

NIION 2016-0073
MOSURED 77/27-020

ISSN 2449-2582 (Print)
ISSN 2720-796X (Online)

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 2

IJAPALP

2021



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

Editorial Board

Редакционная коллегия

A.B. Agarov
doctor of law, professor
А.Б. Агапов,
доктор юридических наук,
профессор
S.N. Baburin,
doctor of law, professor
С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор
V.V. Vachila,
candidate of law, assistant professor
В.В. Бачила,
кандидат юридических наук,
доцент
A.A. Bakradze,
doctor of law, professor
А.А. Бакрадзе,
доктор юридических наук,
профессор
S.N. Bratanovskiy,
doctor of law, professor
С.Н. Братановский,
доктор юридических наук,
профессор, почетный работник
высшего профессионального
образования РФ
G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor, honored
lawyer of the Republic of Belarus
Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Республики Беларусь
A.M. Voronov,
doctor of law, professor
А.М. Воронов,
доктор юридических наук,
профессор
A.Y. Grishko,
doctor of law, professor
А.Я. Гришко,
доктор юридических наук,
профессор

A.A. Grishkovec,
doctor of law, professor
А.А. Гришковец,
доктор юридических наук,
профессор
G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor
Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор
T.A. Guseva,
doctor of law, assistant professor
Т.А. Гусева,
доктор юридических наук,
доцент
M.D. Davitadze,
doctor of law, professor
М.Д. Давитадзе,
доктор юридических наук,
профессор
V.V. Denisenko
doctor of law, professor
В.В. Денисенко,
доктор юридических наук,
профессор
M.M. Dikajev,
doctor of law, assistant professor
М.М. Дикажев,
доктор юридических наук, доцент
S.V. Dubrovin,
doctor of law, professor, honored
worker of higher school of Russia
С.В. Дубровин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный работник
высшей школы РФ
A.S. Dugenets,
doctor of law, professor, honored
lawyer of the Russian Federation
А.С. Дугенец,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
A.B. Zelencov,
doctor of law, professor
А.Б. Зеленцов,
доктор юридических наук,
профессор

S.M. Zubarev
doctor of law, professor
С.М. Зубарев,
доктор юридических наук,
профессор
A.V. Zubach,
candidate of law, professor
А.В. Зубач,
кандидат юридических наук,
профессор
S.M. Ziryunov,
doctor of law, professor
С.М. Зырянов,
доктор юридических наук,
профессор
N.G. Ivanov,
doctor of law, professor, honored
lawyer of the Russian Federation
Н.Г. Иванов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
V.I. Kainov,
doctor of law, professor
В.И. Кайнов,
доктор юридических наук,
профессор
A.A. Kalgina
candidate of law, assistant professor
А.А. Кальгина,
кандидат юридических наук,
доцент
A.I. Kalpunov
doctor of law, professor
А.И. Каплунов,
доктор юридических наук,
профессор
I.V. Kardashova,
doctor of law, professor
И.В. Кардашова,
доктор юридических наук,
профессор

R. Kvaratskhelia,
doctor of law, professor
Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук,
профессор

M.N. Kobzar-Frolova,
doctor of law, professor
М.Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук,
профессор

N.A. Kolokolov,
doctor of law, professor
Н.А. Колоколов,
доктор юридических наук,
профессор

P.I. Kononov,
doctor of law, professor,
member of RAUN
П.И. Кононов,
доктор юридических наук,
профессор, член РАЮН

A.M. Kononov,
doctor of law, professor
А.М. Кононов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

M.V. Kostennikov,
doctor of law, professor
М.В. Костенников,
доктор юридических наук,
профессор

V.I. Maiorov,
doctor of law, professor
В.И. Майоров,
доктор юридических наук,
профессор

N.P. Maiurov,
doctor of law, professor
Н.П. Маюров,
доктор юридических наук,
профессор

G.B. Mirzoev,
doctor of law, professor, honored
lawyer of the Russian Federation
Г.Б. Мирзоев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

F.G. Mishko,
doctor of law, assistant professor
Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук,
доцент

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor
А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

N.F. Popova,
doctor of law, professor
Н.Ф. Попова,
доктор юридических наук,
профессор

V.A. Ponikarov
doctor of law, professor
В.А. Поникаров,
доктор юридических наук, доцент

G.A. Prokorovich,
doctor of law, assistant professor
Г.А. Прокопович,
доктор юридических наук, доцент

I.M. Rassolov,
doctor of law, professor
И.М. Рассолов,
доктор юридических наук,
профессор

T.E. Rojdestvenskaya,
doctor of law, assistant professor
Т.Э. Рождественская,
доктор юридических наук, доцент

V.V. Rossinskiy,
doctor of law, professor, honored
lawyer of the Russian Federation
В.В. Россинский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

N.V. Romyancev,
doctor of law, assistant professor
Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук, доцент

S.A. Starostin
doctor of law, professor
С.А. Старостин,
доктор юридических наук,
профессор

Z.B. Soktoev, doctor of law,
professor
З.Б. Соктоев,
доктор юридических наук,
профессор

A.I. Stakhov,
doctor of law, professor
А.И. Стахов,
доктор юридических наук,
профессор

V.G. Tatarian
doctor of law, assistant professor
В.Г. Татарян,
доктор юридических наук,
профессор

L.N. Terman,
doctor of economic sciences,
professor
Л.Н. Терман,
доктор экономических наук,
профессор

E.O. Tuzelbaev
doctor of law, professor
Е.О. Тузельбаев,
доктор юридических наук,
профессор

N.M. Cherpurnova,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation
Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

R. Chinghis,
president of Law enforcement
University, professor
Р. Чингиз,
президент Университета
правоохранительных органов
Монголии, профессор

A.P. Shergin,
doctor of law, professor, honored
worker of science of Russia
А.П. Шергин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor of economic
sciences, professor
Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических, кандидат
юридических наук, доктор,
экономических наук, профессор

V.A. Usupov,
Doctor of law, professor
В.А. Юсупов,
доктор юридических наук,
профессор

Registration certificate
404499538

Chief editor of Joint editorial

N.D. Eriashvili

candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor
of economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.

E-mail: professor60@mail.ru

Editor in Chief

I.M. Rassolov,

doctor of laws

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze

E-mail: unity@unity-dana.ru

Tel.: +7(499)195-90-36

Representations:

in Russia:

1 Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: +7(499)740-60-14/15

E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 A. Kazbegi Avenue, Tbilisi,

0186, Publishing house Righteous

Georgia

Special correspondent

A. Kldeiseli

Reporter:

M.Ya. Nodia

Tel./Fax: +995322421207/08

E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam

L.N. Tepman

doctor of economical sciences,

professor

E-mail: tepmn32@list.ru

Editorial staff and external reviewers are
not responsible for the quality, accuracy
and correctness of citing of works by
their authors. Responsibility for the
quality, accuracy and correctness
of citing of works solely lies with the

www.unity-dana.ru

www.niion.org

CONTENTS 2/2021

A.V. Ananyev. Prerequisites for administrative reforms N.S. Khrushchev	5
A.M. Voronov. Digitalization of public administration in modern Russia	9
E.Y. Zinchenko, E.N. Khazov. Features of the constitutional and legal status of compatriots in the Russian Federation	15
S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova. Formation of a digital environment of trust within the EAEU	22
Se.Y. Kazantsev, V.I. Krasilnikov, A.M. Gayfutdinova. Actual problems of accidents on the roads	28
S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova. Mandatory requirements in the conditions of extraordinary regimes: limits of restriction of the rights of citizens and business entities	31
A.N. Kokorev, S.N. Prudnikov. Administrative tort of false reporting of a corruption ACT	37
I.K. Lobanova. Migration amnesty: the us Experience	41
J.N. Ryzhakova, D.E. Pinaev. Topical problems of the qualification of administrative offenses for which responsibility is provided by art. 20.9 of the administrative code of the Russian Federation. Related to the activities of a precinct police officer	44
O.E. Starodubova. Information interaction of state control (supervision) bodies: theory and practice	47
N.D. Eriashvili, G.M. Sarbayev, Y.A. Ivanova. International terrorism is a global problem of the XXI century	53
L.V. Shcherbacheva. Legal qualification of digital products in individual states	60
E.S. Cherkashin. On the role of administrative legislation in the prevention of COVID-19 coronavirus infection in the Russian Federation	65
L.K. Tereshchenko. Legislation on archives and a single digital environment of trust	70

Свидетельство о регистрации
404499538

**Главный редактор
Объединенной редакции**

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники

E-mail: professor60@mail.ru

Главный редактор

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук

*Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»*

В.Н. Закаидзе

Представительства:

в России: 123298 Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: +7(499)740-60-14/15
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177 Тбилиси,
пр. Александра Казбеги, д. 44,
издательство «Справедливая Грузия»

Специальный корреспондент

А. Клдаисели

Корреспондент:

М.Я. Нодия

Тел./факс: +995322421207/08

E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

в Израиле: Иокнеам,
ул. Цеелим, д. 8

Л.Н. Тепман,

доктор экономических
наук, профессор

E-mail: termn32@list.ru

Отпечатано в цифровой типографии
ООО «Буки Веди»
на оборудовании Konica Minolta
117393, г. Москва
Вн. тер. г. Муниципальный округ
Обручевский
ул. Профсоюзная, д. 56, эт. 3,
пом. XIX комн. 321

Редакция и внешние рецензенты не
несут ответственности за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений авторами
статей. Ответственность за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений

**несут исключительно авторы
опубликованных материалов**

www.unity-dana.ru

www.niion.org

СОДЕРЖАНИЕ 2/2021

А.В. Ананьев. Предпосылки административных реформ Н.С. Хрущева	5
А.М. Воронов. Цифровизация публичного администрирования в современной России	9
Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Особенности конституционно-правового статуса соотечественников в Российской Федерации	15
С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. Формирование цифровой среды доверия в рамках ЕАЭС	22
С.Я. Казанцев, В.И. Красильников, А.М. Гайфутдинова. Актуальные проблемы аварийности на дорогах	28
С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. Обязательные требования в условиях экстраординарных режимов: пределы ограничения прав граждан и хозяйствующих субъектов	31
А.Н. Кокорев, С.Н. Прудников. Административная деликтность ложного сообщения о коррупционном акте	37
И.К. Лобанова. Миграционная амнистия: опыт США	41
Ю.Н. Рыжакова, Д.Е. Пинаев. Актуальные проблемы квалификации административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено ст. 20.9 КОАП РФ. Применительно к деятельности участкового уполномоченного полиции	44
О.Е. Стародубова. Информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора): вопросы теории и практики	47
Н.Д. Эриашвили, Г.М. Сарбаев, Ю.А. Иванова. Международный терроризм — глобальная проблема XXI века	53
Л.В. Щербачева. Защиты авторских прав в сети Интернет: проблемы	60
Е.С. Черкашин. О роли административного законодательства в предупреждении короновирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации	65
Л.К. Терещенко. Законодательство об архивах и единая цифровая среда доверия.	70

УДК 35.351/354
ББК 67.401

© А.В. Ананьев. 2021

Предпосылки административных реформ Н.С. Хрущева

Алексей Валерьевич Ананьев,
начальник 19 отдела управления межведомственного взаимодействия ГУНК МВД России,
подполковник полиции

E-mail: ava198434@gmail.com

Для цитирования: А.В. Ананьев. Предпосылки административных реформ Н.С. Хрущева. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 5—8.

