги в области правотворчества либо на базе специальных правотворческих средств и процедур, которые заложены в право.

Незакрепленные в праве алгоритмы формирования правового компромисса характеризуются тем, что, во-первых, прямо не предусмотрены действующим законодательством, во-вторых, не противоречат ему, в-третьих, не являются самостоятельной полноценной стадией правотворческого процесса, в-четвертых, не носят обязательного характера и используются по усмотрению субъектов. Подобный порядок формирования правового компромисса носит, как может показаться, факультативный характер. Однако при умелом использовании он способен привести к желаемому результату. Подобная форма работы, как и, соответственно, рассмотренный алгоритм формирования правового компромисса, прямо не предусмотрена нормативно-руководящими документами. Вместе с тем, она ими и не запрещена. Данная ситуация, на наш взгляд, объясняется следующим. Прежде всего, следует понимать, что заинтересованным в принятии конкретной юридической нормы субъектам государственные органы и должностные лица, как правило, не отказывают в возможности озвучить собственную позицию по тому или иному вопросу. Более того, нередко, как например, в Нижегородской академии МВД России, сотрудники могут привлекаться «для подготовки проектов локальных нормативных актов»². Конкретное содержание такого рода деятельности зависит от характера решаемых задач. Вопросы, которые ставятся перед субъектами, конечно же, не сводятся лишь к поиску правового компромисса. Он здесь всего лишь отдельный, частный момент. В этой связи при подготовке юридических норм, регламентирующих порядок осуществления правотворческой деятельности, их создателям представляется излишним каким-либо способом специально выделять и формализовать процедуру его формирования. Их задача сводится к созданию той правовой среды, в которой при необходимости, могут быть активированы незакрепленные в праве алгоритмы формирования правового компромисса.

¹ См.: Толстик В.А., Трусов Н.А. Борьба за содержание права. Н. Новгород, 2008. С. 75.

² См.: п. 8.5 Приказа НА МВД России от 10.03.2023 г. № 431 «Об утверждении Положения о правовом отделе НА МВД России».

Закрепленные в праве алгоритмы формирования правового компромисса не получили в юридической литературе должного освещения. Они вводятся законодателем в состав традиционной правотворческой процедуры, существенно корректируя и усложняя ее. Преследуемая здесь цель очевидна. Существующие разногласия субъектов правотворчества не должны блокировать работу по созданию и принятию объективно необходимого для государства и общества нормативного правового акта. Дополнительно вводимый в процесс правотворчества механизм формирования правового компромисса, конкретная модель которого для разных случаев может отличаться, является своеобразным вариантом выхода из сложившегося тупика. Он призван дать субъектам правотворчества официальную возможность согласовать свои интересы и двигаться дальше. Рассмотрим данный тезис на примере. Как известно, в соответствии с Конституцией РФ, принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней направляется в Совет Федерации, где он, как ожидается, будет одобрен. Однако юридической практике известно немало случаев, когда его одобрение своевременно не последовало. Основная причина состоит в том, что взгляды депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации на вопросы правового регулирования тех или иных общественных отношений, а также действия принимаемого акта во времени, в пространстве и по кругу лиц, как минимум, могут не совпасть. Так, при подготовке Федерального закона «О внесении изменения в статью 131 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»», затрагивавшего вопросы выплаты денежных средств физическому лицу, осуществляющему реализацию лома и отходов цветных или черных металлов, много споров вызвал проект нормы о моменте вступления его в силу. Предложенный депутатами Государственной Думы вариант не устроил сенаторов Российской Федерации. Закон одобрен не был. В результате сложившейся ситуации заблокированным оказалось дальнейшее его движение на подпись Президенту РФ.

Для того, чтобы в подобной ситуации был обеспечен конструктивный диалог между депутатами Государственной Думы и сенаторами Российской Федерации ч. 4 ст. 105 Конституции РФ прямо предусматривает возможность «создания согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий». Полагаем, что за этой формулировкой скрывается не что иное, как указание на одну из возможных моделей механизма формирования правового компромисса. Познакомиться с ней более детально представляется возможным при обращении к целому ряду норм таких документов как, например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

¹ См.: СЗ РФ. № 7. 1998. Ст. 801.

Федерации»¹. Так, согласительная комиссия, в соответствии со ст. 127 Регламента Государственной Думы, создается ею по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации, на паритетных началах для преодоления возникших разногласий. Соответствующее решение оформляется Постановлением Государственной Думы. Согласно ст. 130 Регламента Государственной Думы, согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности, стремясь выработать единый текст федерального закона. По результатам каждого ее заседания составляется протокол. Наряду с ним согласительная комиссия оформляет сопоставительную таблицу статей закона, в которые были внесены изменения. В нее же включаются предложения о преодолении разногласий. На этом этапе предпринимаются шаги по разработке концепции, устраивающей каждую из сторон. Идет тщательный и выверенный поиск компромисса. Рассматриваются различные варианты согласования интересов субъектов. В случае достижения компромисса готовится заключительный протокол и сопоставительная таблица, отражающие итоговое решение согласительной комиссии. В приведенном выше примере, в частности, данный документ содержал следующую «компромиссную» резолюцию. Рассмотрев и обсудив поправки к Федеральному закону «О внесении изменения в статью 131 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»», согласительная комиссия сочла необходимым изложить вторую статью в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 октября 2023 года»².

Считаем необходимым заметить, что достигнутый на данном этапе компромисс не может автоматически войти в ткань действующего законодательства. Пока это лишь гипотетическая возможность. Согласительная комиссия, как известно, не наделена специальным правом создания и принятия законов. Для того, чтобы достигнутый компромисс получил закрепление в праве, требуется, чтобы он нашел поддержку в лице компетентных субъектов. В этой связи закон в редакции согласительной комиссии вносится на повторное рассмотрение Государственной Думой. В случае его поддержки и принятия депутатами, он направляется для одобрения в Совет Федерации, после чего поступает на подпись Президенту РФ. Подчеркнем, что механизм формирования правового компромисса, никоим образом, не подменяет собой правотворческую процедуру, не рассматривается как способ «обойти» ее. Он направлен лишь на совершенствование содержания конкретных положений нормативных правовых актов. Данный механизм самостоятельно не способен придать юридическую силу тем или иным нормам.

Представленный материал позволяет получить самое общее представление о природе алгоритмов формирования правового компромисса. Выше нами была рассмотрена одна из возможных моделей, связанная с

¹ См.: СЗ РФ. № 7. 2002. Ст. 635.

² См.: Протокол № 1 заседания согласительной комиссии по Федеральному закону «О внесении изменения в статью 131 Федерального закона от 27.06.2023 «Об отходах производства и потребления» (проект № 1126562-7).

разработкой федерального закона. Более детальное знакомство с ней, конечно же, предполагает тщательный анализ положений не только отмеченных в статье нормативных правовых актов, но и таких источников, как, например, Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² и др.

Кроме того, при внимательном ознакомлении с действующим российским законодательством в нем можно обнаружить и иные модификации отмеченного алгоритма формирования правового компромисса. К ним можно прибегнуть, например, в случае отклонения Советом Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации либо при отклонении Государственной Думой в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Закрепленные в праве алгоритмы формирования правового компромисса могут отличаться друг от друга. В то же время, им свойственны общие признаки. Так, все они отражены в праве; являются факультативным элементом правотворческой процедуры; обеспечивают согласование интересов субъектов правотворчества и, соответственно, лиц, которых они представляют; обладают сложной структурой; не обладают правотворческой природой в ее традиционном понимании; влекут ряд юридических последствий.

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
2. Толстик В.А., Трусов Н.А. Борьба за содержание права. Н. Новгород, 2008.

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*В.В. Попов**

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: К ВОПРОСУ О ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ

¹ СЗ РФ. № 28. 1999. Ст. 3466.

² СЗ РФ. № 52. 2021. Ст. 8973.

* *Попов Владимир Викторович – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО Курский государственный университет.*

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные проблемы, связанные с основными этапами проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Особое внимание автор обращает на подготовительный этап, от которого зависит успех всего процесса проведения экспертизы. Анализирует отдельные учебные планы подготовки юристов.

Ключевые слова: правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, сфера правового регулирования.

*V.V. Popov**

THE MAIN STAGES OF THE LEGAL AND ANTI-CORRUPTION EXPERTISE: ON THE ISSUE OF PROFESSIONAL TRAINING OF INDEPENDENT EXPERTS

Abstract. The article considers some problems related to the main stages of the legal and anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts. The author pays special attention to the preparatory stage, on which the success of the entire examination process depends. Analyzes individual curricula for the training of lawyers.

Key words: legal expertise, anti-corruption expertise, sphere of legal regulation.

Общеизвестно, что коррупция остается одной из важнейших проблем в современном российском обществе. Она подрывает основные устои в государстве, негативно сказывается на авторитете публичной власти, влияет на формирование правового нигилизма в общественном мировоззрении, нарушает общепринятые принципы равенства, справедливости в обществе.

Специалисты, представляющие разные научные сферы (криминологи, социологи, психологи, экономисты, политологи и представители других научных направлений) указывают на широкий спектр причин и условий коррупции. По нашему мнению, среди огромного множества причин и условий коррупции является низкое качество действующего в государстве законодательства. Именно коррупциогенные факторы, как дефекты в законодательстве позволяют совершать, а порой и провоцируют (другими словами – генерируют), самые различные противоправные коррупционные деяния. Исходя из этого, одним из важнейших направлений в сфере борьбы с коррупционными проявлениями является совершенствование качества законодательства.

В свою очередь качество законодательства, как следствие, во многом зависит от профессионализма и качества правотворческой деятельности. В этой связи возникает потребность в обсуждении вопроса профессиональной подготовки широкого круга лиц, вовлеченных в правотворческую деятельность. Важной составной частью правотворческой деятельности на любом её уровне, является проведение правовой и антикоррупционной экспертизы.

На этом фоне, все большее значение приобретает профессиональная подготовка, ориентированная на формирование соответствующих компетенций

** Popov Vladimir Viktorovich – Candidate of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Kursk State University.*

у обучающихся, связанных с законодательной техникой. В этой связи, ключевое значение приобретает подготовка профессионалов в сфере правотворческой и экспертной деятельности. Вопросам подготовки специалистов в области правовой и антикоррупционной экспертизы в высших заведениях в самых разных высших учебных заведениях страны уделяется должное внимание.

Так, например, в учебный план по программе бакалавриата в Курском государственном университете включена учебная дисциплина «Правовая и антикоррупционная экспертиза», а в учебный план по программе магистратуры – учебная дисциплина «Методика правовой и антикоррупционной экспертизы». В учебный план по программе магистратуры (ФГБОУ ВО «УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева»), включены такие учебные дисциплины как: «Нормотворчество и правовая экспертиза правовых актов», «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов». В учебный план по программе магистратуры (Институт права и национальной безопасности (РАНХИГС)) включена учебная дисциплина «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов». В учебный план по программе магистратуры (Российский государственный университет народного хозяйства имени В.И. Вернадского) – включена учебная дисциплина «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов». В учебный план по программе магистратуры (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина) включены такие учебные дисциплины как: «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Криминологическая антикоррупционная экспертиза: методика проведения и опыт анализа результатов». В учебный план по программе магистратуры (Частное образовательное учреждение высшего образования «Сибирский юридический университет» (СибЮУ)) включена учебная дисциплина «Противодействие коррупции».

Таким образом, даже первое беглое знакомство с учебными планами и рабочими программами по различным направлениям и уровням подготовки юристов, указывает на то, что в образовательной среде до настоящего времени не сложилось единого подхода к структуре и содержанию учебных дисциплин, посвященных правовой и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов и остаётся серьезной проблемой требующей своего исследования.

В этой связи представляется необходимым предложить авторское видение основных этапов проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Процесс проведения экспертизы следует рассматривать как алгоритм – совокупность логических последовательных действий, которые включают в себя несколько этапов. При проведении правовой и антикоррупционной экспертизы особое значение приобретает следование принципам организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), закрепленных в статье 2 Федерального закона

от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹.

На первом (подготовительном) этапе особое значение приобретает следование принципу необходимости оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Следование этому принципу, прежде всего, обязывает эксперта составить исчерпывающий перечень всех нормативных правовых актов, относящихся к сфере действия анализируемого нормативного правового акта. Следует отметить, что введенное в научный оборот понятие «сфера правового регулирования» рассматривается как «...определенный круг общественных отношений, событий, фактов, требующих правового регулирования»².

Представляется, что помимо составления исчерпывающего перечня нормативных правовых актов, требуется знакомство с другими документами, которые имеют отношение к соответствующей сфере правового регулирования. К числу таких документов можно отнести такие как: целевые программы, планы, директивы, резолюции и др. На это обстоятельство указывают и другие исследователи, говоря о том, что все действующие нормативные правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находятся в строгой зависимости друг от друга³.

Для того, чтобы получить наибольшее представление о соответствующей сфере правового регулирования, необходимо ознакомиться с содержанием научных публикаций, затрагивающих соответствующие проблемы. Проведенная на этой стадии работа позволит значительно расширить возможности эксперта.

Следующей стадией первого (подготовительного) этапа является изучение судебной и правоприменительной практики (при её наличии), имеющей отношение к данной сфере правового регулирования. Известно, что предметом рассмотрения в суде являются конкретные юридические факты (в том числе и противоправные). Не исключено, что появление таких фактов обусловлено изъянами в действующем законодательстве, в том числе и наличия в нём коррупциогенных факторов.

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

² См. подробнее: Львов Е.В. Сфера правового регулирования: понятие и признаки // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 15; Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Правоведение. 1980. № 5. С. 64-71; Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. 1970. № 11; Любавин А.П., Сухов Э.В. К вопросу об определении сферы правового регулирования общественных отношений в сфере строительства // Проблемы права. 2012. № 7. (38).

³ См., например: Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № (122). С. 7-8; Бикмухаметов А.Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (122). С. 19.

К числу важных стадий первого (подготовительного) этапа следует отнести изучение статистических данных. Термин «статистика» (от слова status (статус), имеет латинское происхождение и означает положение или состояние вещей¹.

Расширить представление о проблемах в данной сфере отношений, позволить знакомство с публикациями и иной резонансной информацией в СМИ и сети Интернет.