Аннотация. В данной статье рассматриваются основные предпосылки административных реформ проводимых Н.С. Хрущевым, а также экономические и политические факторы, послужившие поводом для данных реформ.

Ключевые слова: Административные реформы, Н.С. Хрущев, экономические факторы, политические факторы.

Prerequisites for administrative reforms N.S. Khrushchev

Alexey Valerievich Ananyev,
head of the 19th department of the department of interdepartmental interaction
of the State Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
police lieutenant colonel

E-mail: ava198434@gmail.com

Annotation. This article examines the main prerequisites for the administrative reforms carried out by N.S. Khrushchev, as well as the economic and political factors that gave rise to these reforms.

Keywords: Administrative reforms, N.S. Khrushchev, economic factors, political factors.

История развития советского государства в период 50-х — 60-х годов вызывает огромный интерес у исследователей. Именно этот период советской истории характеризуется многими авторами как время перемен, когда в государстве наметился курс на либерализацию всех сфер общественной жизни, оказавший воздействие на советское государство вплоть до конца его существования. Проведение либеральных реформ связано с именем Н.С. Хрущева, а период его правления получил название «оттепель».

Безусловно, реформы, проводимые Н.С. Хрущевым, не возникли на ровном месте, а явились результатом экономической и политической конъюнктуры того времени.

Страна, пережившая одну из самых кровопролитных войн в истории и вышедшая из нее

победителем, нуждалась в переменах. Желание более достойной жизни охватило все общество. Конечно, необходимость принятия решительных мер по улучшению жизни общества осознавало и государство.

Негативное воздействие на экономику СССР оказывала имеющаяся на тот момент гонка вооружений, послевоенная разруха, необходимость восстановления производства, налаживание торговых связей с западными странами.

Например, в период с 1947 по 1950 гг. произошло сокращение торговых оборотов между СССР и США в 6 раз, а доля экспорта СССР в страны Запада к 1951 г. свелась практически к нулю¹.

Для преодоления возникшей ситуации было проведено международное совещание,

по итогам которого было решено создать международный комитет по содействию торговли.

Кроме того, государству требовалось увеличить товарооборот внутри страны, так как именно это явилось одной из причин низкого благосостояния советского общества. Для устранения этой причины государству нужно было осуществить рывок в развитии производства товаров широкого потребления и продуктов питания. В этой связи было совершенно необходимо увеличить производительность легкой промышленности и сельского хозяйства.

В этом направлении Правительством СССР было принято ряд решений, которые нашли свое отражение в нормативных актах².

Более того, для увеличения товарооборота и торговли требовалось принять меры, направленные на отмену карточек и укрепление денежной системы. Особую остроту эта проблема приобретала в условиях высокой инфляции на продукцию.

Кроме того, официальные данные, характеризующие динамику экономики, демонстрировали падение её темпов роста. «Если в 1954 г. рост ВВП составлял 13,7%, то в 1955-м — 12,7%, а в 1956-м — 10,7%. По плану 1957 г. рост был запланирован на 7,1%»³.

Важно указать, что проблема оживления торговли в стране не решалась без соответствующих преобразований в сельском хозяйстве. В первую очередь требовалось увеличить сельскохозяйственную урожайность, которая была на достаточно низком уровне, о чем свидетельствуют следующие данные.

Так, например, в Курской области в 1950 г. было получено 43,9 млн пудов зерна при средней урожайности 6,7 ц с га, в 1951 г. — 42,4 млн пудов при урожайности 6,3 ц с га, в 1952 г. — 44,2 млн пудов при 6,5 ц с га, а в 1953 г. — 37,3 млн пудов при средней урожайности 5,5 ц с га, в то время как до войны, в 1940 г., колхозами Курской области было заготовлено 115,2 млн пудов зерна при средней урожайности 9,8 ц с га⁴.

Неслучайно, именно с аграрным сектором связывают период хрущевской оттепели.

Таким образом, экономика страны находилась в трудном положении, поэтому от государства требовалось принятия серьезных решений для преодоления всех накопившихся в этой части проблем.

Помимо предпосылок административных реформ Н.С. Хрущева, имеющих экономический характер, имелись предпосылки и политического характера.

После смерти И.В. Сталина, имевшего непререкаемый авторитет внутри партии, страна столкнулась с проблемой определения нового лидера, который бы мог возглавить страну в это непростое время. Сложившееся положение во властной верхушке не позволяло определить такого лидера, так как на тот момент наиболее высокие позиции занимали Молотов В.М., Маленков Г.М., Л.П. Берия и Н.С. Хрущев.

Отметим, что именно среди этих лидеров развернулась борьба за власть, в которой победителем оказался тот, кто имел меньше всех шансов — Н.С. Хрущев.

Политический кризис власти обусловлен был высокой степенью централизации, которая держалась на авторитете И.В. Сталина. В стране после смерти И.В. Сталина в условиях отсутствия преемника начались естественные процессы по перераспределению полномочий между государственными и партийными органами. Свидетельством этого явились те изменения, которые произошли в системе государственного и партийного руководства, принятые по результатам совместного Пленума ЦК КПСС, Совмина СССР, Президиума Верховного Совета СССР от 05.05.1953 г.

Так, должность Председателя Совета министров СССР занял Г.М. Маленков, Первыми заместителями назначены Л.П. Берия, В.М. Молотов, Н.А. Булганин, Л.М. Каганович. Позже на Пленуме ЦК КПСС был утвержден пост первого секретаря партии, который занял Н.С. Хрущев.

По итогам властной борьбы Л.П. Берия был снят со своего поста и казнен, позже был снят с поста и Г.М. Маленков, а на его место был назначен Н.С. Хрущев.

Стоит сказать, что исследователи периода правления Н.С. Хрущева имеют различные позиции относительно предпосылок, сыгравших определяющую роль в проведении им административных реформ. Ряд исследователей утверждают, что главной причиной административных реформ послужила властная борьба.

Так, Жильников А.М. и Данилов И.Б. утверждают, что «Прежде всего, реформа была обусловлена политическими предпосылками

и являлась своего рода механизмом усиления партийных органов власти во главе с Н.С. Хрущевым. Проблемы управления экономикой страны не играли большой роли. Выраженная антиведомственная направленность реформы свидетельствует о ее политическом характере»⁵.

Аналогичной позиции придерживается Т.И. Щербакова, которая, резюмируя свое исследование, пишет: «Несмотря на то, что советская экономика столкнулась в послевоенный период с целым рядом проблем, предпосылками реформы стали не они, а стремление Н.С. Хрущева к полному политическому верховенству, что не позволило выстроить территориальную модель управления и реализовать её позитивный потенциал»⁶.

Схожую точку зрения имеет А.В. Пыжиков, указывающий, что суть преобразований в системе власти и управления «... связана с возрастанием роли КПСС во властной конструкции советского общества... Основной конфликт, развернувшийся между Маленковым и Хрущевым, отражал два подхода к устройству власти с акцентом на СМ СССР или ЦК КПСС. В этом принципиальном соперничестве первому секретарю удалось найти очень удобную форму атаки на министерства и ведомства, являвшихся опорой Маленкова и его заместителей»⁷.

Другие исследователи утверждают, что в основе административных реформ лежали политические предпосылки, но они определялись тенденцией к самостоятельности регионов, а не только борьбой за власть.

Так, В.И. Мерцало пишет, что «борьба Н.С. Хрущева за личную власть не могла оказывать того решающего влияния на процесс реформирования. Сфера созревания политических предпосылок для проведения реформы выходила далеко за пределы только одной борьбы за власть в высшем руководстве страны, что подтверждается и появлением идеи реформы в вышеуказанных двух вариантах. Предпосылки для первого варианта, связанные с комплексом актуализированных противоречий, вызванных ростом роли регионов в системе политических отношений, оказались значительнее, а поддержка идеи первого варианта преобразований политическим руководством регионов была вполне выраженной»⁸.

Все из представленных авторов совершенно справедливо указывают те ключевые причины и условия, которые привели к существенным преобразованиям в советской системе управления.

На наш взгляд наиболее приемлема позиция авторов, считающих главной причиной хрущевских реформ борьбу за власть. В рамках этой борьбы Н.С. Хрущев умело воспользовался происходящими в то время процессами, вызванными стремлением к самостоятельности советских республик, краев, областей. Н.С. Хрущев инициировал перераспределение полномочий в пользу союзных республик в обмен на их поддержку.

Таким образом, предпосылками административных реформ Н.С. Хрущева выступали экономические и политические факторы. Определяющей причиной реорганизации Н.С. Хрущевым системы власти и управления являлась расправа над противниками и укрепление им своей власти.

Список источников

1. Постановление Правительства СССР от 23 декабря 1946 г. «О мероприятиях по ускорению подъема государственной легкой промышленности, производящей предметы широкого потребления».
2. Постановление Правительства СССР от 21 июля 1948 г. «О мероприятиях по расширению торговли потребительской кооперации в городах и рабочих поселках».
3. *Аргунов О.Н.* Реформирование сельскохозяйственной отрасли народного хозяйства в середине 1950-х гг. (по материалам Курской области) / Ученые записки. Электронный научный журнал Курского Государственного университета. 4 (44) — 2017. С. 69.
4. *Жильников А.М., Данилов И.Б.* Предпосылки разработки и реализации административно-экономической реформы 1957 г. в СССР // Genesis исторические исследования. 2021. № 1. С. 89—102.
5. *Мерцалов В.И.* Отношения центра и регионов как политическая предпосылка происхождения совнархозовской реформы 1957—1965 годов / В сборнике: Забайкалье историческое. Сборник статей V Межрегиональной

научно-практической конференции. Ответственный редактор А.И. Мороз. 2016. С. 40—51.

6. *Пыжиков А.В.* Хрущевская оттепель // М.: ОЛМА—ПРЕСС, 2002. С. 317.

7. *Щербакова Т.И.* Проблемы экономической децентрализации промышленности в 1957—1964. Федерализм, № 3 (59), 2010. С. 137.

8. *Щербакова Т.И.* Анализ предпосылок реформы управления промышленностью 1957—1964 гг. // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 4. С. 211.

9. Вопросы экономики. 1952 № 3 С. 8.

¹ Вопросы экономики. 1952 № 3 С. 8.

² Постановление Правительства СССР от 23 декабря 1946 г. «О мероприятиях по ускорению подъема государственной легкой промышленности, производящей предметы широкого потребления», Постановление Правительства СССР от 21 июля 1948 г. «О мероприятиях по расширению торговли потребительской кооперации в городах и рабочих поселках».

³ *Т.И. Щербакова.* Проблемы экономической децентрализации промышленности в 1957—1964. Федерализм. №3 (59). 2010. С. 137.

⁴ *Аргунов О.Н.* Реформирование сельскохозяйственной отрасли народного хозяйства в середине 1950-х гг. (по материалам Курской области) / Ученые записки. Электронный научный журнал Курского Государственного университета. 4 (44) – 2017. С. 69.

⁵ *Жильников А.М., Данилов И.Б.* Предпосылки разработки и реализации административно-экономической реформы 1957 г. в СССР // Genesis исторические исследования. 2021. №1. С. 89—102.

⁶ *Щербакова Т. И.* Анализ предпосылок реформы управления промышленностью 1957—1964 гг. // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2011. № 4. С. 211.

⁷ *Пыжиков А.В.* Хрущевская оттепель // М.: ОЛМА—ПРЕСС, 2002. С. 317.

⁸ *Мерцалов В.И.* Отношения центра и регионов как политическая предпосылка происхождения совнархозовской реформы 1957—1965 годов / В сборнике: Забайкалье историческое. Сборник статей V Межрегиональной научно-практической конференции. Ответственный редактор А.И. Мороз. 2016. С. 40—51.

Цифровизация публичного администрирования в современной России

Алексей Михайлович Воронов,

главный научный сотрудник 1 отдела НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России»
доктор юридических наук, профессор

E-mail: alex_voronoff@mail.ru

Для цитирования: А.М. Воронов. Цифровизация публичного администрирования в современной России. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 9—14.

Аннотация. На основе анализа хронологии становления и развития цифровизации в современной России, а также практики деятельности публичной власти по осуществлению публичного администрирования автор отмечает, что создание системы межведомственного электронного взаимодействия является одной из актуальнейших задач современной России, которая позволит унифицировать работу органов власти, в том числе на Федеральном, региональном уровне Российской Федерации, а также на уровне муниципалитетов.

Посредством цифровой трансформации в стране планируется создание суперсервисов по оказанию различного рода услуг, объединенных общей платформой, что коренным образом изменит результативность деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: Цифровизация, цифровая трансформация, искусственный интеллект, публичная власть, публичное администрирование, межведомственная система электронного взаимодействия.

Digitalization of public administration in modern Russia

Alexey Mikhailovich Voronov,

chief research officer 1 department of research center No. 4 of the FSKU «All-Russian research institute of the ministry of Internal affairs of Russia» doctor of law, professor

E-mail: alex_voronoff@mail.ru

Annotation. Based on the analysis of the chronology of the formation and development of digitalization in modern Russia, as well as the practice of the public authorities in the implementation of public administration, the author notes that the creation of an interdepartmental electronic interaction system is one of the most relevant tasks of modern Russia, which will allow unifying the work of authorities, including at the Federal, regional level of the Russian Federation, as well as at the level of municipalities.

Through digital transformation, the country plans to create super services for the provision of various types of services, united by a common platform, which will radically change the performance of public authorities.

Keywords: Digitalization, digital transformation, artificial intelligence, public power, public administration, interdepartmental system of electronic interaction.

Цифровая трансформация набирает обороты и проблемы, связанные с ней, начинают затрагивать уже и межнациональные интересы. Поведение стран и корпораций в цифровой среде во многом уже изменило экономические и политические реалии. Прежние роли меняются и размываются. Угрозы национальной безопасности обрели новые формы, а инструменты конкуренции — парадоксальные ограничения.

2022 год может стать постпандемийным и послужить началом ведения бизнеса в новом формате. Государства всего мира берут курс на восстановление экономики после корона кризиса. Следует осознавать роль и влияние глобального цифрового пространства как на борьбу с пандемией, так и на геополитические процессы. Развитие цифровых технологий имеет ряд положительных аспектов, которые

открывают широкий спектр возможностей для общества, бизнеса и государства, однако есть и отрицательные эффекты столь мощного воздействия цифровизации, которые нами будут рассмотрены в данной работе.

Эволюция научной мысли необратима и имеет поступательное, прогрессивное изменение. Действительно, 21 век — век информационных технологий. Цифровая трансформация коснулась всех сфер жизнедеятельности общества и интенсивно развивается, в том числе и в управленческой деятельности публичной администрации. В современной России появилось новое направление развития научной мысли — цифровая трансформация. Обращаясь к хронологии становления и развития данного феномена следует отметить, что в основе лежит Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [4]. В данном документе для осуществления прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания определены основные национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года, прежде всего:

- сбережение народа и повышение качества жизни граждан;
- обеспечение защищенности населения от внутренних угроз и вызовов во всех сферах жизнедеятельности;
- цифровая трансформация, в рамках которой предусмотрено увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов и проч.

В целях реализации положений данного Указа принято Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти» [5]. В документе отмечается, что в рамках цифровой трансформации должны происходить изменения государственных функций, таких функций как предоставление государственных услуг гражданам. Данные

услуги должны предоставляться в цифровой форме.

Внедрение цифровых технологий будет оказывать существенное влияние на эффективность работы публичной администрации, способствовать совершенствованию взаимодействия государственных органов, общественных организаций, институтов гражданского общества в решении задач и функций государства по защите прав и свобод гражданина, обеспечению социально экономического развития государства, а также безопасности и обороны страны. Посредством цифровой трансформации должны коренным образом измениться качество деятельности органов публичной власти.

Следует отметить, что Премьер-министр России Михаил Мишустин 12 мая 2021 г. во время выступления в Госдуме с ежегодным отчетом о работе Правительства в 2020 г. обозначил создание государства без бюрократии как одну из целей кабинета министров. По его мнению следует создать такую систему, которая была бы необременительна для людей и бизнеса, государство, в котором не нужно просить об услугах. Они должны предоставляться в про активном режиме без сбора документов и справок. При этом Правительство планирует сократить до минимума участие чиновников в процессе оказания услуг, исключить получение справок, бумажных документов, а также посещение учреждений публичной администрации.

Единая цифровая платформа объединит в себе все меры социальной поддержки. С ее помощью граждане смогут получать пенсии и пособия без заявлений и подтверждающих документов. В данном проекте также планируется к 2025 году все меры социальной поддержки перевести в электронный формат где они будут предоставляться гражданам без заявлений и подтверждающих документов.

Утвердить стратегии цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Правительству поручил Президент по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам [6] состоявшемся 5 августа 2021 г.

В контексте выполнения поручений Президента распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 г. № 2998-р

утверждено «Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления»[7] В ходе реализации стратегического направления будут внедрены следующие технологии:

- искусственный интеллект;
- большие данные;
- интернет вещей.

Если первые два блока технологий более-менее понятны простому обывателю, то у третьей группе — интернет вещей у большинства имеются весьма смутные представления. И дело здесь не в новизне данной технологии. В 2019 году «уже исполнилось 20 лет концепции интернета вещей (Internet of Things, или IoT). Она уже не нова, но не всем известно, какое изобилие технологий и инженерных решений под ней скрывается» [11]. В общих чертах «Интернет вещей (IoT) объединяет устройства в компьютерную сеть и позволяет им собирать, анализировать, обрабатывать и передавать данные другим объектам через программное обеспечение, приложения или технические устройства» [12]. Интернет вещей представляет собой концепцию сети передачи данных между устройствами. Внутри IoT люди могут общаться с «вещами», а «вещи» общаться между собой.

Целями цифровой трансформации государственного управления являются «социально-экономическое развитие Российской Федерации, выраженное в росте реальных доходов и повышении покупательской способности граждан Российской Федерации, повышение инвестиционной привлекательности государства, обеспечение национальной безопасности и личной безопасности граждан.

Задачами цифровой трансформации государственного управления являются повышение качества и системность исполнения следующих государственных функций:

- государственное регулирование и выработка государственной политики в отраслях экономики и социальной сфере;
- предоставление государственных и муниципальных услуг; осуществление контрольной и надзорной деятельности;
- управление государственным имуществом;
- обеспечение безопасности государства в целом и граждан в частности» [7].

Обращаясь к истокам становления данного феномена уместно отметить, что с развитием информационных технологий на рубеже XX—XXI веков в современном социуме широкое распространение получила цифровизация, которая коснулась всех сторон жизнедеятельности общества.

К услугам россиян по всей стране введены в эксплуатацию и успешно функционируют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), по принципу «одного окна», причем посредством однократного обращения заявителя с соответствующим запросом.

По поручению Президента России В. Путина Правительство до конца 2022 г. должно перевести в электронный формат все социально значимые услуги. Список таких услуг составит как минимум 160, в том числе более 100 услуг появятся в электронном виде до конца 2021 года. Среди прочих можно будет оформить документы при рождении ребенка, получить удаленную консультацию у врача-специалиста высшей категории, дистанционно заключить трудовой договор, обжаловать штрафы ГИБДД, рассчитать пенсию, зарегистрировать законный брак и т.п. Теперь зарегистрировать брак в неторжественной обстановке, получить повторные свидетельства и справки, внести изменения в свидетельства о рождении, заключении или расторжении брака и другие документы можно во всех 134 центрах госуслуг Москвы [13].

Внедрение инструментов искусственного интеллекта позволило объединить процесс оказания государственных услуг в одну информационную систему стоящую на единой цифровой платформе. Представляется целесообразным на этой основе создать межведомственную систему электронного взаимодействия объединяющие себя все банки данных не только министерств и ведомств государственной власти различных уровней, при этом необходимо обратить внимание на создание такой системы на перспективу на уровне муниципалитетов. Речь идет о необходимости включения всех базовых государственных информационных ресурсов в единую информационную систему, для того чтобы потребители путем одного клика могли избежать сотни ненужных манипуляций и действий. Например

для получения определенного социального пособия граждане должны были предъявить множество справок, подтверждающих право на их получение. Здесь представляется целесообразным использование инструментов искусственного интеллекта, который взял бы на себя всю рутинную работу по сбору необходимых документов.

Система межведомственного электронного взаимодействия должна действовать в режиме одного клика он-лайн 24×7 и выдавать информацию по запросу тех операторов, которые имеют к ней доступ в интересах конечного потребителя, гражданина Российской Федерации, обратившегося за предоставлением такой услуги. Создание такой системы является одной из актуальнейших задач современной России, которая позволит унифицировать работу органов власти, в том числе на Федеральном, региональном уровне Российской Федерации, а также на уровне муниципалитетов.

В июне 2020 г. был принят Федеральный закон № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре», содержащем сведения о населении Российской Федерации [3], в котором прописаны этапы внедрения системы межведомственного электронного взаимодействия до 2026 г. На протяжении данного периода будет вестись работа по оценке правоприменительной практики в данном направлении цифровой трансформации жизнедеятельности нашего государства с целью совершенствования ее инструментов.