Следующей важной стадией первого (подготовительного) этапа является обязательное получение консультаций, либо привлечение в качестве консультантов, специалистов из соответствующих отраслей, имеющих соответствующую профессиональную подготовку и практический опыт в данной сфере. Известно, что нормативные правовые акты регулируют самые различные отрасли человеческой деятельности. Каждая из этих отраслей имеет свои специфические особенности, которые должны быть учтены при проведении экспертизы.

Важное значение на подготовительном этапе имеет ознакомление с пояснительной запиской к нормативному правовому акту, а также ознакомление с результатами ранее проведенных экспертиз.

Следование этому алгоритму позволит обеспечить требование принципа обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) (пункт 3 ст. 2 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»².

Таким образом, собранные на первом (подготовительном) этапе материалы, позволят в полной мере провести полноценное комплексное экспертное исследование. В этой связи следует согласиться с утверждением И.А. Закирова о том, что «...правовая экспертиза в первую очередь является разновидностью научного исследования»³.

Второй (основной) этап соотносится с несколькими последовательными стадиями. В процессе этих стадий осуществляется тщательный анализ нормативного правового акта. Выявляются возможные нарушения и коррупциогенные факторы, вырабатываются предложения по их устранению.

Прежде всего на втором этапе следует провести общий анализ нормативного правового акта. В процессе такого анализа оценивается:

1. Степень социальной потребности в данном нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта). К числу критериев такой оценки следует отнести: своевременность, актуальность, степень охвата существующих проблем и т.п.

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 436.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

³ Закиров И.А. Правовая экспертиза: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 26-35.

2. Степень психологической (нейролингвистической) адекватности нормативного правового акта (проекта). Такая оценка должна быть ориентирована на выявление возможности нормативного правового акта быть позитивно воспринятым всеми участниками правоотношений. Нейролингвистическая оценка нормативного правового акта должна осуществляться соответствующими профессионально подготовленными специалистами в этой области специалистами. Таким образом, для качественного проведения экспертизы следует привлекать не только соответствующих специалистов из той или иной отрасли человеческой деятельности (медицина, земледелие, охрана природы, финансовая деятельность и многое другое), но и специалистов в области нейролингвистики.

3. Степень финансово-экономической адекватности (обоснованности) принятия нормативного правового акта (проекта).

4. Степень юридической адекватности нормативного правового акта (проекта). Такая оценка должна быть ориентирована на выявление эффективности механизма правового регулирования в данном нормативном правовом акте (проекте). В данном случае нормативный правовой акт рассматривается как инструмент (управления) регулирующего воздействия на соответствующие отношения. В конечном итоге такая оценка должна указать на возможность достижения целей, стоящих перед данным нормативным правовым актом.

5. Степень технико-юридической адекватности. Такая оценка осуществляется на предмет соблюдения всех требований и правил юридической техники.

В соответствии с требованиями части 4 статьи 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, антикоррупционная экспертиза принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) осуществляется при проведении их правовой экспертизы. Исходя из этого, вторая стадия второго этапа соотносится с проведением антикоррупционной экспертизы. Следовательно, антикоррупционную экспертизу можно рассматривать как особую разновидность правовой экспертизы. В процессе этой стадии осуществляется оценка нормативного правового акта (проекта) по его существу, на предмет выявления в нем возможных коррупциогенных факторов.

Алгоритм дальнейших действий регламентирован нормами Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

нормативных правовых актов», а также ведомственными нормативными правовыми актами.

Применительно к независимой антикоррупционной экспертизе, осуществляемой в соответствии с требованиями статьи 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, возможны дополнительные, в том числе факультативные этапы и стадии.

Таким образом, следующий этап для независимой антикоррупционной экспертизы соотносится с представлением экспертного заключения в соответствующий орган публичной власти.

Последующие этапы носят исключительно факультативный характер и соотносятся с: разрешением возможных разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов; анализом и оценкой мотивированного ответа (возражения) по результатам рассмотрения экспертного заключения; проведением повторной антикоррупционной экспертизы.

Библиографический список:

1. Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № (122).
2. Бикмухаметов А.Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (122).
3. Закиров И.А. Правовая экспертиза: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008.
4. Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Правоведение. 1980. № 5. С. 64-71.
5. Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. 1970. № 11.
6. Львов Е.В. Сфера правового регулирования: понятие и признаки // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 10-15.
7. Любавин А.П., Сухов Э.В. К вопросу об определении сферы правового регулирования общественных отношений в сфере строительства // Проблемы права. 2012. № 7 (38).
8. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2003 576 с.

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

*К.И. Рейтор**

**ОБ ОДНОМ ПОЛОЖИТЕЛЬНОМ ОПЫТЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОТЕНЦИАЛА ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ И
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

Аннотация. В статье описывается положительный опыт проведения антикоррупционной экспертизы одного из проектов приказа Министерства обороны РФ, который показал конкретные формы взаимодействия независимого эксперта по антикоррупционной экспертизе с органами публичной власти, а также использования потенциала институтов гражданского общества в сфере проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

Ключевые слова: независимые эксперты, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, взаимодействие с органами публичной власти.

*K.I. Reitor**

**ABOUT ONE POSITIVE EXPERIENCE OF THE INDEPENDENT
EXPERT'S INTERACTION WITH PUBLIC AUTHORITIES AND THE USE
OF THE POTENTIAL OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE FIELD
OF LEGAL AND ANTI-CORRUPTION EXPERTISE**

Abstract. The article describes the positive experience of conducting an anti-corruption examination of one of the draft orders of the Ministry of Defense of the Russian Federation, which showed specific forms of interaction between an independent expert on anti-corruption expertise with public authorities, as well as using the potential of civil society institutions in the field of legal and anti-corruption expertise.

Key words: independent experts, anti-corruption expertise, corruption factors, conclusion based on the results of an independent anti-corruption expertise, interaction with public authorities.

В ходе предыдущих конференций «Правовая и антикоррупционная экспертиза в субъекте Российской Федерации: вопросы теории и практики» их участниками отмечалось, что привлечение на этапе разработки проектов нормативных правовых актов независимых экспертов позволяет обеспечить

**Рейтор Константин Иванович – заместитель руководителя правового департамента Ассоциации ГЛОНАСС/ГНСС-Форум, независимый эксперт, уполномоченный на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.*

** Konstantin Ivanovich Reitor – Deputy Head of the Legal Department of the GLONASS/GNSS-Forum Association, an independent expert authorized to conduct an anti-corruption examination of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts.*

непредвзятость и объективность в подзаконном правотворчестве. Кроме того указывалось, что имеет место творческое сотрудничество независимых экспертов по «горизонтали» и по «вертикали» – с органами публичного управления, а «реализация потенциала института правовой и антикоррупционной экспертизы напрямую зависит от активности, инициативы, профессиональной подготовки, умения применять на практике предоставленные действующим законодательством возможности участия институтов гражданского общества в публичном управлении на всех уровнях: федеральном, региональном и местном»¹.

Правильность приведенных высказываний вполне подтверждает опыт автора настоящей статьи, приобретённый им при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы пакета нормативно-правовых актов федерального уровня, посвященных очень узкой, казалось бы, теме морских навигационных пособий. Непосредственно объектом антикоррупционной экспертизы явился лишь один проект нормативного акта – приказа Министра обороны РФ, принятого в последствии за № 9 от 11.01.2024 под названием «Об установлении Порядка предоставления права на использование морских навигационных пособий»². Однако для решения последней задачи пришлось проводить и оценку двух нормативных актов большей юридической силы (акта правительства и закона). История с этими экспертизами местами носила полудетективный характер, подтверждая факт того, что «коррупциогенный нерв» в данных документа оказался задетым.

Прежде, чем описать историю, необходимо охарактеризовать институт гражданского общества, который представляет автор. Это – некоммерческая организация «Ассоциация разработчиков, производителей и потребителей оборудования и приложений на основе глобальных навигационных спутниковых систем «ГЛОНАСС/ГНСС-Форум» (краткое наименование – Ассоциация «ГЛОНАСС/ГНСС-Форум», г. Москва, <http://www.aggf.ru>). Членами Ассоциации являются многие ведущие организации отрасли, как АО «ИНФОРМАЦИОННЫЕ СПУТНИКОВЫЕ СИСТЕМЫ имени академика М.Ф. Решетнева», АО «Научно-производственная корпорация Системы прецизионного приборостроения», ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт физико-технических и радиотехнических измерений» и др.

В числе ее уставных задач находятся:

1. Популяризация спутниковых навигационных технологий, в первую очередь системы ГЛОНАСС;
2. Координация и проведение новых научно-исследовательских и технических разработок оборудования и приложений на базе технологий системы ГЛОНАСС;

¹ Лаврентьев А.Р., Попов В.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза в субъекте Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 3(59). С. 49.

² Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 2.4.2024 г. , ст. 0001202404020005.

3. Осуществление издательской и информационной деятельности в электронных и печатных средствах массовой информации и информационных сетях¹.

Решение стоящих перед организацией задач осуществляется также и путем непосредственного выполнения научно-исследовательских работ по вопросам нормативного регулирования в сфере навигационной деятельности. Предмет исследования не ограничивается сугубо глобальными навигационными спутниковыми системами, а распространяется на навигационную тематику в целом, инфраструктуру пространственных данных страны, международное сотрудничество в данной сфере и т.д. В ходе работ в обязательном порядке отрабатывается вопрос о наличии коррупциогенных факторов в нормативных актах и их проектах.

В принадлежащем Ассоциации журнале «Вестник ГЛОНАСС» системно публикуются материалы аналитического характера, в том числе сведения о результатах выполненных НИР, отражающие также и проблематику коррупциогенности отраслевых нормативно-правовых актов, а также акты более общего характера, включая акты Президента и Правительства, законы и даже международно-правовые акты², на основании которых издаются отраслевые. Неизменно в публикациях отводится место и антикоррупционному просвещению.

В повестке дня стоит вопрос о приобретении Ассоциацией статуса независимого эксперта в качестве юридического лица. Однако поскольку органы ее управления соответствующего решения до сих пор не приняли, то на текущий момент сложилось, что организация обеспечивает за счет собственных средств деятельность автора по проведению независимой антикоррупционной экспертизы, т.е. фактически в рамках служебного задания.

Вместе с тем жизнь показывает, что систематическая работа независимых экспертов – физических лиц не может быть в полной мере реализовываться за счет их личного времени. Ведь как иначе трактовать формулу о том, что эта категория экспертов проводит экспертизу «за счет собственных средств»? Так, например, автору для проведения антикоррупционной экспертизы указанного ниже сравнительного небольшого по объему ведомственного нормативного акта потребовалось более двух месяцев на проработку нормативного и доктринального материала по, казалось бы, крайне узкой теме – морских навигационных пособий. При этом пришлось обратиться более чем к 50 источникам, нормативным и доктринальным³. Основная часть работы при этом осуществлялась именно в рабочее время. В подобных условиях обеспечить за счет личного времени оперативность проведения экспертизы в

¹ Выпускается межотраслевой журнал навигационных технологий «Вестник ГЛОНАСС», <http://vestnik-glonass.ru>.

² Формально международные акты не могут быть предметом такой экспертизы, однако не учитывать наличие таких факторов в таких документах игнорировать никак нельзя. В первую очередь, это касается актов технического регулирования (международных стандартов ISO, IMO, ICAO и т.д.).

³ Работа показала, на сколько порой трудозатратна деятельность независимого эксперта.

рамках обсуждения проектов нормативных правовых актов, особенно федерального уровня, мягко говоря, более чем проблематично, а зачастую и нереально.

Итак, по делу. 17.08.2023 вступили в силу изменения в федеральном законе № 22-ФЗ от 14.02.2009 «О навигационной деятельности» (далее 22-ФЗ), согласно которым введено легальное определение понятия «морские навигационные пособия» и устанавливался порядок их использования всеми субъектами гражданского оборота. Эти изменения внесены федеральным законом от 17.02.2023 № 35-ФЗ. В кратком изложении законодательная новелла в виде добавления к терминологической статье и статьи 8.3 в 22-м ФЗ состояла в следующем:

Пособия есть официальные издания для мореплавателей;

Обязанность их создания возлагается на Минобороны РФ;

Исключительные права на пособия принадлежат РФ.

Право на использование МНП предоставляет Минобороны в соответствии, утверждаемым им порядком.

Порядок определения размера вознаграждения за их использование устанавливается Правительством РФ.

Как видно, указанные пособия законодателем признаются, с одной стороны, официальными документами, с другой – результатом интеллектуальной деятельности. Собственно, в этом автор и усматривает нормативную коллизию между положениями Гражданского кодекса РФ (ст. 3 и п. 6 ст. 1259) и изменениями в 22-м ФЗ. При этом имеет место также и юрико-лингвистическая неопределённость касательно легальной дефиниции самых морских навигационных пособий. К тому же, положение ч. 2 ст. 10.3 о том, что состав и содержание документов, включаемых в морские навигационные пособия, устанавливается Минобороны¹ до настоящего времени не реализовано. Более того, не имеется и уведомления о начале разработки соответствующего нормативного акта. Скорее всего, в силу отсутствия в природе его проекта.

Во исполнение указанных требований Минобороны разработало в 2023 г. проекты утвержденных в последствии подзаконных актов, а именно:

Правила определения размера вознаграждения за предоставление права на использование морских навигационных пособий (утв. Постановлением Правительства РФ № 1362 от 19.08.2023) (далее Постановление);

Порядок предоставления права на использование морских навигационных пособий (утв. Приказом Министра обороны РФ от 11.01.2024 № 9) (далее Приказ).

Ознакомление с данными документами еще только в виде проектов только укрепило подозрение в том, что их реализация на деле однозначно создаст для организаций и граждан, использующих морские навигационные пособия, трудновыполнимые и обременительные условия для судовождения, которое запрещено в отсутствие на борту подобных документов.

¹ По согласованию с Росморречфлотом и Госкорпорацией «Росатом».

В задачу настоящей публикации не входит анализ конкретного содержания всех трех актов. В противном случае по объему статья получилась бы вполне себе монография. Так, публикация в Вестнике ГЛОНАСС в двух частях с анализом указанной триады нормативных актов заняла 120 страниц. Тема, кстати, очень хорошо подсвечивает ряд проблем теории права. Но пока не об этом. Здесь интерес представляют, собственно, сами связанные с этим «процессуальные бури».

Очевидно, что если высказывание автора о коррупциогенности законодательных положений истинно, то, в свою очередь, коррупциогенны и положения связанных с ними подзаконных актов. Содержание указанных актов, обстоятельства разработки, обсуждения и принятия наглядно подтвердили постоянно высказываемый автором на различных площадках тезис о том, что коррупционная составляющая нормативной системы в сфере навигационной деятельности - значительна.

Автор в свое время не принял участия в обсуждении законопроекта¹, посчитав его заведомо непроходным в силу очевидного, как казалось, противоречия его положений нормам гражданского законодательства (части 4 ГК РФ), которые почему-то не были замечены при рассмотрении проекта. К тому же на тот момент не имел статуса независимого эксперта.

Теперь о том, как проходило обсуждение проектов подзаконных актов.

1. ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Дальнейшая история с обсуждением и принятием подзаконных актов приняла «полудетективный характер» с момента как Минобороны в начале лета 2023 г. начало согласовывать с заинтересованными органами власти проект Постановления. Одно из ведомств проект визировать не согласилось, предложив исключить один из ущемляющих его интересы пунктов. Разработчик же отказался учитывать данное замечание, о чем представил неожиданному «оппоненту» в конце июля 2023 г. на подпись проект протокола согласительного совещания по проекту постановления². На что, вероятно, должностные лица Ведомства «закусили удила» подобно директору концерна «Геркулес» Полыхаеву, когда городские власти предложили ему освободить занимаемое помещение бывшей гостиницы, но не смогли взять героя незабвенного романа на «голое постановление». Соответственно подчиненному подразделению было дано задание отработать вопрос глубже, в связи с чем к работе привлекли к работе автора настоящей публикации, сотрудничающего с ним по научной линии более 10 лет. Так как время для представления заключения антикоррупционной экспертизы по установленной форме уже упущено, автор, выявив в проекте лежащие на поверхности коррупциогенные факторы, составил документ под названием «Заключение на проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил определения

¹ Прежний опыт участия путем представления своего мнения/предложений оказался отрицательным. Реакция на критические замечания не поступала вовсе.

² Название ведомства не приводится, ввиду отсутствия согласия последнего на раскрытие деталей его участия в обсуждении проекта постановления, и в связи с чем данный орган власти далее по тексту продолжим обозначать словом «Ведомство».

размера вознаграждения за право использования морских навигационных пособий». Заключение подписано было им с указанием на свой статус независимого эксперта. В этом квазиантикоррупционном заключении показан также генезис выявленных коррупциогенных факторов, которые, по его мнению, обусловлены были коррупциогенными положениями описанной законодательной новеллы.

В результате, и на этот раз Ведомство не согласилось подписывать протокол, опираясь теперь уже на прилагавшееся к ответу заключение. Однако в последствии стало известно, что в Аппарате Правительства по поводу судьбы проекта состоялось рабочее совещание с участием представителей заинтересованных ФОИВ, в том числе и Ведомства, где, как предполагается, его «вето» было преодолено. И в конечном итоге Постановление было принято через считанные дни – 19 августа 2023 г. К сожалению, информация об этом совещании у автора «инсайдерская». Протокол совещания пока не доступен. Вместе с тем сравнительный анализ текстов проекта и вступившего в силу акта показал, что в окончательном варианте текст оказался существенно выхолощенным. Причем были вымараны именно те положения, которые в заключении были квалифицированы как коррупциогенные. В итоге остались лишь два пункта: с преамбулой и формулой определения размера вознаграждения. Новая версия Постановления на портале проектов нормативно-правовых актов уже не «вывешивалась». О своих первых впечатлениях по всплывшей проблеме автор сразу же поделился в читателями на сайте журнала «Вестник ГЛОНАСС»¹, анонсировав более подробный «разбор полетов» по теме уже на страницах журнала.

2. ПРИКАЗ

В итоге «на руках» остался лишь проект Приказа, который в последствии и стал объектом антикоррупционной экспертизы. Однако первоначально автором было установлено в рабочем порядке взаимодействие с непосредственными разработчиками документа. Им была предложена методическая помощь, а также направлены письменные замечания на проект. Замечания были приняты в работу над проектом и частично учтены при разработке новой версии проекта Приказа. Фактически было выиграно время, необходимое для подготовки заключения антикоррупционной экспертизы по установленной форме², которое было составлено к 27.10.2023 и направлено в Министерство обороны. Всего, согласно заключению, было выявлено 7 коррупциогенных факторов.

¹ Рейтор К. О 401-м сравнительно честном способе отъема денежных знаков у юрлиц и населения, или очередная итерация Гавриилады о навигации // URL:<http://vestnik-glonass.ru/news/intro/o-401m-sravnitelno-chestnom-sposobe-otyema-denezhnykh-znakov-u-yurlits-i-naseleniya-ili-ocherednaya/> (дата обращения 31.05.2024).

² Под названием «Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы Рейтора Константина Ивановича на проект приказа Министерства обороны Российской Федерации «Об установлении Порядка предоставления права на использование морских навигационных пособий».

Ответ из министерства был получен в месячный срок. Из ответа усматривалось, что ряд замечаний принят. Однако предложения по принципиально важным моментам были отклонены. Мотивировка отказа в отдельных частях вызывает недоумение. Так в заключении указывалось на необоснованно длительный срок процедуры рассмотрения заявления потенциальных лицензиатов на предоставление им права использования пособий¹. Министерством обороны же такое заявления было истолковано как реализация заявителями своих прав в рамках федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Отсюда отведенные проектом на 10 рабочих дней на рассмотрение заявления и 5 рабочих дней на дачу ответа заявителю вполне укладываются в установленный этим законом месячный срок.

Приказ утвержден 11.01.2024 за № 9, а зарегистрирован Минюстом лишь в апреле 2024 г. Как оказалось, в окончательной версии приказа все же было учтено указанное замечание (срок рассмотрения был сокращен до 5 дней).

Следует указать, что рассчитывать на то, что разработчик документа примет существенные замечания эксперта по его проекту, не приходилось. В парадигме законодательной нормы он (разработчик) их принять не мог. В противном случае, акт вообще не подлежал бы утверждению, на что военное начальство, естественно, пойти не уже могло. На это указывают уже описанные обстоятельства утверждения Постановления. Механизм разработки и принятия подзаконных актов был запущен федеральным законом. По сути, эти законодательные изменения следовало бы отменить, на что никто бы не пошел. Особенно, если у таких изменений имеется неявный бенефициар внутри Министерства обороны РФ.

Подтверждением возможной фрустрации разработчиков указанных актов может служить курьез с исчезновением с Портала проектов нормативно-правовых актов сведений о ходе обсуждения проектов Закона и Постановления. Это произошло буквально через несколько дней после отправки заключения антикоррупционной экспертизы в министерство Система по запросу с номером ID проектов стала выдавать информацию: «Проект не найден. Кажется что-то пошло не так! Страница, которую вы запрашиваете, не существует»². В настоящее время записи возобновлены. Вполне обоснованно было бы предположить, что вероятная зачистка информации на портале была обусловлена стремлением скрыть радикальное расхождение между постановкой задачи и плане законопроектной работы и результатами ее решения. Дело в том, что из формулировки соответствующего пункта плана законопроектной работы Правительства РФ на 2022 г.³ отнюдь не вытекало, что пользование пособиями должно осуществляться в рамках института интеллектуальной собственности. А на момент размещения на Портале

¹ Минобороны, обосновывая необходимость разработки указанных документов само же на то, что цель разработки – «обеспечение своевременного предоставления морских навигационных пособий».

² Но Интернет помнит все! Скриншоты записей сохранились.

³ Утв. распоряжением Правительства РФ от 30.12.2021 № 3994-р. П. 66.

информации о начале обсуждения проекта Закона указывалось, что круг лиц, на которые будут распространяться новые нормы закона, – только лишь федеральные органы исполнительной власти! Однако же на выходе оказалось, что это относится уже к лицам частного права, а ФОИВам и двум госкорпорациям милостиво было разрешено использовать право на пособия безвозмездно.

Невозможно пока определить, случилась ли такая трансформация концепции спонтанно. Так, при общении с работниками, непосредственно разрабатывавших акты, сложилось впечатление, что они сами не до конца понимали поставленную им задачу и сущность изготавливаемого нормативного материала. При этом по всем признакам было видно, что работа проводится в отсутствие юридического обеспечения. С другой стороны, тут вполне могла иметь место некая многоходовка, давшая автору повод в своих публикациях на страницах журнала «Вестник ГЛОНАСС» охарактеризовать замысел неуставленных должностных лиц Минобороны как «401-ый сравнительно честный способ отъема денег у физических и юридических лиц». Иными словами, коррупциогенность рассмотренных нормативных актов могла быть заложена изначально.

Результаты экспертизы с подробным обоснованием выводов автора касательно коррупциогенных положений после ее проведения были отражены в двух номерах в журнале «Вестник ГЛОНАСС» в декабре 2023 г., где помимо анализа самого нормативного материала, читателям был раскрыт механизм (так сказать, внутренняя кухня) антикоррупционной экспертизы и изложены ее непосредственные результаты. При этом также разъяснялись правовые и методические основы антикоррупционной экспертизы в целом. Так что пункт о антикоррупционном просвещении можно считать выполненным.

Таким образом, подводя итоги вышесказанному, следует признать, что в ходе производства антикоррупционной экспертизы конкретного ведомственного нормативно-правового акта был достигнут частичный успех. Естественно, ввиду описанных выше обстоятельств на полный было бы рассчитывать наивно. Вместе с тем этот опыт показал, что щуча антикоррупционной экспертизы в какой-то мере все же заставляет карасей нормотворческого процесса не дремать.

При этом также определились конкретные формы взаимодействия с органами публичной власти в ходе антикоррупционной экспертизы. Причем таковое имело место как со стороны разработчика проектов нормативных актов, так и со стороны его «оппонента» (другого ведомства, с которым надлежало согласовать проект акта Правительства РФ), а именно в виде:

1. Участия эксперта в работе непосредственных исполнителей проектов нормативных актов (как своего рода «превенция коррупциогенности разрабатываемых нормативных актов»);

2. Методической помощи со стороны эксперта подразделениям (должностным лицам) иных заинтересованных органов публичной власти при выработке их позиции и предложений относительно в разрабатываемых нормативно-правовых актов (содействие «оппозиции»).

Также определено, что использование потенциала институтов гражданского общества в сфере проведения правовой и антикоррупционной экспертизы может осуществляться путем организационного, информационного (в т.ч. и через собственные СМИ) и материального обеспечения деятельности независимых экспертов-физических лиц, а также содействия этих институтов антикоррупционному просвещению.

Библиографический список

1. Лаврентьев А.Р., Попов В.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза в субъекте Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 3(59). С. 45-59.

2. Рейтор К.И. О 401-м сравнительно честном способе отъёма денежных знаков у населения, беззащитных госучреждений и прочих юрлиц. Отчёт об анализе нормативных новелл в сфере навигационной деятельности часть 1 // Вестник ГЛОНАСС. 2023. № 4(77). С. 6-77.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Н.Г. Русакова*

РОЛЬ КУРАТОРА ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ В ФОРМИРОВАНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ СТУДЕНТОВ

Аннотация. В статье рассматривается роль куратора студенческой группы в формировании антикоррупционного поведения. Автор, опираясь на многолетний опыт работы куратором высшей школы, раскрывает и конкретизирует особенности проведения такой работы.

Ключевые слова: куратор, антикоррупционное поведение, высшая школа, антикоррупционное просвещение.

N.G. Rusakova*

THE ROLE OF THE CURATOR OF HIGHER EDUCATION IN THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR OF STUDENTS

Abstract. The article examines the role of the curator of the student group in the formation of anti-corruption behavior. The author, based on many years of experience as a curator of a higher school, reveals and specifies the specifics of such work.

Key words: curator, anti-corruption behavior, higher school, anti-corruption education.

* *Русакова Наталья Григорьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры транспортного права ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта».*

* *Rusakova Natalia Grigoryevna – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Transport Law, Volga State University of Water Transport.*

Среди многочисленных функциональных обязанностей куратора учебной группы современной высшей школы немаловажное значение имеет всестороннее и гармоничное развитие личности студента. В эпоху нестабильности, внешних вызовов и угроз, молодежь нуждается в наставнике, старшем товарище, коим может и должен стать куратор. В тезисах данной статьи рассмотрим роль куратора в формировании антикоррупционного поведения студентов.

Данный феномен связан с понятием коррупция, которая упрочнилась в современном лексиконе, и, как следует отметить, в сознание молодежи, не всегда соотносится с негативным явлением, проявлением зла. Следовательно, проблема формирования антикоррупционного поведения молодежи актуализируется в деятельности всех субъектов образовательного процесса, так как за нынешним поколением стоит будущее. Наиболее благоприятное развитие общества возможно лишь при наличии у молодежи активной жизненной позиции, основанной на активном нежелании терпеть проявления коррупции, подкрепленной инициативой бороться с данной проблемой на всех уровнях¹.

Формирование антикоррупционного поведения студентов напрямую связано с антикоррупционным просвещением, приобретенные знания преобразуются в умения и навыки должного поведения.

Исходя из многолетнего опыта работы куратора в высшей школе, проанализируем роль наставника в формировании антикоррупционного поведения студентов. Особого внимания куратора в решение данной задачи требуют первокурсники. С ними необходимо провести цикл бесед, дискуссий и т.д. о коррупции как социально-правовом феномене, противодействии коррупции. Сложность данной работы состоит в том, что при ее проведении от куратора требуется наличие: как минимум – определенного жизненного опыта, как максимум – юридического образования. Без юридических знаний затруднительно объяснить студентам правовую природу феномена коррупции, опасность причиненного ущерба от коррупционных правонарушений, правовые основы антикоррупционного поведения и т.д. Жизненный опыт куратора подскажет ему формы и методы антикоррупционного просвещения студентов, позволит простыми словами объяснить сложные понятия. Так, при подготовке к кураторскому часу на тему «Коррупция как угроза национальной безопасности страны», куратор выделяет основные вопросы. К ним относятся: происхождение понятия «коррупция», исторические сюжеты, связанные с коррупцией, определение коррупции, примеры коррупционных правонарушений и т.д. Вначале занятия куратор обращает внимание студентов на связь коррупции с так называемым «планом Даллеса», «планом уничтожения СССР». В 1945 году, выступая в Конгрессе США, Аллен Даллес, руководитель ЦРУ, определил стратегию уничтожения СССР «изнутри», путем разрушения ценностных ориентиров молодежи. Основным методом данной стратегии

¹ Руева Е.О. Формирование антикоррупционного сознания молодежи в современных условиях // Экономика. Право. Общество. 2018. № 4. С. 77.