Говоря о трансформации предмета современного административного права, прежде всего следует отметить, что «коренным блоком» административного права являются отношения возникающие в сфере реализации управленческих функций публичного администрирования.

Однако как нами отмечалось в предыдущих публикациях, посвященных рассматриваемой проблематике, устаревшая, не отвечающая реалиям сегодняшнего дня доктрина административного права в настоящее время перестала соответствовать целям и задачам публичного администрирования и остро нуждается в современной концепции формирования своей системы административного и административно-процессуального законодательства,

реформа которой проводится Правительством РФ в настоящее время.

Также уместно отметить, что в научных кругах до сих пор идет дискуссия о понятии, сущности и содержании государственного управления.

Следует обратить внимание, что практически каждый ученый трактуют его по-разному: управление в широком смысле, в узком смысле, жесткое управление, мягкое управление, специальное управление и т.д. На наш взгляд различные, в основном ведомственные подходы ученых и исследователей к пониманию государственного управления вносят лишь сумятицу и неразбериху в определении истинной сущности этого феномена.

По мнению одного из мэтров административной правовой науки Ю.Е. Аврутина в качестве предпочтительного нужно считать «узкое понимание» государственного управления (многократно рассмотренного и аргументированного учеными в научных трудах)[9] как «исполнительно-распорядительная деятельность специально создающихся государственных органов, функционально и компетенционно отличающихся от иных форм реализации государственной власти»[8].

В современной России в связи с принятием поправок к Конституции 2020 г. существует и другая точка зрения видного ученого-административиста, профессора Ю.Н. Старилова.

По мнению автора, «в качестве главного вывода из рассуждений относительно предназначения новой конституционно-правовой категории «публичная власть» становится дальнейшее укрепление позиции в понимании государственного управления именно в широком смысле данного термина, то есть включение в его содержание практической деятельности (публичного управления) всех органов государственной власти»: государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Автор настоящих строк на страницах своих публикаций ранее неоднократно выдвигал аналогичное умозаключение, при этом следует согласиться с авторитетным мнением уважае-

мого профессора, что при таком подходе «система государственного управления расширяет свои границы, в пределах которых достаточно места и государственным органам, осуществляющим законотворчество (законодательную деятельность) и судопроизводство (правосудие). Насколько правилен и объясним этот подход?» [10] Время покажет.

В целом поддерживая данную позицию, а также в развитие этих положений на наш взгляд, представляется целесообразным обратиться к легальной трактовке понятия «государственное управление», данного в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в ч.2 ст.3 которого государственное управление трактуется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [2].

Как следует из его содержания, государственное управление есть деятельность именно всех органов государственной, а не прерогатива только исполнительной власти, а точнее, применительно к положениям действующей Конституции РФ, публичной власти по реализации своих полномочий. Однако в реалиях социального, правового демократического государства, которым является современная Россия, как нами отмечалось, данный термин остался не востребован, да и в новой редакции Конституции он встречается лишь один раз в контексте управления государственным имуществом.

Нами предлагается универсальный, соответствующий реалиям сегодняшнего дня термин «администрирование», который в современной России уверенно входит в оборот. Данное понятие является комплексным и на наш взгляд более широким по содержанию нежели управление, при этом еще раз следует отметить, что без управленческой функции публичного администрирования не может быть поступательного развития российской государственности во всех сферах жизнедея-

тельности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Конституционализация правового института «публичная власть» в Основном законе является актуальным и своевременным, так как после принятия Конституции 1993 года Россия встала на совершенно новый путь развития — построение социального, демократического, правового государства. При таком подходе органы публичной власти осуществляют реализацию задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности. Именно такая деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической и иных сферах нами именуется публичным администрированием.

Публичное администрирование как динамический механизм представляет собой деятельность публичной администрации, осуществляемую на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности.

Данное понятие является комплексным и на наш взгляд более широким, нежели государственное управление, т.к. помимо исполнительной власти, осуществляющей поступательное развитие российской государственности во всех сферах жизнедеятельности, в его содержание входит законодательная власть, прописывающая правоустановления, направленные, в том числе, на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности, а также судебная власть, восстанавливающая права и свободы граждан, нарушенные неправомерными действиями должностных лиц публичной администрации.

Резюмируя, следует отметить, что цифровая трансформация коснулась всех сфер жизнедеятельности общества в современной России, в том числе управленческой деятельности публичной администрации. Посредством внедрения цифровых технологий существенным образом трансформируется управленческая деятельность публичной администрации,

исключаются многие трудоемкие операции в сфере оказания государственных услуг, оптимизируется в электронную форму процесс обращения граждан за получением необходимых справок и прочих документов.

Путем цифровой трансформации в стране планируется создание суперсервисов по оказанию различного рода услуг, объединенных общей платформой, что коренным образом изменит результативность деятельности органов публичной власти.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014 г. № 26 (часть I) ст. 3378
3. Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006080019>
4. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/001202010140027>
6. Поручение Президента РФ от 5 августа 2021 г. «Перечень поручений по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам» <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/66331>
7. Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110260034>
8. *Аврутин Ю.Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 21.
9. *Стариков Ю.Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sisteme-edinoy-publichnoy-vlasti-terminologicheskii-ityog-konstitutsionnoy-reformy>
10. *Стариков Ю.Н.* Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // Административное право и административный процесс. 2020. № 7. С. 25.
11. Интернет вещей: что это и куда он нас приведет? https://geekbrains.ru/posts/what_is_iiot.
12. <https://trends.rbc.ru/trends/industry/5db96f769a7947561444f118>
13. <https://www.vesti.ru/finance/article/2509690> (дата обращения 05.11.2021 г.)

УДК 34
ББК 67

© Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. 2021

Особенности конституционно-правового статуса соотечественников в Российской Федерации

Елена Юрьевна Зинченко,

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

E-mail: elena9998863@yandex.ru

Евгений Николаевич Хазов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: evg.hazow@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Для цитирования: Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Особенности конституционно-правового статуса
соотечественников в Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса.
2/2021. С. 15–21.

Аннотация. В статье рассматриваются специфические особенности конституционно-правового статуса соотечественников в России, связанные с его концептуальными правовыми основами, а также соотношение его с основополагающими началами (принципами) конституционного права. Подчеркивается, что сегодня в мире миграционная политика становится не только компонентом социальной политики, но и шире — отражением культурного кода, цивилизационной идентичности, исторических традиций и актуальных трендов в сфере глобализации современного общества.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус соотечественника, добровольное переселение соотечественников проживающих за рубежом, миграционно-правовая политика, внешняя миграция, внутренняя миграция.

Features of the constitutional and legal status of compatriots in the Russian Federation

Elena Yurievna Zinchenko,

candidate of law, professor, professor of the department of constitutional
and municipal law Moscow university of the ministry of internal affairs of Russia

E-mail: elena9998863@yandex.ru

Evgeny Nikolaevich Khazov,

doctor of law, professor, professor of the department of constitutional
and municipal law Moscow university of the ministry of internal affairs of Russia

E-mail: evg.hazow@yandex.ru

Annotation. The article deals with the specific features of the constitutional and legal status of compatriots in Russia, related to its conceptual legal foundations, as well as its relationship with the fundamental principles (principles) of constitutional law. It is emphasized that today in the world, migration policy is becoming not only a component of social policy, but also a broader reflection of the cultural code, civilizational identity, historical traditions and current trends in the field of globalization of modern society.

Keywords: constitutional and legal status of a compatriot, voluntary resettlement of compatriots living abroad, migration and legal policy, external migration, internal migration.

В связи с распадом СССР миллионы наших соотечественников оказались во вновь образованных независимых государствах на положе-

нии национальных меньшинств, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Русскоязычное население за рубежом столкнулось со

сложной политической, экономической, культурной и психологической ситуацией и, безусловно, нуждается в помощи и поддержке России. В Конституции Российской Федерации [1] ст. 61 п. 2 отмечается, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Обеспечение национальных интересов России в области защиты прав соотечественников за рубежом для российской государственности определяется, прежде всего, современным положением России в мировом сообществе, изменениями в системе международных отношений, а также стремительными и масштабными трансформациями в геополитической обстановке [2].

Россия на новом рубеже веков вынуждена в очередной раз отвечать на вызов времени, обретая новую правовую реальность с опорой на национальные особенности своего развития. Многие проблемы наших соотечественников за рубежом имеют правовую природу, затрагивающую национальные интересы России. По важнейшим экономическим и научно-техническим направлениям утрата позиций России здесь может стать необратимой в связи с усилением конкуренции развитых западных государств [3]. Поэтому дальше и особенно ближе зарубежье является зоной национальных интересов и пристального внимания отечественной внешней и внутренней политики Российской Федерации.

Нарушение прав и свобод человека по национальному признаку, возвеличивание роли одних этносов за счет других несут угрозу национальным интересам России, обостряя межнациональные конфликты и сепаратистские тенденции. В то же время эффективное решение наиболее острых и масштабных проблем соотечественников как в ближнем, так и дальнем зарубежье, составляет важное условие для формирования вдоль российских рубежей надежного пояса добрососедства и сотрудничества. В этом смысле особое звучание приобретает реализация соотечественниками основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции России [4]. Природа миграционных отношений, на которые направлена регулятивно-управленческая функция государства, связана, прежде всего, с правами каждого человека, законно находящегося на территории Российской Федерации, на свободу пере-

движения, выбор места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации, на свободный выезд из страны, а для российских граждан — на беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию [5].

Соответственно, в компетенции государственных органов находятся вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина, гражданства России, внешней политики и международных отношений, безопасности государства, то есть те вопросы, которые относятся к ведению Российской Федерации. В то же время миграционные отношения складываются и в связи с обеспечением и защитой прав мигрантов, соблюдением мигрантами правопорядка. Регулирование миграционных отношений осуществляется с учетом интересов общественной безопасности, а эти вопросы согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что подразумевает возможность участия последних в реализации соответствующих полномочий [6]. Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из приоритетных направлений совершенствования миграционной политики Российской Федерации. Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком, соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей российского сообщества. Госпрограмма не имеет аналогов в российской истории и явилась новаторским шагом, продиктованным стремлением нашего государства поддержать соотечественников, покинувших Россию по различным причинам в разное время, помочь желающим вернуться на историческую родину. При этом Госпрограмма содействует социально-экономическому развитию регионов — обеспечивает дополнительный приток трудоспособного населения, молодежи, квалифицированных специалистов. Механизм Государственной программы сформирован в 2006 году и предполагает оказание значимой поддержки соотечественникам, принявшим решение о переселении в Россию. С 31 декабря 2012 года вступила в силу новая редакция Государственной программы. С указанного момента

действие Государственной программы не ограничено каким-либо сроком.

Несмотря на то, что Госпрограмма действует уже более 13 лет, она продолжает оставаться востребованной соотечественниками и успешно реализуется на территориях уже 80 субъектов нашей страны. Государственная программа, предпринятая Российским государством, способствует социально-экономическому развитию России, что невозможно без кардинального изменения демографической ситуации, характеризующейся в настоящее время оттоком населения со стратегически важных для России территорий, сокращением общей численности населения, в том числе трудоспособного возраста [7].

Основными целями разработанной по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 (ред. от 12.05.2020) [8], являются стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников в Россию, содействие социально-экономическому развитию регионов и решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

Россия заинтересована в широком определении понятия «соотечественник за рубежом». К нему можно отнести каждого, кто являлся подданным Российской империи, состоял в гражданстве Российской Республики, РСФСР, СССР, Российской Федерации, а также его потомков, если он считает Россию своей Родиной, знает русский язык, готов поддерживать с ней гуманитарные, экономические связи или переехать на постоянное место жительства. Не нужно бояться искусственного увеличения такой категории лиц. Признание соотечественником не должно влечь автоматического предоставления льгот. Это неминуемо приведет к иждивенчеству. Экономические преференции необходимо предоставлять тем, кто намерен переселиться в Россию, причем с пользой не только для себя, но и для нее.

В остальных случаях должны использоваться меры дипломатической, политической поддержки, стимулирования развития изучения русского языка, продвижения культуры, искусства народов нашей страны [9].

Соотечественники — это лица, родившиеся в пределах одного государства, проживающие в настоящее время или в прошлом в нем, наделенные общностью языка, религии, культурного наследия, привязанностью к традициям и обычаям, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Соответственно, под понятием «соотечественники за рубежом» Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» [10] подразумевает четыре категории лиц:

1) граждан РФ, постоянно проживающих за пределами РФ;

2) лиц, состоявших в гражданстве СССР, проживающих в государствах, входивших в состав СССР, получивших гражданство этих государств или ставших лицами без гражданства;

3) выходцев (эмигрантов) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевших соответствующую гражданскую принадлежность и ставших гражданами иностранного государства либо имеющих вид на жительство, а равно ставших лицами без гражданства;

4) потомков лиц, принадлежавших к вышеуказанным трем группам, кроме потомков лиц титульных наций иностранных государств. По неофициальным данным, в результате распада действовавшей редакции закона человек для приобретения статуса соотечественника должен был представить документы, подтверждающие такое его право (например, свидетельствующие о факте рождения в СССР), после чего он получал свидетельство соотечественника. В настоящее время закон устанавливает, что признание принадлежности к соотечественнику является актом самоидентификации человека.

Вместе с тем такое признание должно подкрепляться общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных

отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией [11].

Решение об участии в Госпрограмме принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания, работы и (или) учебы и реализации своих потенциальных трудовых, образовательных, творческих и иных возможностей на территории Российской Федерации.

Однако, чтобы стать участником Государственной программы необходимо соответствовать следующим условиям: достижение 18-летнего возраста; обладание дееспособностью; соответствие требованиям, установленным Государственной программой и региональной программой субъекта Российской Федерации, избранного соотечественником для переселения; владение русским языком (устным и письменным) на уровне, достаточном для быстрой адаптации среди принимающего сообщества; соответствие требованиям на получение разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации (для соотечественников, проживающих за рубежом) [12].

К членам семьи участника Государственной программы относятся: супруга (супруг); дети, в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством); дети супруги (супруга) участника Государственной программы; родители участника Государственной программы и его супруги (супруга), в том числе приемные, супруга (супруг) отца (матери) участника Государственной программы и отца (матери) его супруги (супруга), родные сестры и братья участника Государственной программы и его супруги (супруга); дети родных сестер и братьев участника Государственной программы и его супруги (супруга), в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством), бабушки, дедушки, внуки участника Государственной программы и его супруги (супруга). Совершеннолетний член семьи участника Государственной программы имеет право самостоятельно участвовать в Государственной программе. Как мы видим, Государственная программа в дей-

ствующей редакции дает право самостоятельно участвовать в ней всем совершеннолетним членам семьи участника Госпрограммы, в том числе и супругам, которые были лишены этого права. Участие соотечественника и членов его семьи в Государственной программе может быть связано с осуществлением на территории выбранного субъекта Российской Федерации:

- трудовой деятельности в качестве наемного работника;
- получением профессионального образования, в том числе послевузовского и дополнительного образования; инвестированием и ведением предпринимательской деятельности;
- сельскохозяйственной деятельностью и агропромышленным производством;
- ведением личного подсобного хозяйства;
- иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельностью [13].

Соответствие установленным Госпрограммой условиям является основанием для проведения работы по определению конкретного варианта переселения на основе выбора соотечественника и существующих в регионах Российской Федерации возможностей приема переселенцев. При этом конкретные условия и варианты участия соотечественника и членов его семьи в Госпрограмме определяются в региональных программах переселения [14].

Участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной помощи. В Госпрограмму Указом Президента России от 12 мая 2020 г. № 322 [15] внесены дополнения, касающиеся перечня государственных гарантий и социальной поддержки за счет средств федерального бюджета, которые вступили в силу с 1 июля 2020 года, а именно:

- на компенсацию расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей;
- на компенсацию расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации, а также на уплату консульского сбора и сбора в счет возме-

щения фактических расходов, связанных с оформлением визы и приемом заявления о выдаче разрешения на временное проживание; на получение подъемных.

Размер подъемных определяется с учетом величины прожиточного минимума, установленной в соответствующем субъекте Российской Федерации для основных социально-демографических групп населения:

- на получение ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до дня приобретения гражданства Российской Федерации (но не более чем в течение шести месяцев) [16].

Размер пособия определяется с учетом величины прожиточного минимума, установленной в соответствующем субъекте Российской Федерации. Пособие не выплачивается членам семьи участника Государственной программы, не достигшим возраста 18 лет, а также участнику Государственной программы и членам его семьи, имеющим в соответствии с законодательством Российской Федерации право на пенсионное обеспечение, либо представившим для получения пособия поддельные или подложные документы, либо сообщившим о себе заведомо ложные или недостоверные сведения; на получение жилищной субсидии после приобретения гражданства Российской Федерации [17].

Размер жилищной субсидий определяется с учетом показателей средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации, используемых для расчета размеров социальных выплат для приобретения или строительства жилых помещений. Участнику Госпрограммы и членам его семьи, переселяющимся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения, государственные гарантии социальная поддержка, предусмотренная Госпрограммой, предоставляются в полном объеме [18].

Кроме того, участники Госпрограммы и члены его семьи имеют право:

- на освобождение от уплаты таможенных платежей в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза;
- на получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также среднего профессионального, высшего образования и дополнительного профессионального образования;
- на получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- на предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании граждан;
- на получение услуг в области содействия занятости населения в части содействия в поиске подходящей работы, организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, организации проведения оплачиваемых общественных работ, ярмарок вакансий и учебных рабочих мест, информирования о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации [19].

Кроме того, установлен пятилетний срок действия свидетельства участника Государственной программы (ранее 3 года), что позволит минимизировать риски, связанные с переездом соотечественников в Российскую Федерацию (увеличивается временной период для урегулирования их правового положения вплоть до приобретения российского гражданства) [20].

Участник Госпрограммы и члены его семьи также имеют право на получение разрешения на временное проживание вне квот, вида на жительство, а также на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве Российской Федерации [21].

Основные принципы и цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, основы деятельности органов государственной власти

Российской Федерации по реализации данной политики определяются Федеральным законом от 24.05.1999 N 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013 N 203-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [10]. Что касается области основных прав и свобод человека и гражданина, то Российская Федерация обеспечивает поддержку соотечественникам в обеспечении основных свобод и гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав, защиту против различных форм дискриминации, поддержку в обеспечении права на равенство перед законом [22]. Очевидно, конституционная гарантия защиты и покровительства российских граждан, находящихся за пределами Российской Федерации, должна получить свое развитие посредством принятия нового Федерального закона «О гарантиях защиты граждан Российской Федерации за рубежом» [23]. Что же касается Конституции РФ, в качестве поправки, следует включить положение о поддержке Россией своих соотечественников за рубежом как обязанности государства, а также в ст. 72 Конституции РФ предусмотреть возможность осуществления государственной политики в отношении соотечественников с участием субъектов РФ [24], что будет способствовать ее наиболее эффективной реализации, а также в федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» следует закрепить за Уполномоченным по правам человека функцию защиты прав и законных интересов соотечественников за рубежом.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 14.03.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445. <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Конституционное право России. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д. и др. Москва, 2020.
3. Конституционное право зарубежных стран. Гаврилова О.В., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М. и др. Новосибирск, 2021.
4. Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 58—60.
5. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Миграционная безопасность в призме российского конституционализма. Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 4. С. 29—33.
6. Жестянных С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области) Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.
7. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю. и др. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
8. Указ Президента РФ от 22.06.2006 N 637 (ред. от 12.05.2020) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820; 2013. № 28. Ст. 3816. <http://www.pravo.gov.ru>.
9. Петухов, Д.В. Понятие правового института «соотечественники за рубежом» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 54.
10. Федеральный закон от 24.05.1999 N 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013 N 203-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4036. <http://www.pravo.gov.ru>.
11. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.
12. Хазов Е.Н., Буракова П.О. Особенности и основные направления развития образовательной и интеллектуальной миграции в за-

рубежных странах. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 2. С. 105—109.

13. Вишнякова А.В., Деев К.И., Казакова В.Л., Кириллова О.Е., Малинина А.П., Михеева Н.И. Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: сборник информационных материалов Общая редакция — первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации А.В. Горовой. Москва, 2017.

14. Указ Президента РФ от 24.01.2020 N 61 (ред. от 29.06.2020) «Об утверждении состава Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» «Собрание законодательства РФ», 27.01.2020, N 4, ст. 348. <http://www.pravo.gov.ru>.

15. Указ Президента РФ от 12.05.2020 N 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» «Собрание законодательства РФ», 18.05.2020, N 20, ст. 3159 <http://www.pravo.gov.ru>.

16. Постановление Правительства РФ от 10.03.2007 N 150 (ред. от 11.04.2018) «Об утверждении правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания» «Собрание законодательства РФ», 19.03.2007, N 12, ст. 1415. <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 N 8 (ред. от 15.06.2016) «О порядке выплаты участникам Государственной про-

граммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 3. Ст. 454; 2013. № 10. Ст. 1036. <http://www.pravo.gov.ru>.

18. Яковлев А.Я., Яковлев В.А. К вопросу о жилищном обустройстве участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Миграционное право. 2010. № 3. С. 38—40.

19. Хазов Е.Н., Хазова В.Е., Шакун Н.В. и др. Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России. Новосибирск, 2020.

20. Воронина Н.А., Хазов Е.Н. Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке: проблемы и перспективы. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 24—28.