является привитие любви к деньгам, взяточничество. Преобладание материальных интересов над духовными являются серьезной проблемой в системе воспитания подрастающего поколения в современных условиях. В этой связи представляет практический интерес учение Эпикура о желаниях (потребности) в части рассмотрения его на кураторских часах по антикоррупционной тематике. Чем обусловлен выбор Эпикура? Античный философ классифицировал потребности, необходимые человеку для достижения счастья: естественные и необходимые (физиологические); естественные и не необходимые; неестественные и не необходимые. На первый взгляд, классификация непонятна, но при внимательном обращении, при подборе примеров по каждой группе потребностей, становится очевидным вывод: естественные и необходимые желания, согласно Эпикуру, являются «вполне достаточным условием добродетельной и счастливой жизни»¹.

Остальные потребности являются лишь условиям для счастливой жизни (деньги, здоровье, работа и др.).

Важным моментом в этом эпизоде кураторской деятельности является то, что студенты активно включаются в дискуссию, спорят, и в результате таких бесед, полагаем, может сформироваться устойчивый нравственный иммунитет, не позволяющий материальным потребностям преобладать над духовными.

Таким образом, деятельность куратора студенческой группы по формированию антикоррупционного поведения предполагает использовать различные воспитательные технологии, способствующие воспитанию зрелой гармонично развитой личности, умеющей противостоять коррупционным вызовам.

Библиографический список

1. Руева Е.О. Формирование антикоррупционного сознания молодежи в современных условиях // Экономика. Право. Общество. 2018. № 4.
2. История этических учений / под ред. А.А. Гусейнова. М.: Гардарики, 2003.

¹ История этических учений / под ред. А.А. Гусейнова. М., 2003. С. 404.

*А.Е. Русецкий, Т.А. Тухватуллин**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. В статье рассмотрен институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как один из эффективных элементов профилактики коррупции. Особое внимание авторами уделено деятельности независимых антикоррупционных экспертов. Предложены основные пути совершенствования работы независимых экспертов, которые позволят повысить эффективность данного общественного института.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, институт независимых экспертов, аккредитация независимых экспертов.

*A.E. Rusetsky, T.A. Tukhvatullin**

IMPROVEMENT OF THE INSTITUTE OF INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF REGULATORY LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS

Abstract. The article considers the institute of anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects as one of the effective elements of corruption prevention. The authors pay special attention to the activities of independent anti-corruption experts. The main ways of improving the work of independent experts are proposed, which will increase the effectiveness of this public institution.

Key words: anti-corruption expertise of regulatory legal acts, institute of independent experts, accreditation of independent experts.

* *Русецкий Александр Евгеньевич – директор Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, председатель Совета по развитию антикоррупционного комплаенса и деловой этики Торгово-промышленной палаты Российской Федерации;*
Тухватуллин Тимур Анварович – кандидат юридических наук, ведущий эксперт Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, заместитель начальника Центра компетенций и профилактики коррупции АНО «Московская дирекция транспортного обслуживания».

* *Alexander E. Rusetsky – Director of the Anti-Corruption Research and Training Center of the RANEPA Institute of Law and National Security under the President of the Russian Federation, Chairman of the Council for the Development of Anti-Corruption Compliance and Business Ethics of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation;*
Timur Anvarovich Tukhvatullin – Candidate of Law, Leading expert of the Anti-Corruption Research and Training Center of the Institute of Law and National Security of the RANEPA under the President of the Russian Federation, Deputy Head of the Center for Competence and Prevention of Corruption of the Moscow Directorate of Transport Services.

Вопрос антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также проблемы правового применения данного общественного института на повестке дня. Проблемы методики проведения экспертизы документов, устранения выявленных уполномоченными законом лицами недостатков в нормативных правовых актах или их проектах, эффективности деятельности независимых антикоррупционных экспертов и, в целом, заинтересованности представителей российского гражданского общества в процедуре «очистки» нормативной правовой базы от коррупциогенных факторов регулярно рассматриваются на публичных площадках.

Так, в Торгово-промышленной палате Российской Федерации в апреле 2024 года состоялось заседание профильного Совета, на котором рассмотрены вопросы, направленные на повышение эффективности независимой антикоррупционной экспертизы¹.

Участники заседания сформулировали ряд предложений, направленных на корректировку установленных для экспертов требований, в частности, предложили изменить требования к образовательному цензу и трудовому стажу; ввести обязательную процедуру проверки знаний и навыков экспертной направленности до аккредитации в органе юстиции с одновременным введением критериев оценки эффективности их деятельности; дополнения оснований для аннулирования аккредитации; высказались о необходимости повысить престиж рассматриваемого общественного института.

Научными площадками, образованными на базе юридических факультетов крупных вузов в Курске и Нижнем Новгороде ежегодно проводятся тематические конференции, посвященные обсуждению вопросов правовой и антикоррупционной экспертизе. Текущий год не стал исключением, по итогам состоявшейся уже восьмой по счету научно-практической конференции² участниками традиционно подготовлена резолюция.

О проблемах проведения антикоррупционной экспертизы и отдельных путях решения рассказывали ранее³. В рамках настоящей статьи предлагается рассмотреть выработанные авторами на основе анализа российской

¹ https://org.tpprf.ru/of/council_komplaens/post-release/5642672/ (дата обращения 17.06.2024).

² https://org.tpprf.ru/of/council_komplaens/news/5723870/ (дата обращения 17.06.2024).

³ Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 9-11; Тухватуллин Т.А. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. Русецкого А.Е.; Генеральная прокуратура РФ. М., 2019. С. 85-104; Поросенков Г.А., Резников И.А., Зюбанов К.А., Тухватуллин Т.А. Проблемы института независимой антикоррупционной экспертизы и перспективы автоматизации // Общественные науки и современность. 2022. № 6. С. 89-105; Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы проведения и пути их решения. Цифровизация процесса антикоррупционной экспертизы // История, теория, практика российского права: Сб. научных работ / гл. ред. С.Н. Токарева. Курск, 2023. Вып. 16. С. 271-281.

правоприменительной практики, итогах обсуждения и изучения опыта лучших зарубежных практик проведения антикоррупционных экспертиз предложения, направленные на совершенствование отечественного института независимой антикоррупционной экспертизы.

Ключевой, на наш взгляд, фигурой ввиду незаинтересованности и независимости от авторов нормативных правовых актов любых властных уровней остается представитель гражданского общества, прошедший аккредитационную процедуру в органе юстиции на право вести экспертную работу с проектами нормативных документов.

Представляется целесообразным законодательно изменить критерии, которым должен соответствовать претендент на позицию независимого антикоррупционного эксперта.

Так, потенциальный антикоррупционный эксперт должен обладать исключительно высшим юридическим образованием и опытом работы по специальности не менее пяти лет, поскольку для антикоррупционной экспертизы необходим навык проведения качественного правового анализа нормативного материала, для осуществления которого следует, как минимум, изучить относящееся к теме документа законодательство, судебную и иную правоприменительную практику, специфическую научную литературу и многое другое (указанный процесс работы над проектом нормативного акта определен в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009).

Таким образом, поскольку любой эксперт относится к категории лиц, обладающих специальными познаниями, то кандидат в эксперты в сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов дополнительно должен располагать знаниями в области антикоррупционного законодательства, иметь практический опыт указанной антикоррупционной деятельности, а также должен уметь прогнозировать и анализировать неочевидные потенциальные коррупционные риски, связанные с правоприменением нормативного правового акта.

Следствием недостаточной квалификации экспертов является то, что часто разработчикам от экспертов поступают некачественные заключения, в которых неправильно применяются нормы права, выявляемые коррупциогенные факторы, вопреки методике, квалифицируются неверно. Следствие – многие, если не большинство, экспертных заключений уполномоченными органами и их должностными лицами отклоняется.

Имеется потребность проведения обучения и последующего испытания, предшествующих аккредитации независимых экспертов.

Представляется необходимой разработка специальной учебной программы для переобучения или повышения квалификации, прохождение которой стала бы обязательным условием для успешного исхода процедуры аккредитации в качестве эксперта в органе юстиции. Возможным в этом случае вариантом обучения является онлайн-платформа или иные формы удаленного

обучения со получением необходимого набора баллов за решение тестовых заданий.

Ключевым фактором любого института является оценка его эффективности, тем более в случаях, когда речь идет об общественном правовом институте в сфере профилактики коррупции.

Предлагается ввести критерии оценки эффективности деятельности независимых экспертов, связанными с соотношением выявленных экспертом коррупциогенных факторов с исключенными авторами проекта нормативного документа коррупциогенными факторами из указанного числа выявленных коррупциогенных факторов.

При получении результата от 85% и выше можно считать деятельность эксперта в анализируемом периоде результативной и эффективной.

Вместе с тем последний критерий может быть не всегда применим в соответствующей оценке, поскольку эксперты повсеместно отмечают подчас упорное нежелание органов власти устранить выявленные нарушения, а также многие из них нередко сталкиваются с «нечестностью» специалистов-разработчиков нормативных правовых актов, в адрес которых представляются заключения. В таких случаях экспертам направляются формальные ответы об отсутствии поименованных в заключении коррупциогенных факторов или ответы не даются вовсе.

В связи с изложенным, видится целесообразным повышение уровня взаимодействия между разработчиками законопроектов и экспертами, в том числе путем регламентации процедуры разрешения разногласий, а также путем введения административной и дисциплинарной ответственности для лиц, проигнорировавших итоги антикоррупционной экспертизы.

Следующим предложением является отнесение к основаниям для аннулирования Минюстом России аккредитации независимого эксперта его неактивность. В данном случае можно рассматривать отсутствие в отчетном календарном году направленных разработчикам заключений по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Отдельные коллеги для определения экспертов, фактически не проводящих антикоррупционную экспертизу, предлагают в законе закрепить для них конкретный период (1-2-3 лет), по истечении которого и непоступления в орган юстиции ни одного экспертного заключения, должен решаться вопрос об аннулировании аккредитации.

Данное предложение реализуемо, поскольку в силу Правил проведения антикоррупционной экспертизы¹ эксперт, направивший разработчику нормативного правового акта обязан копию такого заключения направить в Минюст России.

¹ См.: Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 20.04.2024) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 17.06.2024).

В целом, требуется повышение статуса и престижа деятельности независимого эксперта, а также заинтересованности в такой деятельности, в частности, путем материального поощрения (оплаты труда) эксперта со стороны государства в лице, к примеру, Минюста России.

Не лишним было бы в целях повышения престижа «профессии» обсудить целесообразность введения нематериального поощрения активных антикоррупционных экспертов (к примеру, посредством объявления благодарностей, вручения почетных грамот от должностных лиц органов юстиции или прокуратуры, проведения рейтингования экспертов и т.п.).

В заключение отметим, что, как для любого общественного и инициативного института, независимым антикоррупционным экспертам для повышения эффективности своей работы не хватает площадок для обмена опытом и новаторскими идеями (практические семинары? Мастер-классы, к примеру), не лишним было бы организация и проведение различных учебно-методических и просветительских мероприятий (сотрудничество Минюста России, органов власти и независимых экспертов, в том числе для распространения лучших практик сотрудничества органов власти и независимых экспертов), а также создание профессиональных сообществ для экспертов.

Библиографический список

1. Поросенков Г.А., Резников И.А., Зюбанов К.А., Тухватуллин Т.А. Проблемы института независимой антикоррупционной экспертизы и перспективы автоматизации // *Общественные науки и современность*. 2022. № 6. С. 89-105.
2. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // *Российская юстиция*. 2019. № 2. С. 9-11.
3. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы проведения и пути их решения. Цифровизация процесса антикоррупционной экспертизы // *История, теория, практика российского права: Сб. научных работ / гл. ред. С.Н. Токарева*. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2023. Вып. 16. С. 271-281.
4. Тухватуллин Т.А. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // *Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. Русецкого А.Е.; Генеральная прокуратура РФ*. М., 2019. С. 85-104.

*К.Н. Сергунин**

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ

Аннотация. В статье обосновывается необходимость внедрения антикоррупционного просвещения как одного из важнейших элементов механизма профессионального развития научно-педагогических работников высших учебных заведений, учитывая положения законодательства Российской Федерации об образовании и о противодействии коррупции. Делается вывод о том, что значимость мероприятий по антикоррупционному просвещению, ориентированных на педагогических работников, обуславливает необходимость разработки рекомендаций по совершенствованию механизма профессионального развития профессорско-преподавательского состава, в том числе на федеральном уровне.

Ключевые слова: коррупция, предупреждение коррупции, образование, антикоррупционное просвещение, профессиональное развитие, повышение квалификации, научно-педагогические работники.

*K.N. Sergunin**

ANTI-CORRUPTION EDUCATION AS AN ELEMENT OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL STAFF

Abstract. The article substantiates the need to introduce anti-corruption education as one of the most important elements of the mechanism for professional development of scientific and pedagogical workers of higher educational institutions, taking into account the provisions of the legislation of the Russian Federation on education and on combating corruption. It is concluded that the importance of anti-corruption education activities aimed at teaching staff necessitates the development of recommendations for improving the mechanism for professional development of the teaching staff, including at the federal level.

Key words: corruption, corruption prevention, education, anti-corruption education, professional development, advanced training, scientific and pedagogical staff.

Формирование антикоррупционного мировоззрения, нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям в качестве внутренней

* *Сергунин Кирилл Николаевич – младший научный сотрудник кафедры уголовного права и процесса Тульского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), независимый эксперт, уполномоченный на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.*

* *Sergunin Kirill Nikolaevich – junior researcher of the Department of Criminal Law and Procedure of the Tula Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), independent expert authorized to conduct anti-corruption expert reviews of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts.*

убежденности – важнейшее направление противодействия коррупции. Это важно, учитывая, что одними лишь мерами юридической ответственности бороться с таким сложным и многоаспектным явлением, как коррупция едва ли возможно.

В условиях продолжающегося внешнего санкционного давления на экономику нашей страны проблематика профессионального развития и совершенствования профессиональных квалификаций как в сфере производства, так и в отраслях общественно-полезных услуг, приобретает новое звучание. Человеческие ресурсы, в том числе кадровый потенциал, становятся сегодня ключевым конкурентным преимуществом, особенно в такой человекоцентричной отрасли, как высшее образование, ведь данная сфера представляет собой один из основных драйверов обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации.