21. Богданов А.В., Егоров С.А., Хазов Е.Н. Миграционные процессы и их роль глобализации общества. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 12—19.

22. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Миронов А.Л. Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 8. С. 44—50.

23. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации / Москва, 2013.

24. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н. и др. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. (Конституционные поправки-2020) / Новосибирск, 2020.

УДК 349.681
ББК 67

© С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. 2021

Формирование цифровой среды доверия в рамках ЕАЭС¹

Сергей Михайлович Зырянов,

главный научный сотрудник ИЗиСП; доктор юридических наук, профессор

E-mail: adm6@izak.ru

Анастасия Валентиновна Калмыкова,

старший научный сотрудник ИЗиСП, старший преподаватель

Департамента правового регулирования бизнеса факультета права НИУ ВШЭ

E-mail: adm4@izak.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: — Хадисов Г.Х. кандидат юридических наук, доцент

Для цитирования: С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. Формирование цифровой среды доверия в рамках ЕАЭС. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 22—27.

Аннотация. Реализация национального проекта «Цифровая экономика России» и федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» нацелены на разработку и внедрение передовых технологий экономического развития и формирование цифровой среды доверия как обязательного условия широкого использования цифровых технологий, информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечения более полной реализации прав и свобод граждан в информационной сфере. Однако членство России в Евразийском экономическом союзе предъявляет новые требования к обороту информации между государствами-членами Союза. В этих условиях возрастает актуальность формирования доверительных отношений, одним из основных условий для которых является достоверность информации, которой обмениваются государства-члены. В статье представлен анализ механизма обеспечения доверия к информации, обрабатываемой между государствами-членами ЕАЭС и в его органах, выявлены его связи с национальными механизмами обеспечения цифровой среды доверия.

Ключевые слова: информация, электронный документ, механизм правового регулирования, информационная среда доверия, удостоверяющие центры, электронная цифровая подпись.

Formation of a digital environment of trust within the EAEU

Sergey Mikhailovich Zyryanov,

chief researcher IZiSP, doctor of law, professor

E-mail: adm6@izak.ru

Anastasia Valentinovna Kalmykova,

senior researcher of ISiSP, senior lecturer of the Department of legal regulation of Business of the faculty of law of the Higher School of Economics

E-mail: adm4@izak.ru

Annotation. The implementation of the national project «Digital Economy of Russia» and the federal project «Regulatory Regulation of the Digital Environment» are aimed at developing and implementing advanced technologies for economic development and the formation of a digital environment of trust as a prerequisite for the widespread use of digital technologies, information and telecommunication networks, ensuring a more complete realization of the rights and freedoms of citizens in the information sphere. However, Russia's membership in the Eurasian Economic Union imposes new requirements on the circulation of information between the member states of the Union. In these conditions, the relevance of the formation of trusting relations increases, one of the main conditions for which is the reliability of information exchanged by the member states. The article presents an analysis of the mechanism for ensuring confidence in the information circulated between the EAEU member states, reveals its links with national mechanisms to ensure a digital environment of trust.

Keywords: information, electronic document, mechanism of legal regulation, information environment of trust, certification centers, electronic digital signature.

В современном информационном мире достоверность информации имеет ключевое значение не только для граждан, как основных потребителей информации, необходимой им для удовлетворения самых разнообразных потребностей, но и для государств, которые призваны эти потребности граждан удовлетворять или создавать надлежащие условия для их удовлетворения. Одним из таких условий является доверие, значение которого подчеркивают многие современные исследователи². Залогом установления доверительных отношений выступает достоверность информации, что особенно важно в международных отношениях. Принципы международного права, установленные Уставом ООН, Декларацией о принципах международного права 1970 г., Хельсинским заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. требуют от государств разрешать международные споры мирными средствами, не вмешиваться во внутренние дела друг друга, сотрудничать друг с другом, уважать права человека и основные свободы. Соответственно формируя доверительную информационную среду государства не только должны создать действенный механизм защиты прав граждан в связи с использованием информационных технологий и четкую регуляторную среду взаимодействия различных субъектов права в цифровой среде, но и не нарушить суверенные права иного государства.

Если на ранних этапах развития информационного общества достоверность информации связывалась с решением вопросов подлинности электронных документов и аутентичности выражения в нем воли субъекта права, то как правильно подчеркнула профессор Терещенко Л.К. «с переходом к формированию цифровой экономики задача создать единую среду доверия стала необходимым условием самого существования цифровой экономики»³.

Формирование доверительного пространства на основе цифровых технологий особенно актуально в условиях развития интеграционных процессов, направленных на сближение национальных экономик в единую систему мирового хозяйства на основе не только единых принципов, но и единых правил поведения хозяйствующих субъектов.

При этом переход от экономики традиционного уклада к цифровой, актуализирует вопрос о равноправном стратегическом партнерстве государств в глобальном информационном пространстве на основе их суверенного равенства⁴, с одной стороны и, защите прав и законных интересов граждан и субъектов предпринимательства при использовании информационной инфраструктуры для экономического взаимодействия друг с другом, с другой.

Образованный Договором⁵, подписанным в Астане 29 мая 2014 г. Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС), объединивший республики Беларусь, Казахстан и Российскую Федерацию, к которым позже присоединились республики Кыргызстан⁶ и Армения⁷, основан на общепризнанных принципах международного права, а также на определенных Договором принципах уважения особенностей политического устройства государств-членов, обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов, соблюдения принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции.

ЕАЭС образован в целях создания условий для стабильного развития экономик государств-членов, повышения жизненного уровня их жителей за счет формирования единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик в мире. Договор в совокупности с иными международными правовыми актами, составляющими право Союза, задает вектор развития единого рынка торговли, в том числе с учетом цифровой трансформации. Как отмечается в Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года, утвержденным решением Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12⁸, «без развития цифровой экономики и совместной реализации проектов в рамках цифровой повестки государства-члены лишают себя новых возможностей, оставаясь в рамках традиционных процессов, отношений и связей».

Формирование единого информационного пространства для оказания электронных услуг как в рамках отдельных видов деятельности, так и на основе интеграции информационных систем — является одной из задач построения

цифровой экономики практически во всех государствах-членах ЕАЭС⁹.

Без развития информационного взаимодействия на наднациональном уровне без использования новых бизнес-процессов, цифровых моделей и создания цифровых активов невозможно обеспечить интеграционные процессы. Статьей 23 Договора предусмотрено использование информационно-коммуникационных технологий и формирование трансграничного пространства доверия в границах Союза. Договор предусматривает создание интегрированной информационной системы, объединяющей территориально распределенные национальные информационные ресурсы и информационные системы уполномоченных органов государств-членов ЕАЭС, информационные ресурсы и информационные системы Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК). Залогом функционирования интегрированной информационной системы является согласованная политика в области форматизации и информационных технологий.

Вопросы, связанные с формированием трансграничного пространства доверия, регламентируются в приложении № 3 к Договору «Протокол об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза». В основе формирования трансграничного пространства лежат следующие принципы:

- принцип, который можно было бы определить как принцип суверенности: каждое государство-член ЕАЭС свободно в формировании собственного цифрового пространства доверия;
- принцип территориальной распределенности: государство-член ЕАЭС в своих границах создает собственный национальный механизм обеспечения доверия (национальные компоненты системы); Евразийская экономическая комиссия (далее — ЕЭК), как постоянно действующий исполнительный орган Союза, в свою очередь, создает механизм, обеспечивающий защиту информации, обращаемой в органах ЕАЭС (интеграционный компонент). Таким образом, создается два уровня поддержания пространства доверия и организуются необходимые каналы связи между ними, в результате

формируется общее пространство доверия к обращаемой в ЕАЭС информации со стороны каждого государства-участника;

- принцип гармонизации, наличие которого обосновано установлением в рассматриваемой сфере согласованной политики, и предполагает установление сходного правового регулирования в государствах-членах ЕАЭС в рамках цифровой повестки на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения общих целей развития ЕАЭС.

Отдельными исследователями¹⁰ предлагается также выделить принцип технологической нейтральности, введенный первоначально Типовым законом ЮНСИТРАЛ об электронной торговле¹¹, и предполагающий принятие положений, которые являются нейтральными в отношении используемой технологии.

Построение трансграничной среды доверия вызывает ряд проблем не только технического характера, связанных с совместимостью технологических процессов и информационных платформ государств-членов ЕАЭС, используемого ими программного обеспечения, выбора метода идентификации и аутентификации, но и правовых, к которым следует отнести различные:

- механизмы правового регулирования обращения электронных документов, электронной подписи и идентичности субъекта;
- правовые подходы к защите персональных данных в государствах-членах ЕАЭС;
- стандарты защиты и обработки информации, обмена данными;
- правовой статус удостоверяющих центров.

При таких условиях жизнеспособность трансграничной среды доверия ЕАЭС возможна только при условии унификации требований (как организационных, так и технических) ко всем составляющим как национального так и интеграционного компонента. Названный принцип гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС должен основываться на едином векторе, общих принципах и заданных базовых значениях с тем, чтобы создать действенную цифровую инфраструктуру на единой рынке ЕАЭС.

В целях создания механизма трансграничного пространства доверия помимо уже упомянутого Протокола, вошедшего в состав Договора о ЕАЭС в качестве приложения № 3, ЕЭК утвердила Концепцию использования при межгосударственном информационном взаимодействии сервисов и имеющих юридическую силу электронных документов¹²; Стратегию развития трансграничного пространства доверия¹³, Положение об обмене электронными документами при трансграничном взаимодействии органов государственной власти государств — членов Евразийского экономического союза между собой и с Евразийской экономической комиссией¹⁴, Положение о комиссии по проверке компонентов общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде на соответствие требованиям к созданию, развитию и функционированию трансграничного пространства доверия и Требования к созданию, развитию и функционированию трансграничного пространства доверия¹⁵ и др.

Концептуально механизм обеспечения трансграничного пространства доверия в пределах ЕАЭС можно описать как признание документов, подписанных электронной цифровой подписью, имеющими равную юридическую силу с аналогичными документами на бумажном носителе, для чего необходимо применение единых криптографических средств при трансграничном обмене данными. При этом используются международные рекомендации по построению инфраструктуры открытых ключей (Public Key Infrastructure). Таким образом можно добиться взаимоприемлемого уровня доверия при межгосударственном обмене данными и электронными документами органов государственной власти государств-членов между собой и с ЕЭК, а также защищенности и надежности функционирования трансграничного пространства доверия.

Элементы трансграничного пространства доверия образуют специфическую архитектуру трансграничного пространства доверия. Она включает в себя операторов общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде; криптографические стандарты; сертификаты ключей проверки ЭЦП; службы и сервисы доверенной третьей стороны; удостоверяющие центры, их средства;

средства ЭЦП, штамп времени; контроль, в том числе путем проверки компонентов общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде.