Указанные аспекты ярко проявляются в организационном плане: к настоящему моменту существенным образом назрела необходимость трансформации исторически сложившегося в вузах в значительной степени формального подхода к профессиональному развитию профессорско-преподавательского состава, который не обеспечивает получение преподавателями эффективных профессиональных компетенций, в содержательный процесс, в котором основное значение имеет непосредственно преподаватель и его потребности – особенно с учетом конкретной роли того или иного педагога в образовательном процессе вуза.

Для эффективного функционирования образовательным организациям высшего образования необходимо обладать высоким уровнем кадрового потенциала, который проявляется в качественных характеристиках основной категории персонала – профессорско-преподавательского состава (далее также – ППС). Сложно спорить с тем, что совершенствование профессиональных компетенций ППС является необходимым условием эффективной деятельности современного высшего учебного заведения. Например, как пишет Е.Д. Иванов, профессиональное развитие ППС представляет собой средство «обеспечения конкурентоспособности высшего учебного заведения за счет развития кадрового потенциала»¹.

Некоторые исследователи, например, профессор В.О. Зинченко, отождествляют понятия «развитие кадрового потенциала» и «профессиональное развитие»: по ее мнению «развитие кадрового потенциала может осуществляться как с целью реализации стратегических аспектов управления организацией высшего образования, так и с целью выявить и задействовать те возможности и способности работающих, которые пока не были применены ими в трудовой деятельности»². Она же характеризует процесс профессионального развития ППС вуза как «целенаправленное

¹ Иванов Е.Д. Развитие кадрового потенциала профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений Российской Федерации // Экономика труда. 2023. Т. 10. № 8. С. 1237.

² Зинченко В.О. Кадровый потенциал вуза как научная категория // Инновационные технологии в образовании. 2020. № 1. С. 72-73.

преобразование состава, структуры и качества всего персонала, которое должно носить детальный всесторонний комплексный характер, чтобы обеспечить достижение главных целей – качества подготовки специалистов и формирование интеллектуального потенциала государства»¹.

Пирогова Е.В. в своей работе, посвященной роли кадрового потенциала в формировании конкурентоспособности вуза, отмечает, что «вузы, нацеленные на инновационный путь развития, опираются на интеллектуальный потенциал и формируют позицию активной роли персонала в научно-образовательном процессе»².

Обобщая вышеизложенные точки зрения, можно сделать вывод, что проблематика профессионального развития ППС вузов и повышение профессиональной компетентности преподавательского состава представляют собой одно из важнейших направлений работы высших учебных заведений.

Учитывая, что действующие федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (далее ФГОС ВО), причем, далеко не только по юридическим направлениям подготовки и специальностям) устанавливают обязательное требование к такой универсальной компетенции, формируемой у обучающихся, как «гражданская позиция», т.е. способность формировать нетерпимое отношение к проявлениям экстремизма, терроризма, коррупционному поведению и противодействовать им в профессиональной деятельности³, очевидно, что соответствующими знаниями и навыками должны обладать и научно-педагогические работники, призванные непосредственно обеспечить воспитание у обучающихся нетерпимости к коррупционному поведению.

Вышесказанное тем более актуально ввиду того, что в условиях бурного развития науки и технологий, масштабной цифровизации и трансформации основных сфер общественной жизни, влекущих за собой появление новых общественных институтов, знания и навыки, которые получают обучающиеся в вузе, весьма быстро устаревают – в таком случае максимум, чего можно добиться в рамках формального образования – привить студентам навыки репродуктивного подхода к своему делу. Необходимый же для подготовки современного профессионала продуктивный подход должен быть нацелен, по меньшей мере, не только (и не столько) на «начитку» лекций и проведение семинарских занятий по установленному плану, а, скорее, на то, чтобы

¹ Там же. С. 74.

² Пирогова Е.В. Кадровый потенциал вуза как приоритетное конкурентное преимущество // Экономические системы. 2022. Т. 15. № 4. С. 117.

³ См., например: Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция: утвержден приказом Минобрнауки России от 13.08.2020 № 1011 (ред. от 27.02.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2020. 7 сентября. № 0001202009070039; 2023. 3 апреля. № 0001202304030029; Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 49.03.04 Спорт: утвержден приказом Минобрнауки России от 25.09.2019 № 886 (ред. от 27.02.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2019. 22 октября. № 0001201910220015; 2023. 3 апреля. № 0001202304030029.

развивать у студентов так называемые «мягкие навыки» (soft skills), в том числе связанные с правопослушным поведением.

Следует подчеркнуть, что работа по антикоррупционному просвещению учащейся молодежи, в частности, обучающихся по образовательным программам общего, среднего профессионального и высшего образования, в настоящее время ведется в соответствии с программой по антикоррупционному просвещению населения на 2021-2024 годы, утвержденной распоряжением Минобрнауки России в декабре 2021 года. Однако в данной программе о мероприятиях по антикоррупционному просвещению педагогических работников практически ничего не говорится, за исключением лишь одного мероприятия под № 11, предусматривающего обеспечение на протяжении 2022-2024 гг. подготовки и дополнительного профессионального образования педагогических кадров в части использования ими методики антикоррупционного воспитания и просвещения. Ожидаемым результатом данного мероприятия указана подготовка педагогических кадров, способных осуществлять антикоррупционное воспитание и просвещение.

Важно также заметить, что в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» все организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Одной из таких мер, согласно п. 3 ч. 2 указанной статьи, выступает разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации¹. Безусловно, к числу подобных мер вполне можно (и нужно) отнести антикоррупционное просвещение ППС вуза.

Необходимость реализации мероприятий по антикоррупционному просвещению применительно к научно-педагогическим работникам обуславливается также предписаниями пунктов 1, 2 и 7 части 1 ст. 48 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которые относят к обязанностям педагогических работников осуществление своей деятельности на высоком профессиональном уровне; соблюдение правовых, нравственных и этических норм, следование требованиям профессиональной этики, а также систематическое повышение своего профессионального уровня². Кроме того, не следует забывать и том, что законодательство об образовании содержит понятие «конфликт интересов педагогического работника» (п. 33 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), которое по своей природе неразрывно связано с профилактикой коррупции в образовательном процессе.

Между тем, проанализировав содержание квалификационной характеристики по должности «Преподаватель», предусмотренной Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 19.12.2023) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228; 2023. № 52. Ст. 9518.

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598; 2024. № 1 (часть I). Ст. 66.

руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования», утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 11.01.2011 № 1н¹, мы не увидим в ней требований к профессиональным знаниям и навыкам в области противодействия коррупции. Сразу оговоримся, что соответствующих требований не содержат и квалификационные характеристики иных должностей ППС (доцента, профессора, заведующего кафедрой и т.п.).

Учитывая, что профессиональное развитие профессорско-преподавательского состава, по большей части, производится в рамках программ дополнительного профессионального образования, основным направлением совершенствования механизма профессионального развития ППС вуза в части развития профессиональных качеств, знаний и навыков в области противодействия коррупции, видится реализация практико-ориентированных разъяснительных и предупредительных мероприятий, включающих в себя разбор реальных кейсов, связанных с проявлениями коррупции в сфере высшего образования, а также применение иных креативных методов обучения.

Одной из основных причин, вызывающих недостаточную эффективность профессионального развития ППС вузов, включая направление антикоррупционного просвещения, является несовершенство нормативно-правового регулирования в данной сфере. В настоящее время в соответствии с законодательством Российской Федерации не урегулированы многие организационные аспекты, связанные с профессиональным развитием преподавательского корпуса, что не только не способствует единообразию и эффективности в подходах к построению моделей и непосредственной реализации данного процесса, но и не позволяет объективно оценить результативность соответствующих мероприятий.

Для примера рассмотрим организацию профессионального развития профессорско-преподавательского состава Тульского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России). Характеризуя структуру механизма профессионального развития ППС, применяемого в филиале, можно отметить, что он – применительно к получению преподавательским составом дополнительного профессионального образования – в значительной степени представляет собой взаимосвязанную совокупность следующих элементов:

- обязательное освоение педагогическими работниками программ повышения квалификации, необходимых в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации и требованиями ФГОС ВО по реализуемым направлениям подготовки и специальностям (обучение навыкам оказания первой помощи, работа с электронной информационно-

¹ Приказ Минздравсоцразвития России от 11.01.2011 № 1н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования»» (ред. от 25.01.2023) // Российская газета. 2011. 13 мая. № 101; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2023. 27 февраля. № 0001202302270025.

образовательной средой и техническими средствами обучения, охрана труда и т.п.);

- обязательное освоение преподавательским составом программ повышения квалификации по профилю преподаваемых учебных дисциплин (модулей) и иных программ, направленных на развитие профессиональных компетенций преподавателей высшей школы, что обусловлено требованиями внутривузовской системы обеспечения качества образовательной деятельности и установлено в качестве обязательного на уровне образовательной организации (именно к этому элементу относится и обучение по направлению противодействия коррупции, причем его проходят не только научно-педагогические работники, непосредственно задействованные в образовательном процессе, но и работники филиала из числа руководящего состава и административно-управленческого персонала);

- обучение педагогических работников по иным программам повышения квалификации, которые не относятся к двум вышеуказанным группам, либо получение ими дополнительного профессионального образования в форме профессиональной переподготовки (такое обучение, как правило, проводится по инициативе самих преподавателей и призвано обеспечить реализацию их индивидуальных потребностей в получении тех или иных компетенций).

Кроме того, в качестве структурных компонентов указанного механизма можно рассмотреть и другие разновидности обучения и развития профессиональных компетенций (получение второго профессионального образования, обучение в аспирантуре, профессиональные стажировки, самообразование и т.п.), однако решающего значения в контексте эффективного и результативного антикоррупционного просвещения ППС они не имеют.

Следует отметить, что обязательное обучение научно-педагогических работников Тульского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) по программам повышения квалификации проходит не реже одного раза в три года и организуется по специальному плану, в разработке которого принимают участие представители кадровой службы, заведующие кафедрами и декан факультета высшего образования. Указанный план утверждается директором филиала на срок не менее трех лет, а отчет о его исполнении ежегодно заслушивается на заседаниях Ученого совета филиала.

Анализ результатов повышения квалификации ППС Тульского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) за период 2022-2024 гг. показывает, что на всех кафедрах факультета высшего образования план повышения квалификации ППС выполнен в полном объеме. Таким образом, в филиале обеспечено не только формальное соответствие квалификации штатных ППС по результатам получаемого ими дополнительного профессионального образования положениям законодательства об образовании и ФГОС ВО, но и внутривузовским требованиям к качеству образования. Полагаем, что действующий на текущий момент в Тульском институте (филиале) ВГУЮ (РПА Минюста России) механизм профессионального развития, ориентированный преимущественно на формальное повышение квалификации

профессорско-преподавательского состава, обеспечивает достижение минимально необходимых требований к уровню профессиональной квалификации ППС, в том числе в области противодействия коррупции.

В то же время нельзя обойти вниманием и проблемные аспекты, связанные с преимущественно формальным подходом к антикоррупционному просвещению преподавательского корпуса. Во-первых, по большей части такой подход не учитывает индивидуальные потребности научно-педагогических работников, а также практически не мотивирует их на профессиональное развитие, сколько-нибудь выходящее за пределы минимально необходимых требований, предъявляемых отраслевым законодательством, локальными нормативными актами и ФГОС ВО. Несмотря на то, что в настоящее время ни на уровне Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», ни в квалификационных требованиях, предъявляемых к ППС вуза, ни в положениях ФГОС ВО не содержится указаний на обязательность антикоррупционной подготовки преподавательского состава, полагаем, что этот вопрос не следует оставлять без внимания.

Во-вторых, учитывая сложившуюся на протяжении последних двух десятилетий тенденцию на снижение численности профессорско-преподавательского состава и продолжающееся увеличение среднего возраста научно-педагогических работников вузов, которая в той или иной степени характерна для всех регионов России, а особенно – для региональных вузов, полагаем, что вопрос о необходимости проведения мероприятий, направленных на повышение эффективности профессионального развития профессорско-преподавательского состава, в том числе в части антикоррупционного просвещения – требует дальнейшей детальной проработки и обсуждения в целях разработки предложений по совершенствованию и интенсификации такой подготовки.

При этом нельзя сбрасывать со счетов то обстоятельство, что применяемые в большинстве вузов требования и подходы к квалификации и компетентности преподавателей высшей школы на сегодняшний день значительно возросли даже по сравнению с ситуацией, которая имело место в сфере высшего образования 10-15 лет назад (однако следует признать, что при этом формальные требования, установленные в квалификационном справочнике, изменений по сути не претерпели – и это само по себе составляет весьма существенную проблему), в связи с чем данный аспект необходимо учитывать при разработке планов и программ по профессиональному развитию ППС вузов. На наш взгляд, к категориям профессорско-преподавательского персонала, которым необходимы мероприятия по профессиональному развитию в части антикоррупционной подготовки, относятся не только молодые преподаватели, имеющие стаж педагогической деятельности не более 3-5 лет, но также и состоявшиеся ученые: доценты, кандидаты наук. Это обусловлено не только потребностью формирования антикоррупционного мировоззрения у молодых преподавателей (по возрасту не далеко отстоящих от своих студентов), но и, в том числе, усложнением нормативно-правового

регулирования в сфере противодействия коррупции, а также необходимостью актуализации знаний и навыков у их опытных коллег.

Все вышеизложенное определяет в совокупности значимость мероприятий по антикоррупционному просвещению, ориентированных на педагогических работников вузов. Отмеченные аспекты обуславливают также необходимость разработки рекомендаций по совершенствованию механизма профессионального развития профессорско-преподавательского состава, в том числе, на федеральном уровне, посредством включения соответствующих положений в качестве одного из мероприятий перспективного Национального плана противодействия коррупции на 2025 и последующие годы, а также актуализированной версии программы по антикоррупционному просвещению населения.

Библиографический список

1. Иванов Е.Д. Развитие кадрового потенциала профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений Российской Федерации // Экономика труда. 2023. Т. 10. № 8. С. 1237-1252.
2. Зинченко В.О. Кадровый потенциал вуза как научная категория // Инновационные технологии в образовании. 2020. № 1. С. 68-75.
3. Пирогова Е.В. Кадровый потенциал вуза как приоритетное конкурентное преимущество // Экономические системы. 2022. Т. 15. № 4. С. 116-121.

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*Т.Ю. Сухондяева**

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы миграционной безопасности как комплексной проблемы, требующей поиска решения не только в сфере контроля над миграционными потоками, но и обеспечения прав и свобод мигрантов, борьбы с незаконной миграцией, а также создания условий для интеграции мигрантов в общество. Утвержденная Концепция миграционной политики не обозначила новые направления и не установила цели миграционной политики, поэтому в настоящее время требуется комплексное обновление документов стратегического планирования. Проведение специальной военной операции привносит новые реалии в сферу миграционной безопасности, требуя скоординированных действий и адаптации стратегий.

Ключевыми вызовами в данном направлении стали массовый отток населения, повышенная угроза терроризма, нестабильность и неопределенность, политическое давление, информационная война. Миграционная безопасность в условиях проведения специальной

* *Сухондяева Татьяна Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент 25 кафедры (военной администрации, административного и финансового права) ФГКВОН ВО «Военный университет имени князя Александра Невского Министерства обороны Российской Федерации».*

военной операции требует комплексного подхода, включающего гуманитарные, правовые, политические, экономические и информационные меры. Важно учитывать новые реалии и вызовы, обеспечивать безопасность и права беженцев, предотвращать незаконную миграцию и терроризм, а также создавать условия для мирной и устойчивой интеграции беженцев в общество.

Ключевые слова: национальная безопасность, миграция, миграционная безопасность, миграционная политика, стратегия, специальная военная операция, беженцы.

*T.Y. Sukhondyaeva**

CURRENT ISSUES OF MIGRATION SECURITY IN THE CONTEXT OF A SPECIAL MILITARY OPERATION

Abstract. The article examines the main issues of migration security as a complex problem that requires finding a solution not only in the field of control over migration flows, but also ensuring the rights and freedoms of migrants, combating illegal migration, as well as creating conditions for the integration of migrants into society. The approved Concept of Migration Policy did not outline new directions and did not establish the goals of migration policy, therefore, a comprehensive update of strategic planning documents is currently required. Conducting a special military operation brings new realities to the field of migration security, requiring coordinated actions and adaptation of strategies.

The key challenges in this direction were the mass outflow of the population, the increased threat of terrorism, instability and uncertainty, political pressure, and information war. Migration security in the context of a special military operation requires an integrated approach, including humanitarian, legal, political, economic and information measures. It is important to take into account new realities and challenges, ensure the safety and rights of refugees, prevent illegal migration and terrorism, and create conditions for the peaceful and sustainable integration of refugees into society.

Key words: national security, migration, migration security, migration policy, strategy, special military operation, refugees.

Миграционная безопасность - это комплексная проблема, требующая комплексного подхода. Она включает в себя не только контроль над миграционными потоками, но и обеспечение прав и свобод мигрантов, борьбу с незаконной миграцией, а также создание условий для интеграции мигрантов в общество.

Важность миграционной безопасности неоднократно подчеркивалась не только представителями государственной власти, но и учеными. Среди основных вопросов на первый план ставятся:

- обеспечение национальной безопасности (защита от угроз, связанных с незаконной миграцией, терроризмом, транснациональной преступностью);
- сохранение общественного порядка (предотвращение конфликтов, связанных с миграцией);

** Sukhondyaeva Tatyana Yuryevna – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the 25th Department (Military Administration, Administrative and Financial Law) of the Federal State Educational Institution of Higher Education «Prince Alexander Nevsky Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation».*

- экономическое развитие (обеспечение легальной миграции, способствующей развитию экономики);
- гуманитарные ценности: (обеспечение прав и свобод мигрантов, создание условий для их достойной жизни)¹.

Большинство авторов сходятся во мнении, что сложность миграционной безопасности состоит в:

- хаотичности и слабой прогнозируемости характера миграционных потоков (сложно контролировать и регулировать миграционные потоки в условиях глобализации).
- транснациональном характере миграционной преступности (необходимо сотрудничество правоохранительных органов разных стран);
- политических и экономических факторах (необходимо учитывать интересы различных групп населения, политических партий, экономических субъектов)².

Распоряжением Правительства РФ от 16 января 2024 г. N 30-р утвержден План мероприятий по реализации в 2024-2025 гг. Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг.

На 2024-2025 гг. спланированы следующие мероприятия:

- расширение списка стран, гражданам которых доступно оформление единой электронной визы;
- либерализация визового режима туристических поездок с ключевыми партнерами;
- дополнение перечня видов виз, выдаваемых в электронной форме, в т. ч. рабочих и учебных;
- предоставление иностранцам права на изменение цели въезда в Россию без необходимости выезда из нее;
- создание цифрового профиля иностранного гражданина;
- увеличение количества иностранцев и апатридов, обучающихся в российских вузах;
- совершенствование механизма предоставления иностранным гражданам убежища в РФ³.

По мнению профессора Зубарева С.М., утвержденная Концепция миграционной политики не вполне отвечает реалиям, поскольку не обозначила новые направления, и не установила сами цели миграционной политики. В

¹ См.: Лебедева Е.А., Бобылева К.Н. Некоторые аспекты применения мер административного принуждения в сфере миграции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021;(6):89-100.; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционная безопасность России: вопросы профилактики незаконной миграции административно-правовыми средствами // Миграционное право № 03/2023. С. 8-10.

² См.: Воронов А.М. Миграционная безопасность: реалии современной России // Образование. Наука. Научные кадры. 2024. № 1. С. 65 - 70.; Круглова Ю.Б., Мисякова О.В. Миграционная безопасность и ее обеспечение мерами административного принуждения // Миграционное право № 01/2024. С. 19-21.

³ Распоряжение Правительства РФ от 16 января 2024 г. N 30-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2024-2025 гг. Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг.» // СПС Гарант (дата обращения: 22.05.2024 г.).

настоящее время требуется комплексное обновление документов стратегического планирования – Стратегии национальной безопасности, Основ государственной политики, отраслевых стратегий, государственных программ. Нужна стратегия регулирования миграционных процессов.

Стратегия миграционной политики могла бы установить ее цели, задачи, которые должны отражать ответ на вопрос – нужны ли нам мигранты, и если да, то какие. Если нужны, то можно пойти по пути Арабских Эмиратов, в которых мигранты живут на приграничных территориях и не привозят свои семьи. Если цель улучшение демографической ситуации, то надо интеллектуально, культурно образовывать детей мигрантов. Исходя из цели и задач далее должно определяться содержание стратегии. Президент России В.Путин сказал, что нам нужна квалифицированная рабочая сила – а это значит, что требуется доэмиграционная подготовка переселяющихся людей¹.

Поскольку политика реализуется через право, необходимо уходить от подзаконного регулирования. Системообразующим актом в данной сфере мог бы стать федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 N 114-ФЗ (с изм. и доп.)². Нужен или нет федеральный закон об адаптации и интеграции мигрантов, проект которого был подготовлен Федеральным агентством по делам национальностей еще в 2017 г.³, – вопрос открытый, можно включить эти вопросы и в другой закон. Законодателям необходимо проводить оценку регулирующего воздействия принимаемых нормативных актов (процедура ОРВ), поскольку субъекты предпринимательской деятельности могут понести дополнительные затраты. Если идти только по пути усиления административного контроля, может пострадать экономика России. Все принимаемые в данном направлении меры должны быть экономически обоснованы.

Проведение специальной военной операции привносит новые реалии в сферу миграционной безопасности, требуя скоординированных действий и адаптации стратегий.

Ключевыми вызовами в данном направлении стали массовый отток населения, повышенная угроза терроризма, нестабильность и неопределенность, политическое давление, информационная война.

Из районов боевых действий наблюдается значительный отток населения, создавая миграционные потоки, требующие срочной помощи и управления.

¹ XI Московский юридический форум «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы», конференция «Реализация миграционной политики Российской Федерации в условиях формирования многополярного мира», Университет имени О.Е. Кутафина, г. Москва, 05.04.2024 г.

² Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 N 114-ФЗ (с изм. и доп.). // СПС Гарант (дата обращения: 22.05.2024 г.).

³ Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» (подготовлен ФАДН России 30.05.2017 г.) // СПС Гарант (дата обращения: 22.05.2024 г.).

Война активизирует террористические группировки, используя миграционные потоки для проникновения и проведения диверсий. Военные действия создают неопределенность в отношении будущего, что усложняет планирование и регулирование миграционных процессов. Международное давление на страны, участвующие в специальной военной операции, искажает восприятие миграционных процессов и усложняет их регулирование. Дезинформация и манипуляции в информационном пространстве усугубляют миграционные проблемы, вызывая панику и недоверие среди населения.

Основные решения, принимаемые в сфере миграционной безопасности в условиях проведения специальной военной операции нашли свое отражение в следующем:

1. Обеспечение быстрой и эффективной гуманитарной помощи беженцам, включая временное жилье, продовольствие, медицинскую помощь и психологическую поддержку.

2. Разработка механизмов управления миграционными потоками, включая создание центров приема и сортировки беженцев, а также проведение регистрации и учета мигрантов. Так с 1 января 2022 г. вступил в силу закон о дактилоскопической регистрации всех иностранных граждан, которым выдается так называемая «зеленая карта» (документ на зеленом бланке)¹. Однако, это происходит не на границе, а в течение определенного срока после въезда иностранного гражданина, что позволяет скрыться.

С 23 октября 2023 г. на Госуслугах иностранному гражданину можно зарегистрироваться самостоятельно², однако установленный срок оказания вместо одного дня растягивается на три недели, поэтому иностранный гражданин все это время по факту находится в России нелегально.

3. Гарантия прав беженцев, обеспечение их безопасности и защита от дискриминации, включая право на убежище, медицинскую помощь и образование. Так Минпросвещения в своем письме признал незаконной предлагаемую депутатом Госдумы М.Матвеевым норму о запрете принятия в образовательные учреждения среднего образования детей мигрантов без знания русского языка, поскольку это ограничит конституционное право «каждого» на образование³.

Проект ФЗ «О предоставлении убежищ на территории РФ», разработанный Министерством внутренних дел вместо ФЗ «О беженцах» и ФЗ «О вынужденных переселенцах», предусматривает 4 вида убежища:

¹ Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СПС «Гарант» (дата обращения: 22.05.2024 г.).

² Официальный сайт Государственных услуг. <https://www.gosuslugi.ru/help/faq/login/0006> (дата обращения: 22.05.2024 г.).

³ Минпросвещения не планирует вводить экзамен по русскому языку для детей мигрантов // Официальный сайт агентства социальной информации. 22.03.2024. Режим доступа: <https://asi.org.ru/news/2024/03/22/minprosveshheniya-ne-budet-vvodit-ekzamen-na-znanie-russkogo-yazyka-dlya-detej-migrantov/> (дата обращения: 22.05.2024 г.).

определение правового статуса беженца, предоставление временного убежища, политическое убежище, временная защита. Новый вид убежища — временную защиту — будут предоставлять иностранным гражданам «в связи с экстренным массовым прибытием их» в Россию. В пояснительной записке говорится, что норма вводится, «учитывая накопленный опыт приема граждан Украины, массово прибывавших на территорию РФ в 2014 году».

Законопроект «значительно упрощает порядок предоставления убежища». Так, по действующему закону соискатель должен обратиться в консульское учреждение, пограничный пункт Федеральной службы безопасности или в Министерство внутренних дел с предварительным ходатайством (о признании беженцем), получить (в срок от пяти рабочих дней до месяца) свидетельство о его рассмотрении и дожидаться решения по существу. Последняя процедура, в свою очередь, может занимать до трех месяцев. В законопроекте же соискателю предлагается подать лишь одно заявление, которое будет рассмотрено в течение двух месяцев. «Предусмотрен ряд преференций для получивших убежище. Например, оказание содействия в медпомощи, в устройстве детей в образовательные организации, а также предоставлена возможность проживания в центрах временного размещения, питание и коммунальные услуги в которых оплачиваются для неработающих лиц за счет средств государства»¹.

4. Разработка программ по интеграции беженцев в общество, включая обучение языку, трудоустройство, доступ к образованию и медицинской помощи.

5. Проведение информационно-просветительской работы среди населения для предотвращения паники и недоверия к мигрантам.

6. Создание эффективной системы пограничного контроля для предотвращения незаконной миграции и проникновения террористов.

При выработке миграционной политики нужно соблюсти баланс между обеспечением безопасности и необходимостью экономического развития государства.

В упоминаемой действующей Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг. сказано, что мы должны возвращать соотечественников, но это положение практически не работает. Обсуждая данную проблему на конференции по миграции Председатель Государственного фонда «Защитники Отечества» Цивилёва А.Е. сообщила, что в 2016 г. по программе переселилось 37 тыс. чел, а в 2023 г. в 10 раз меньше. В Европе сейчас более 20 тыс. заявлений граждан, которые хотят вернуться². Во многом причина снижения привлекательности России – это начало проведения

¹ Петров И. Для беженцев в России разработают новые правила // Российская газета. 26.01.2022 19:08. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/26/dlia-bezhencev-v-rossii-razrabotaiut-novye-pravila.html> (дата обращения: 22.05.2023).

² XI Московский юридический форум «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы», конференция «Реализация миграционной политики Российской Федерации в условиях формирования многополярного мира», Университет имени О.Е. Кутафина, г. Москва, 05.04.2024 г.

специальной военной операции. Еще одним фактором является условие, что финансовые средства по программе выделяют только тогда, когда человек уже переехал. Есть случаи, когда граждане США хотят вернуться на родину в Россию, но у них на это нет денег. Также следует признать тот факт, что по программе из Казахстана к нам переезжают русские, а из Таджикистана – таджики.

Резюмируя изложенное, миграционная безопасность в условиях проведения специальной военной операции требует комплексного подхода, включающего гуманитарные, правовые, политические, экономические и информационные меры. Важно учитывать новые реалии и вызовы, обеспечивать безопасность и права беженцев, предотвращать незаконную миграцию и терроризм, а также создавать условия для мирной и устойчивой интеграции беженцев в общество.