Служба легализует (подтверждает подлинность) электронных документов и ЭЦП в фиксированный момент времени; гарантирует доверие в межгосударственном обмене документами; обеспечивает правомерность применения ЭЦП в соответствии с национальными законодательствами. Доверенные третьи стороны Комиссии и государств-членов обеспечивают функционирование 5 типов сервисов: подтверждения подлинности; проверки полномочий; штампа времени; хранения данных; предоставления информации¹⁶.

Организационную структуру механизма обеспечения трансграничного пространства доверия образуют следующие субъекты:

- межгосударственная комиссия. Она обеспечивает создание, развитие и функционирование трансграничного пространства доверия, осуществляет контроль за этим, является оператором интеграционного компонента общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде; во взаимодействии с уполномоченными органами разрабатывает и утверждает технические, технологические, организационные документы, содержащие требования к удостоверяющему центру;
- операторы общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде. Они обеспечивают доверие между субъектами электронного взаимодействия, осуществляют соответствующие функции и предоставляют услуги;
- аккредитованные операторы общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде эксплуатируют элементы трансграничного пространства доверия для предоставления услуг и осуществления функций;
- аккредитованный удостоверяющий центр Комиссии и аккредитованные удостоверяющие центры государств-членов создают сертификаты ключей ЭЦП и обеспечивают ими субъектов электронного взаимодействия;

удостоверяющий центр службы доверенной третьей стороны создает сертификаты ключей проверки ЭЦП, предназначенных для электронного взаимодействия доверенной третьей стороны и уполномоченных доверенных третьих сторон государств-членов (все они являются владельцами сертификатов ключей проверки указанных ЭЦП). Требования к удостоверяющему центру устанавливаются с учетом утверждаемых Комиссией моделей угроз безопасности информации и действий нарушителя. Функции: (а) регистрация доверенной третьей стороны Комиссии и доверенных третьих сторон государств-членов; (б) создание и выдача сертификатов ключей проверки ЭЦП; (в) определение полномочий лиц, выступающих от имени доверенных третьих сторон; (г) подтверждение владения ключом ЭЦП, соответствующим ключу проверки ЭЦП, отказ в создании сертификата ключа проверки ЭЦП; (д) установление сроков действия сертификатов ключей проверки ЭЦП; (е) прекращение действия и аннулирование сертификатов ключей проверки ЭЦП; (ж) ведение реестра сертификатов ключей проверки ЭЦП; (з) ведение списка прекративших действие и аннулированных (отозванных) сертификатов ключей проверки ЭЦП; (и) уведомление владельца сертификата ключа проверки ЭЦП о его аннулировании; (к) проверка уникальности ключей проверки ЭЦП; (л) защита информации в реестре и списке; (ь) хранение информации, внесенной в реестр; (н) обеспечение доступа на безвозмездной основе всех уполномоченных третьих сторон к реестру сертификатов с использованием средств интегрированной системы в любое время; (о) осуществление проверок ЭЦП по обращениям доверенной третьей стороны; (п) создание штампов времени;

- доверенная третья сторона Комиссии, доверенные третьи стороны государств-участников;
- комиссия по проверке компонентов общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде на соответствие требованиям к созданию, развитию и функционированию трансграничного пространства доверия осуществляет аккредитацию операторов элементов трансграничного пространства доверия;

- уполномоченный орган обеспечивает создание, развитие и функционирование трансграничного пространства доверия, является оператором государственного компонента документирования информации в электронном виде. В связи с тем, что страной пребывания ЕЭК является Российская Федерация, российский уполномоченный орган играет роль уполномоченного органа страны пребывания Комиссии.

Государственные органы, физические и юридические лица являются субъектами электронного взаимодействия, то есть, фактически, внешними для этой системы пользователями.

Важнейшими условиями обеспечения достоверности информации для поддержания цифровой среды доверия являются административные процедуры. В настоящее время актами ЕАЭС предусмотрены две такие процедуры:

- аккредитация операторов элементов трансграничного пространства доверия. Проводится в 2 этапа: предварительная оценка эксплуатируемого оператором элемента трансграничного пространства доверия; анализ направленного уполномоченным органом запроса на аккредитацию и принятие решения об аккредитации;
- проверки аккредитованных операторов — не реже 1 раза в год проводится подтверждение соответствия эксплуатируемых аккредитованными операторами элементов трансграничного пространства доверия установленным требованиям или законодательству государств-членов.

Предпринятые шаги направлены на то, чтобы обеспечить субъектов предпринимательской деятельности средствами доверенных цифровых дистанционных коммуникаций, возможностью единообразной удаленной идентификации контрагентов для совершения юридически значимых действий, законности цифрового документооборота в рамках Союза вне зависимости от страны- совершения сделок.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Zheng Y., Holtmanns S.* Trust modeling and management: from social trust to digital trust / Computer security, privacy and politics: current issues, challenges and solutions — IGI Global, 2008. P. 290—323.

2. Губанова С.Е. Доверие в цифровых технологиях // Научно-практические исследования. 2017. № 9. С. 41.

3. Санникова Л.В., Харитонова Ю.С. Правовые аспекты применения технологии распределенных реестров для формирования новой среды доверия в обществе // Гражданское право. 2018. № 5. С. 3—8.

4. Терещенко Л.К. Обеспечение информационной безопасности на основе формирования единой цифровой среды доверия // Информационная безопасность и единая цифровая среда доверия: сборник материалов научных мероприятий (Москва, 25 мая 2020 г., 17 сентября 2020 г.) / коллектив авторов; отв. ред. С.М. Зырянов, Л.К. Терещенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. С. 6—17.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках реализации научного проекта № 18—29—16113 «Разработка концепции правового регулирования обеспечения информационной безопасности на основе формирования единой цифровой среды доверия»

² Zheng Y., Holtmanns S. Trust modeling and management: from social trust to digital trust / Computer security, privacy and politics: current issues, challenges and solutions — IGI Global, 2008. P. 290—323; Губанова С.Е. Доверие в цифровых технологиях // Научно-практические исследования. 2017. № 9. С. 41; Санникова Л.В., Харитонова Ю.С. Правовые аспекты применения технологии распределенных реестров для формирования новой среды доверия в обществе // Гражданское право. 2018. № 5. С. 3—8 и др.

³ Терещенко Л.К. Обеспечение информационной безопасности на основе формирования единой цифровой среды доверия // Информационная безопасность и единая цифровая среда доверия. Сборник материалов научных мероприятий (Москва, 25 мая 2020г., 17 сентября 2020 г.). Отв. ред. С.М. Зырянов, Л.К. Терещенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2021. С. 10.

⁴ См. Концепция Конвенции ООН об обеспечении международной информационной безопасности // <http://www.scrf.gov.ru/security/information/document112/>

⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasian-commission.org/>, 05.06.2014.

⁶ «Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» (Подписан в г. Москве 23.12.2014) // Офици-

альный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.08.2015.

⁷ «Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» (Подписан в г. Минске 10.10.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.01.2015.

⁸ Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 10.11.2017

⁹ См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.03.2016 № 235 «Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016—2020 годы»; Постановление Правительства Республики Казахстан от 12.12.2017 № 827 «Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан», Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7.

¹⁰ Ефремов А.А. Единые цифровые пространства: в поиске баланса между интеграцией и суверенностью // Информационное право. 2016. № 3. С. 36—39.

¹¹ Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле (Принят в г. Нью-Йорке 28.05.1996 — 14.06.1996 на 29-й сессии ЮНСИТРАЛ) // Типовой закон на русском языке опубликован в издании: Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1996 год. Т. XXVII. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1998. С. 319—323.

¹² Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 сентября 2014 г. № 73 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasian-commission.org/>, 06.10.2014

¹³ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27 сентября 2016 г. № 105 // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.aeunion.org/>, 28.09.2016

¹⁴ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28 сентября 2015 г. № 125 // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 29.09.2015

¹⁵ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 декабря 2018 г. № 96 // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 10.12.2018

¹⁶ Л.К. Терещенко отмечает, что доверенная третья сторона введена Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 476-ФЗ для повышения доверия к электронным документам. См.: Терещенко Л.К. Обеспечение информационной безопасности на основе формирования единой цифровой среды доверия // Информационная безопасность и единая цифровая среда доверия: сборник материалов научных мероприятий (Москва, 25 мая 2020 г., 17 сентября 2020 г.) / коллектив авторов; отв. ред. С.М. Зырянов, Л.К. Терещенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. С. 16.

УДК 616—001: 616.833.009.614
ББК 54.581 + 53.76

© С.Я Казанцев, В.И. Красильников, А.М. Гайфутдинова. 2021

Актуальные проблемы аварийности на дорогах

Сергей Яковлевич Казанцев,

доктор педагогических наук, профессор, кандидат юридических наук,
профессор кафедры криминалистики «Казанского юридического института» МВД России

E-mail: krasilnikov.49@bk.ru

Владимир Иванович Красильников,

доктор медицинских наук, действительный член (академик) Российской академии
медико-технических наук, доцент кафедры криминалистики
«Казанского юридического института» МВД России

E-mail: krasilnikov.49@bk.ru

Альфинура Минсултановна Гайфутдинова,

кандидат педагогических наук, доцент кафедры журналистики ЧУИ
«Российский исламский институт», старший преподаватель
Казанского государственного института культуры

E-mail: krasilnikov.49@bk.ru

Для цитирования: С.Я Казанцев, В.И. Красильников, А.М. Гайфутдинова. Актуальные проблемы аварийности на дорогах Казань, 2021. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 28—30.

Аннотация. В старинной русской поговорке говорится, что у России две беды: дураки и дороги. Смеем предположить, что в данном случае беда одна — дураки на дорогах.

Ключевые слова: Дорожно-транспортные происшествия, аварийность на дорогах, дорожно-транспортный травматизм.

Actual problems of accidents on the roads

Sergey Yakovlevich Kazantsev,

doctor of pedagogical sciences, professor, candidate of law, professor of the Department of criminology of the Kazan law institute of the ministry of internal affairs of Russia

E-mail: krasilnikov.49@bk.ru

Vladimir Ivanovich Krasilnikov,

MD, Full member (academician) of the Russian academy of medical and technical sciences, associate professor of the Department of criminology of the Kazan law institute of the Ministry of internal affairs of Russia

E-mail: krasilnikov.49@bk.ru

Alfinur Minsultanovna Gayfutdinova,

candidate of pedagogical sciences, associate professor of the journalism Department of the Russian islamic institute, senior lecturer at the Kazan state institute of culture

E-mail: krasilnikov.49@bk.ru

Annotation. An old Russian proverb says that Russia has two troubles: fools and roads. We dare to assume that in this case there is only one problem — fools on the roads.

Keywords: Traffic accidents, accidents on the roads, road traffic injuries.