О важности вопроса говорит и тот факт, что о необходимости создания специального органа, помимо МВД, который занимался бы техническими правовыми вопросами в сфере миграции, в декабре во время прямой линии сказал президент Владимир Путин¹, 01.04.2024 г. в прессе появились публикации об инициативе создания нового министерства, занимающегося вопросами межнациональной и миграционной политики². Однако, принятый 11.05.2024 г. Указ Президента № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»³ сохранил данное направление деятельности за Министерством внутренних дел.

Библиографический список

1. Воронов А.М. Миграционная безопасность: реалии современной России // Образование. Наука. Научные кадры. 2024. № 1. С. 65 - 70.
2. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционная безопасность России: вопросы профилактики незаконной миграции административно-правовыми средствами // Миграционное право № 03/2023. С. 8-10.
3. Круглова Ю.Б., Мисякова О.В. Миграционная безопасность и ее обеспечение мерами административного принуждения // Миграционное право № 01/2024. С. 19-21.
4. Лебедева Е.А., Бобылева К.Н. Некоторые аспекты применения мер административного принуждения в сфере миграции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021;(6):89-100.
5. Мухаметшина Е., Гринкевич Д., Иванов М., Бойко А. В РФ создадут ответственное за межнациональную и миграционную политику ведомство // газета «Ведомости» 01 апреля, 00:24 [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2024/04/01/1029046-v-rf-sozdadut-otvechayuschee-za-mezhnatsionalnuyu-i-migratsionnuyu-politiku-vedomstvo> (дата обращения: 22.05.2024 г.).

¹ Итоги года с Владимиром Путиным // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/72994> (дата обращения: 22.05.2024 г.).

² Мухаметшина Е., Гринкевич Д., Иванов М., Бойко А. В РФ создадут ответственное за межнациональную и миграционную политику ведомство // газета «Ведомости» 01 апреля, 00:24 [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2024/04/01/1029046-v-rf-sozdadut-otvechayuschee-za-mezhnatsionalnuyu-i-migratsionnuyu-politiku-vedomstvo> (дата обращения: 22.05.2024 г.).

³ Указ Президента от 11.05.2024 г. № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Гарант. (дата обращения: 22.05.2024 г.).

6. Петров И. Для беженцев в России разработают новые правила // Российская газета. 26.01.2022 19:08. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/26/dlia-bezhencev-v-rossii-razrabotaiut-novye-pravila.html> (дата обращения: 22.05.2023).

7. Проект Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // Официальный сайт для размещения проектов нормативных актов. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=124403> (дата обращения: 22.05.2024 г.).

8. Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» (подготовлен ФАДН России 30.05.2017 г.) // СПС Гарант (дата обращения: 22.05.2024 г.).

УДК 34

ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*А.И. Тихонов**

КОНЦЕПЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ПРОГРАММНО-АППАРАТНЫЙ КОМПЛЕКС МОНИТОРИНГА ЕИС «АНТИСГОВОР»»

Аннотация. Данная нормотворческая инициатива разработана на основе 15 летнего опыта службы и работы в сфере государственного заказа и контроля антимонопольного законодательства. Для повышения эффективности выявления и предупреждения правоохранительными и контролирующими органами, а также государственными заказчиками различных уровней отдельных видов нарушения антимонопольного законодательства, в соответствии с новеллами Национального плана развития конкуренции 2021-2025, видится целесообразным внесение нормотворческой инициативы о реализации ФЦП «Программно-аппаратный комплекс мониторинга ЕИС «Антисговор»».

Ключевые слова: независимые эксперты, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, взаимодействие с органами публичной власти, контроль осуществления закупочной деятельности.

*A.I. Tikhonov**

THE CONCEPT OF THE FEDERAL TARGET PROGRAM «SOFTWARE AND HARDWARE MONITORING COMPLEX OF THE EIS «ANTISGOVOR»»

Abstract. This normative initiative was developed on the basis of 15 years of service and

* *Тихонов Антон Ильич – заместитель начальника отдела ведомственного контроля КРУ ОСФР по СПб и ЛО, независимый эксперт, уполномоченный на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.*

* *Tikhonov Anton Ilyich – Deputy Head of the Department of Departmental Control of the KRU OPFR for St. Petersburg and Leningrad Region, an independent expert authorized to conduct an anti-corruption examination of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts.*

work experience in the field of state procurement and control of antimonopoly legislation. In order to increase the effectiveness of detection and prevention by law enforcement and regulatory authorities, as well as by government customers of various levels of certain types of violations of antimonopoly legislation, in accordance with the novelties of the National Competition Development Plan 2021-2025, it seems advisable to introduce a rule-making initiative on the implementation of the Federal Target Program «Software and Hardware monitoring Complex of the EIS "Antisgovor"».

Key words: independent experts, anti-corruption expertise, corruption-related factors, conclusion based on the results of an independent anti-corruption expertise, interaction with public authorities, control of procurement activities.

Целью ФЦП «Программно-аппаратный комплекс мониторинга ЕИС «Антисговор»» (далее ПАК Антисговор) является разработка и внедрение в систему государственного заказа и органов, уполномоченных на ведение контроля осуществления закупочной деятельности, регламентированной федеральными законами № 44-ФЗ и №223-ФЗ (Счетная палата, Федеральное казначейство, Прокуратура, иные органы, за исключением ФАС России), программно-аппаратного комплекса, позволяющего в рамках сплошного, либо выборочного мониторинга Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) оперативное выявление техническими электронными средствами поиска и контроля (скрининг) признаков сговора между участниками торгов, на основании документов и сведений, содержащихся в системе ЕИС, базах МВД, ЗАГС и ФНС.

Задача ПАК Антисговор по выявлению отдельных видов нарушения антимонопольного законодательства (статьи 11 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ) состоит в условно автономном мониторинге файлов «Обоснование НМЦК(Е)», являющихся неотъемлемой частью документов закупок и в обязательном порядке подлежащих размещению в ЕИС в составе документов закупки во вкладке «Документы». Пользователь обладает возможностью настройки выбора массива проверяемых данных путем установления таких параметров, как период, регион, заказчик, участник, предмет закупки и т.п.

В случае выявления в таких документах идентичных сумм в столбцах Предложение 1, Предложение 2, Предложение 3 в строке одного товара/работы/услуги, либо равный «шаг» указанных сумм, равно как и идентичность средней арифметической суммы сумме одного из предложений, информация о такой закупке выгружается в соответствующий реестр ПАК Антисговор, с дополнительной загрузкой данных об участниках такой закупки из соответствующих баз, для последующего анализа документов закупки уполномоченным сотрудником контролирующего органа на предмет целесообразности инициирования проверки для принятия решения о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Также, задачей данного комплекса является обеспечение превентивных мер по предотвращению отдельных видов нарушения антимонопольного законодательства при подготовке и осуществлении закупок, выражающихся в наличии у заказчика технической возможности через интерфейс программы,

интегрированной в ЕИС, не имея непосредственного доступа к определенным государственным базам данных, получить информацию о признаках аффилированности участников (по признакам группы лиц и т.п.).

ПАК Антисговор имеет функционально схожие элементы со скрининговым сервисом «Большой цифровой кот», разрабатываемым ФАС России для внутреннего служебного использования. Однако должен являться доступным для государственных заказчиков различных уровней.

Данный проект является экономически привлекательным, поскольку инвестиционные затраты на разработку и внедрение такого ПАК в полной степени отвечают критериям эффективности и целесообразности, исходя из достижения ожидаемого эффекта в виде повышения качества работы государственных и муниципальных заказчиков, снижения нагрузки на сотрудников правоохранительных и контролирующих органов при существенном увеличении массива проверяемых данных и, как следствие, прогнозируемого кратного увеличения выявленных признаков потенциальных правонарушений.

Также, предполагается возможность использования сведений, полученных посредством данного комплекса, в коммерческих поисково-информационных службах, как один из показателей благонадежности контрагента в области правоотношений в контрактной системе.

УДК 34
ББК 67

10.07.00 ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*Л.Р. Храпаль, Д.Р. Залялиева**

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ПЕДАГОГОВ МЕТОДАМИ КРЕАТИВНОЙ ПЕДАГОГИКИ

Аннотация. В статье раскрыты эффективные стратегии и методы креативной педагогики, которые можно использовать для антикоррупционного просвещения учителей. Авторами показано, каким образом данные методы могут помочь не только в повышении осведомленности педагогов о коррупции, но и в формировании прочных нравственных устоев педагогического сообщества.

Ключевые слова: креативная педагогика, методы креативного обучения педагогов, коррупция, антикоррупционное просвещение педагогов, противодействие коррупции, антикоррупционные программы.

* *Храпаль Лариса Робертовна – доктор педагогических наук, профессор Российской академии образования, г. Москва;*
Залялиева Диляра Рустамовна – директор школы креативного мышления «AURORA GYMNASIUM».

ANTI-CORRUPTION EDUCATION OF TEACHERS BY METHODS OF CREATIVE PEDAGOGY

Abstract. The article reveals effective strategies and methods of creative pedagogy that can be used for anti-corruption education of teachers. The authors show how these methods can help not only in raising teachers' awareness of corruption, but also in forming strong moral foundations of the pedagogical community.

Key words: creative pedagogy, methods of creative teaching of teachers, corruption, anti-corruption education of teachers, anti-corruption, anti-corruption programs.

Коррупция в образовательной сфере является одной из важнейших проблем многих стран мира. Она подрывает принципы равенства и справедливости, влияет на качество предоставляемого образования и формирует негативные социальные нормы. Проявления коррупции в школах и вузах могут включать взятки за поступление, фальсификацию оценок, необоснованные платежи за обучение и многие другие формы злоупотребления положением. Не менее важно и то, что коррупция в школьной среде оказывает разрушительное воздействие на развивающееся поколение, формируя у учащихся искажённое представление о нормах и ценностях общества.

Важным направлением в борьбе с этой проблемой является антикоррупционное просвещение педагогов. Учителя играют центральную роль в обучении и воспитании молодежи, а потому их личный пример и готовность противостоять коррупции имеют решающее значение¹. В данной статье основное внимание будет уделено антикоррупционному просвещению педагогов с использованием методов креативной педагогики, которая предлагает инновационные подходы и активно вовлекает участников в процесс обучения.

Антикоррупционное просвещение педагогов является важным компонентом формирования ответственного и прозрачного общества, поскольку именно педагоги играют ключевую роль в воспитании учащихся, оснащении их знаниями и навыками, необходимыми для идентификации, понимания и противодействия коррупции во всех ее проявлениях. Преподаватели, обладая соответствующими знаниями и методами, могут эффективно влиять на мировоззрение и поведение молодежи, устанавливая основы для будущих честных и ответственных граждан².

* *Khrapal Larisa Robertovna – Doctor of Pedagogical Sciences, Professor of the Russian Academy of Education, Moscow.*

Zalyaliev Dilara Rustamovna – Director of the AURORA GYMNASIUM School of Creative Thinking.

¹ Хайбуллин Р.Р., Мухутдинова Т.З., Храпаль Л.Р., Камалеева А.Р. Стратегия создания интеллектуально-мотивационной образовательной среды в общеобразовательном учреждении // Вестник Казан. технол. ун-та. 2013. Т. 16. № 1. С. 358-362.

² Храпаль Л.Р. Из опыта проектирования компетентностно-ориентированного содержания учебных курсов экологической направленности в условиях реализации ФГОС СПО //

Антикоррупционное образование представляет собой систему обучения и воспитательных мероприятий, направленных на информирование людей о различных аспектах коррупции, способах её выявления и борьбы с ней, а также на формирование устойчивого неприятия коррупционных действий. Это образование может включать изучение законодательных основ, этических норм, разработку навыков критического мышления и принятия обоснованных решений, свободных от коррупционных практик.

Для педагогов антикоррупционное просвещение реализует ряд критически важных функций.

Во-первых, это обеспечение личной ответственности и профессиональной этики. Учителя, осознающие последствия коррупционного поведения и обладающие знаниями о методах противодействия, становятся важными союзниками в борьбе за чистоту и прозрачность образовательной среды.

Во-вторых, педагоги, обученные антикоррупционным принципам, передают эти знания своим ученикам, воспитывая будущие поколения правообладателей, социально – ответственных личностей.

Мы убеждены, что коррупция в образовании отрицательно сказывается на качестве и доступности образовательных услуг. Она может привести к назначению некомпетентных сотрудников, использованию неэффективных учебников и материалов, а также к протекции и несправедливому распределению ресурсов¹. Это приводит к тому, что учащиеся начинают воспринимать коррупцию как норму, что способствует воспроизводству коррупционных схем во всех сферах жизни общества. Просвещение учителей в этом контексте является ключевым элементом превентивной работы и создания устойчивой образовательной системы, свободной от коррупции.

Важно отметить и то, что на мировой арене существует множество успешных примеров антикоррупционных инициатив, которые показывают, как образование может играть ключевую роль в предотвращении и борьбе с коррупцией. Эти инициативы часто включают креативные методики обучения, направленные на повышение осведомлённости, развитие навыков критического мышления и формирование ответственного гражданского поведения.

Например, международная организация «Transparency International» разработала образовательные материалы и ресурсы для различных возрастных групп, которые включают интерактивные игры и упражнения по темам коррупции, прав человека и правового государства.

Вестник НЦБЖД. 2015. № 1 (23). С. 80-88; Храпаль Л.Р., Наумова Э.В. Этноориентированное языковое образование в школе и вузе на основе кейс-метода // Казанский педагогический журнал. 2013. № 5 (100). С. 26-35.

¹ Абрамова С.В., Бояров Е.Н., Храпаль Л.Р., Рубцова С.Ю. Информационная безопасность современного профессионального образования: проблемы, угрозы, пути, решения // Современные проблемы науки и образования. 2020. № 6. С. 55; Zamaletdinova S.I., Akhmetshina G.K., Khrapal L.R. Student's civil identity formation in multicultural educational space of school and tertiary institution // Review of European Studies. 2015. Vol. 7. № 5. P. 193-199.

1. Программа «Integrity Education» в Литве. Эта программа, ориентированная на воспитание ценности честности в школьном образовании, использует интерактивные технологии, включая специально разработанные образовательные игры, дебаты и ролевые игры для обучения школьников пониманию значимости личной интегрированности и последствий коррупционного поведения.

2. Бразильская программа «Corruption Busters» («Ловцы коррупции»). Программа включает серию учебных модулей, ролевых игр и симуляций, рассчитанных на то, чтобы обучить школьников распознаванию и борьбе с коррупционными действиями. Она также предлагает педагогам методическое руководство по внедрению принципов прозрачности и гражданственности в преподавание.

3. Программа «Teaching for Integrity» (Преподавание для интегритета) в Индии. Этот проект был разработан для учителей и студентов, включая практические семинары, мастер-классы и ролевые игры. Особенность программы заключается в использовании кейсов из реальной жизни, чтобы проиллюстрировать вопрос антикоррупции в контексте индийского общества.

Эти и многие другие случаи показывают, что применение креативных методов в антикоррупционном образовании может значительно улучшить понимание и вовлеченность обучающихся. Они также демонстрируют, что успешно разработанные и внедренные программы способствуют формированию ценностных ориентиров, навыков анализа и критического мышления, необходимых для активного участия в общественной жизни и противодействия коррупции.

Креативные методы педагогики создают условия для глубокого осмысления проблемы коррупции и активного включения педагогов в процесс формирования независимой противодействующей коррупции позиции, что является ключевым аспектом в антикоррупционном воспитании.

Креативная педагогика – это современный подход к обучению, который ставит своей задачей активизировать внутренние резервы учащихся, развивать их творческие и критические способности, а также способствовать самореализации личности через инновационные методы и техники обучения¹. Этот подход фокусируется на создании такой обучающей среды, в которой каждый участник образовательного процесса может стать как пассивным получателем, так и активным создателем знаний.

Принципы креативной педагогики включают в себя: гибкость учебного процесса, его адаптацию под индивидуальные особенности обучающихся, а

¹ Абрамова С.В., Балицкая И.В., Бояров Е.Н., Потапова Н.В., Станкевич П.В., Табаченко Т.С., Храпаль Л.Р. Современные подходы к подготовке специалистов в поликультурном метаобразовательном пространстве. Южно-Сахалинск, 2020; Храпаль Л.Р., Залялиева Д.Р. Опыт развития креативного мышления обучающихся частной школы // Высшее образование сегодня. 2024. № 2. С. 100-105; Храпаль Л.Р., Залялиева Д.Р. Частные и государственные школы: тенденции, возможности и перспективы креативного обучения // Modern science. М., 2024. № 3-1. С. 27-33.

также вовлечение их в активную деятельность, способствующую глубокому осмыслению и закреплению материала.

Цели данного подхода не ограничиваются только передачей знаний, но также направлены на развитие умений применять эти знания на практике, развивать навыки критического мышления, а также формировать навыки социального взаимодействия и коммуникации.

Рассмотрим примеры методов креативной педагогики, которые можно применить для антикоррупционного просвещения педагогов:

- Кейс-метод: использование реальных или гипотетических ситуаций (кейсов), связанных с коррупционными действиями. Участники анализируют ситуацию, исследуют проблему, обсуждают варианты решений и последствия, вырабатывая тем самым компетенции решения подобных задач в реальных условиях.

- Дискуссионные платформы: организация дебатов и обсуждений, где участники могут обмениваться мнениями по вопросам коррупции, способствовать развитию толерантности к чужому мнению и формированию собственной точки зрения на основе аргументов.

- Ролевые игры: позволяет участникам примерить на себя различные роли, связанные с коррупцией (например, чиновник, принимающий взятку, или школьный учитель, сталкивающийся с предложением «улучшить» оценку). Такой подход помогает лучше понять мотивацию и последствия коррупционного поведения, а также развивает умение оценивать ситуацию с различных точек зрения.

- Интерактивные игры и симуляции: являются мощными инструментами для иллюстрации последствий коррупции. Участники могут взаимодействовать с игровым сценарием, исследуя как краткосрочные, так и долгосрочные результаты коррупционных решений. Данные методы позволяют создать условия, в которых учителя могут наблюдать за изменением ситуации в зависимости от их действий, а обсуждение результатов помогает углубить понимание проблемы и разработать эффективные стратегии противодействия.

- Проектные методы включают в себя разработку и реализацию проектов, направленных на борьбу с коррупцией в образовательной среде. Учителя могут объединяться в группы для создания антикоррупционных программ, памяток, образовательных кампаний или электронных ресурсов. Это помогает не только в разработке практических решений, но и в развитии командной работы и лидерских качеств.

- Тематические тренинги и семинары служат платформой для обсуждения методов выявления и пресечения коррупционных действий. Педагоги могут получить знания о современных подходах к аудиту, мониторингу и оценке рисков в сфере образования. Подобные мероприятия могут включать лекции экспертов, воркшопы и обучающие сессии, на которых участники обмениваются опытом и лучшими практиками.

- Исследовательские задания предполагают анализ существующих проблем коррупции в образовательной среде. Учителя могут проводить опросы среди коллег и студентов, анализируя их отношение к коррупции, или же

изучать исторические, социальные и экономические аспекты проблемы на местном или глобальном уровне. Результаты таких исследований могут быть использованы для повышения общественного осведомления и разработки целевых образовательных программ.

Следовательно, применив эти и другие креативные методы, учителя могут эффективно повысить свою компетентность в области борьбы с коррупцией, а также стать агентами перемен в образовательной сфере, способствующих созданию справедливого и прозрачного образовательного процесса.

Рассмотрим, в чем же заключается потенциал креативной педагогики в условиях организации образовательного процесса в контексте противодействия коррупции?

Креативная педагогика представляет собой мощный инструмент для повышения квалификации педагогов по программам противодействия коррупции, поскольку она предлагает интерактивные, инновационные и практически ориентированные подходы. Использование креативных методов в повышении квалификации педагогов, таких как: ролевые игры, симуляции, дебаты, проектное обучение и игровые технологии, может значительно усилить интерес и их участие в образовательном процессе¹. Эти методы поддерживают развитие критического мышления, проблемного анализа и навыков принятия этически обоснованных решений, что важно для сопротивления коррупционным практикам.

Нами разработаны направления для дальнейших исследований и развития антикоррупционной программы:

1. Оценка и мониторинг: разработка инструментов для эффективной оценки воздействия антикоррупционного просвещения, для измерения изменений в знаниях, установках и поведении педагогов.

2. Профессиональное развитие педагогов: изучение наиболее действенных способов подготовки и повышения квалификации педагогов для внедрения креативных преподавательских практик.

3. Адаптивность и модификация программ: анализ способов адаптации антикоррупционных программ к различным образовательным контекстам и культурным условиям.

4. Интеграция с традиционным образованием: поиск путей совмещения креативных методов с традиционными образовательными структурами для обеспечения их широкой доступности и приемлемости.

5. Технологии и инновации: исследование новых технологий и их приложений для антикоррупционного просвещения, таких как: виртуальная и дополненная реальность, мобильные приложения и онлайн платформы.

¹ Храпаль Л.Р., Наумова Э.В. Этноориентированное языковое образование в школе и вузе на основе кейс-метода // Казанский педагогический журнал. 2013. № 5 (100). С. 26-35; Храпаль Л.Р., Ахметшина Г.Х., Замалетдинова З.И., Халиков Х.И. Концептуальная модель патриотического воспитания учащейся молодежи как условие формирования гражданской идентичности в поликультурной образовательной среде // Мир науки, культуры, образования. 2015. № 1 (50). С. 164-168.

6. Сотрудничество между секторами: разработка партнерских подходов для сотрудничества между образовательными учреждениями, правительственными агентствами, неправительственными организациями и частным сектором для усиления антикоррупционных усилий.

Важным аспектом в формировании антикоррупционного поведения педагогов является разработка антикоррупционных программ и учебных планов¹. Такие программы необходимы для того, чтобы преподаватели не только усвоили нормы этики и международные антикоррупционные стандарты, но и могли применять этот опыт в своей профессиональной деятельности.

Нами обоснованы принципы разработки программ:

- комплексность: программа должна охватывать теоретические и практические аспекты антикоррупционной деятельности;
- актуальность: материалы должны содержать последние данные о состоянии коррупции как в мире, так и в конкретной стране;
- практическая ориентированность: необходимо обеспечить применение полученных знаний в реальной педагогической практике;
- вовлеченность и интерактивность: программа должна предусматривать активное участие педагогов в обучающих мероприятиях;
- мультидисциплинарность: антикоррупционное образование должно интегрировать знания из различных областей, таких как: право, этика, социология и психология.

Мы предлагаем включение антикоррупционного компонента в стандартные учебные программы, посредством реализации следующих педагогических условий:

- разработка специальных модулей и курсов, которые могут интегрироваться в существующие предметы (например, в курсы обществознания, юриспруденции, экономики);
- введение тем антикоррупционного характера в курсы профессиональной этики и профессиональных стандартов;
- объединение антикоррупционных тем с преподаванием навыков критического мышления и гражданского образования.

Предлагаем создание специализированных курсов для педагогов:

- краткосрочные интенсивные курсы, фокусирующиеся на проблемах коррупции и методах их преодоления;
- дистанционные образовательные программы, позволяющие педагогам изучать материал в удобное для них время;
- мастер-классы и семинары от экспертов в области антикоррупционной деятельности для глубокого погружения в специфику проблемы;

¹ Храпаль Л.Р., Залялиева Д.Р. Перспективы внедрения инновационных методик креативного мышления в частных школах России // Современная наука. 2024. № 1. С. 54-59; Храпаль Л.Р. Из опыта проектирования компетентностно-ориентированного содержания учебных курсов экологической направленности в условиях реализации ФГОС СПО // Вестник НЦБЖД. 2015. № 1 (23). С. 80-88.

- программы повышения квалификации, на которых учителя могут получить не только теоретические знания, но и научиться их применять в повседневной жизни.

Мы убеждены, что эффективность антикоррупционных программ увеличивается, когда образование в данной области становится продолжительным и систематическим процессом, включающим различные формы и методы обучения.

Нами разработаны и внедрены авторские стратегии преодоления сопротивления изменениям:

1. Вовлечение заинтересованных сторон. Работа с учителями, родителями, местными сообществами и образовательными ведомствами может помочь пониманию ценности и важности антикоррупционного образования.

2. Обеспечение поддержки и обучения. Организация тренингов для учителей и администраторов поможет им освоить новые методы и повысить их мотивацию и готовность к креативному обучению.

3. Разработка адаптивных учебных программ. Создание учебных программ, сочетающих традиционные методы и креативные подходы, может помочь плавно интегрировать инновации в учебный процесс.

4. Поиск финансирования и ресурсов. Использование различных источников финансирования, включая гранты, частные пожертвования и международное сотрудничество для обеспечения необходимых ресурсов.

5. Преодоление культурных барьеров. Применение культурно-адаптированных подходов и инклюзивной дискуссии для адресации и разрешения культурных различий и предубеждений.

6. Доказательство значимости антикоррупционного образования. Демонстрация положительного влияния программ на образовательные результаты и общественные стандарты может убедить скептиков в важности изменений.

7. Использование доступных технологий. Внедрение креативных методов с использованием существующих технологических ресурсов, таких как социальные сети и образовательные платформы.

8. Измерение и распространение успехов. Тщательная оценка результатов и широкое распространение информации о достижениях увеличат видимость проекта и заручатся поддержкой заинтересованных сторон.

Мы убеждены, что использование данных стратегий позволит образовательным учреждениям более эффективно преодолевать проблемы и препятствия и способствовать успешной реализации антикоррупционного просвещения через креативные методы.

Таким образом, антикоррупционное просвещение педагогов с помощью креативных методов обучения предлагает обязывающую возможность повышения осведомленности и активной гражданской позиции, которая является основой для построения справедливого и прозрачного общества. Для достижения этих целей необходимы постоянные усилия, инновационные подходы и совместная работа всех участников образовательного процесса.

Библиографический список

1. Абрамова С.В., Бояров Е.Н., Храпаль Л.Р., Рубцова С.Ю. Информационная безопасность современного профессионального образования: проблемы, угрозы, пути, решения // *Современные проблемы науки и образования*. 2020. № 6. С. 55.
2. Абрамова С.В., Балицкая И.В., Бояров Е.Н., Потапова Н.В., Станкевич П.В., Табаченко Т.С., Храпаль Л.Р. Современные подходы к подготовке специалистов в поликультурном метаобразовательном пространстве. Южно-Сахалинск, 2020.
3. Хайбуллин Р.Р., Мухутдинова Т.З., Храпаль Л.Р., Камалева А.Р. Стратегия создания интеллектуально-мотивационной образовательной среды в общеобразовательном учреждении // *Вестник Казан. технол. ун-та*. 2013. Т. 16. № 1. С. 358-362.
4. Храпаль Л.Р., Залялиева Д.Р. Опыт развития креативного мышления обучающихся частной школы // *Высшее образование сегодня*. 2024. № 2. С. 100-105.
5. Храпаль Л.Р., Залялиева Д.Р. Частные и государственные школы: тенденции, возможности и перспективы креативного обучения // *Modern science*. М., 2024. № 3-1. С. 27-33.
6. Храпаль Л.Р., Залялиева Д.Р. Перспективы внедрения инновационных методик креативного мышления в частных школах России // *Современная наука*. 2024. № 1. С. 54-59.
7. Храпаль Л.Р. Из опыта проектирования компетентностно-ориентированного содержания учебных курсов экологической направленности в условиях реализации ФГОС СПО // *Вестник НЦБЖД*. 2015. № 1 (23). С. 80-88.
8. Храпаль Л.Р., Наумова Э.В. Этноориентированное языковое образование в школе и вузе на основе кейс-метода // *Казанский педагогический журнал*. 2013. № 5 (100). С. 26-35.
9. Храпаль Л.Р., Ахметшина Г.Х., Замалетдинова З.И., Халиков Х.И. Концептуальная модель патриотического воспитания учащейся молодежи как условие формирования гражданской идентичности в поликультурной образовательной среде // *Мир науки, культуры, образования*. 2015. № 1 (50). С. 164-168.
10. Zamaletdinova S.I., Akhmetshina G.K., Khrapal L.R. Student's civil identity formation in multicultural educational space of school and tertiary institution // *Review of European Studies*. 2015. Vol. 7. № 5. P. 193-199.

Научное издание

Главный редактор С.Н. Токарева
Электронная верстка С.Н. Токарева, Е.О. Жердева
Дизайн обложки Е.О. Жердева

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВА:

Сборник научных работ

Выпуск 17

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 06248 от 12.11.2001 г.

Подписано в печать «__» _____ 2024 г.

Формат 60X84/16. Тираж 100 экз. Заказ № _____

Издательство Курского государственного университета
305000, г. Курск, ул. Радищева, 33