Введение

По мнению ряда авторов, с учетом опыта научно-исторических исследований, рассматривающих хронологию сущности основ формиро-

вания профилактики дорожно-транспортных происшествий (здесь и далее ДТП), аварийности на дорогах, и как следствие дорожно-транспортного травматизма, следует рассмат-

ривать как единое целое, ибо они по характеру своему неразрывно взаимосвязаны. Сливаясь, переплетаясь и развиваясь, исходя из одной предпосылки, осуществляя одни и те же цели и задачи. Вкупе с невозможностью существования друг без друга, зачастую в связи с другими насильственными происшествиями криминального характера, которые в дальнейшем разделялись и объединялись, и в итоге закономерно сформировались в две самостоятельные дисциплины, таких как функция ГИБДД и оказание первой до медицинской помощи на дорогах [1].

Научно-технический прогресс, давший цивилизации огромное количество автомобильного транспорта, принес с собой также и рост таких относительных показателей аварийности, как количество лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, на 10 тыс. единиц транспорта (транспортный риск) и количество лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, на 100 тыс. населения (социальный риск) [2].

Проблема аварийности, связанная с автомобильным транспортом, в последние десятилетия представляет серьезную мировую проблему. Дорожно-транспортные происшествия наносят экономике стран значительный ущерб, поглощая от 1 до 3 % их валового внутреннего продукта. В целом сохраняется высокий уровень количества пострадавших. На дорогах стран мира каждый год гибнет около 1 миллиона 300 тысяч человек, а еще 50 миллионов получают травмы. По оценкам Минэкономразвития, годовой ущерб от ДТП и их последствий составляет не менее 2,5% от ВВП России. В Республике Татарстан ущерб от ДТП в абсолютном выражении оценивается в 17—20 миллиардов рублей. Кроме экономического ущерба, гибель и телесные повреждения приводят к большим эмоциональным страданиям в семьях пострадавших в ДТП. Тенденции в области дорожной безопасности таковы, что за последние 30—35 лет уровень смертности на дорогах значительно снизился, и наибольшего успеха в этом добились страны Западной Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона. В наиболее результативных странах уровень смертности приблизительно равен 5—7 смертным случаям на 100 000 жителей [3].

Неэффективная организация работы по оказанию медицинской помощи лицам, по-

страдавшим в результате таких дорожно-транспортных происшествий, является одной из основных причин их высокой смертности. Общая смертность указанных лиц в 12 раз выше, чем при получении травм в результате других несчастных случаев; инвалидами они становятся в 6 раз чаще, а нуждаются в госпитализации в 7 раз чаще. Результаты анализа положения дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения свидетельствуют о необходимости комплексного подхода к решению существующих проблем [4].

Многие страны поставили задачи по снижению смертности и травматизма и на национальном (общегосударственном) уровне, а некоторые также задали такие показатели для отдельных регионов внутри страны. Заданные показатели снижения травматизма достижимы при наличии адекватной политической воли, организованной работы ведомств и выделения достаточных средств. Анализ данных обеспечивает понимание прошлых достижений в области дорожной безопасности, а также позволяет оценить задачи по снижению травматизма и смертности на основе измеренных и прогнозируемых тенденций. Качество данных и эффективность их анализа играют основополагающую роль в правильном представлении о возможных рисках и об эффективности принимаемых мер и достижения итоговых результатов (например, числа смертей и тяжелых травм); экономии социальных издержек [5].

Поддержка научно-исследовательских работ за счет передачи знаний (НИР) и передача знаний будут играть основополагающую роль в разработке и осуществлении мер, направленных на достижение системного подхода к безопасности и на получении соответствующих результатов. Страны с высоким уровнем дохода смогут больше полагаться на инновации в достижении конечной цели по устранению смертности и тяжелого травматизма на дорогах. Для мобилизации ресурсов по поддержке услуг, соизмеримых с самим масштабом глобальной смертности и тяжелого травматизма на дорогах, потребуется тесное и постоянное международное сотрудничество. Совершенствование состояния безопасности жизнедеятельности на дорогах является одной из важнейших государственных задач. Она постоянно рассматривается на всех уровнях управления — федеральном, региональном и муниципальном. Нормативно-правовая база

включает в себя ряд федеральных законов, указов президента, постановлений правительства, федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения» [6].

В России превышение скорости, выезд на полосу встречного движения, алкоголь стали причиной почти 70% дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими. Ежегодный ущерб, по оценкам минэкономразвития, составляет порядка 2,5% ВВП. Количество лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, составило одну треть от всех погибших в Европе. Детский дорожно-транспортный травматизм является одной из самых болезненных проблем современного общества. Ежегодно на дорогах России совершаются несколько тысяч дорожно-транспортных происшествий с участием детей и подростков [7].

В настоящее время в городах и населенных пунктах происходит более 70% всех дорожно-транспортных происшествий. Темпы увеличения количества лиц, пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий в городах, опережают темпы увеличения количества дорожно-транспортных происшествий. Изучение особенностей современного дорожно-транспортного травматизма показывает, что происходит постепенное увеличение количества дорожно-транспортных происшествий, в результате которых пострадавшие получают травмы, характеризующиеся значительной степенью тяжести.

Заключение

Главное — это разработка и принятие национальной стратегии дорожной безопасности и ее реализации. Для их эффективности необходимо применение аналитической стратегии управляемых факторов риска травматизма при ДТП, а так как более 80 % всех ДТП происходит по вине водителей, человеческий фактор является основным. Этой проблеме была посвящена в ноябре 2009 г. в Москве по инициативе ООН «Первая всемирная министерская конференция по безопасности дорожного движения: время действовать!». По предложению участников конференции Генеральной Ассамблеи ООН период с 2011 по 2020 год был объявлен «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения». В большинстве стран-членов ОЭСР/МТФ за период с 1970 по 2005 г. смертность на дорогах сократилась примерно на 50%.

Наибольшее сокращение смертности от травматизма при дорожно-транспортных происшествиях достигнуто в странах Западной Европы и азиатско-тихоокеанского региона (соответственно на 61% и на 45%). В Северной Америке (США и Канаде) смертность сократилась на 20%, при этом темп сокращения был выше в 80-е, чем в последующие годы. В странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и в содружестве независимых государств (СНГ) значительный уровень ежегодного снижения был достигнут в 90-е годы, однако начиная с 2000 г. уровень смертности стабилизировался в ЦВЕ и повысился в СНГ. Что касается отдельных стран, в целом уровень смертности на душу населения стабильно снижался, начиная с 1970 г.

Список источников

1. *Авакумова Н.В.* Медицинское обеспечение при дорожно-транспортных происшествиях / Н.В. Авакумова // *Врач скорой помощи.* 2010. № 1. С. 6—7.
2. *Багненко С.Ф.* Требования к участникам проекта по обеспечению медицинской помощи пострадавшим в результате дорожно-транспортных происшествий на федеральных трассах / С.Ф. Багненко, В.В. Стожаров, А.Г. Мирошниченко // *Менеджер здравоохранения.* 2007. № 6. С. 4—7.
3. *Боровков В.Н.* Оценка мер, направленных на снижение потерь вследствие дорожно-транспортного травматизма / В.Н. Боровков // *Дальневосточный медицинский журнал.* 2010. № 1. С. 21—26.
4. *Красильников В.И.* Опыт оказания неотложной помощи в крупной многопрофильной больнице пострадавшим при автодорожных травмах / В.И. Красильников / *Монография: Казань.* 2013. 234 с.
5. *Chandran A.* The global burden of unintentional injuries and an agenda for progress / A. Chandran, A.A. Hyder, C. Peek-Asa // *Epidemiol. Rev.* 010. Vol. 32, № 1. P. 110—120.
6. *Ihekire O.* International surgery: causes of hand injuries in a developing country / O. Ihekire, S.A. Salawu, T. Opadele // *Can. J. Surg.* 2010. Vol. 53, № 3. P. 161—166.
7. *Prevalence of fractures among Thais with thalassaemia syndromes / W. Sutipornpalangkul, Y. Janechetsadatham, N. Siritanaratkul, T. Harnroongroj // Singapore Med. J.* 2010. Vol. 51, № 10. P. 817—821.

УДК 349.681
ББК 67

© С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. 2021

**Обязательные требования в условиях
экстраординарных режимов:
пределы ограничения прав граждан
и хозяйствующих субъектов**

Сергей Михайлович Зырянов,
главный научный сотрудник ИСиСП; ведущий научный сотрудник РЭУ
им. Г.В. Плеханова доктор юридических наук, профессор

E-mail: adm6@izak.ru

Анастасия Валентиновна Калмыкова,
старший научный сотрудник ИСиСП

E-mail: adm4@izak.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: Хадисов Г.Х. кандидат юридических наук, доцент

Для цитирования: С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. Обязательные требования в условиях экстраординарных режимов: пределы ограничения прав граждан и хозяйствующих субъектов. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 31—36.

Аннотация. Правовые режимы как комплексы правовых средств, с помощью которых устанавливаются более или менее стабильные, устойчивые административно-правовые порядки функционирования каких либо объектов или деятельности каких либо субъектов, представляют значительный теоретический и практический интерес в современной правовой реальности, характеризующейся повышенной изменчивостью, неустойчивостью, поскольку обеспечивают управляемость не только в обычных условиях, но и при возникновении экстраординарных ситуаций. В настоящей статье осуществлен анализ положений законодательства, предусматривающих введение экстраординарных режимов при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также дана характеристика некоторых новелл, связанных с необходимостью борьбы с пандемией COVID-19.

Ключевые слова: административно-правовой режим, ситуационное законодательство, чрезвычайная ситуация, экстраординарный режим.

**Mandatory requirements in the conditions
of extraordinary regimes:
limits of restriction of the rights of citizens and business entities**

Sergey Mikhailovich Zyryanov,
chief researcher of ISiSP; leading researcher Plekhanov Russian university
of economics, doctor of law, professor

E-mail: adm6@izak.ru

Anastasia Valentinovna Kalmykova,
senior researcher from ISP

E-mail: adm4@izak.ru

Annotation. Legal regimes, as sets of legal means through which more or less stable, stable administrative and legal procedures for the functioning of any objects or activities of any entities are established, represent a significant theoretical and practical interest in the modern legal reality, characterized by increased variability, instability, as they provide control not only in normal conditions, but also in the event of extraordinary situations. This article provides an analysis of the provisions of the legislation providing for the introduction of extraordinary regimes in the event of emergencies, as well as the characterization of some short stories related to the need to combat the COVID-19 pandemic

Keywords: administrative-law regime, case law, emergency situation, extraordinary regime.

Режимный способ регулирования общественных отношений привлекает многими достоинствами. Во-первых, устанавливая административно-правовые режимы, государство определяет пределы допустимого поведения, позволяя субъектам права свободно реализовывать свою волю в этих пределах. Во-вторых, посредством режимных правил устанавливается относительно устойчивый порядок, предсказуемость и понятность требований, ограничений и запретов. В-третьих, правовой режим являясь разновидностью социального режима¹, воспринимается людьми как должное, не вызывая неприятия или отторжения. В-четвертых, обеспечивающие соблюдение режимов правовые и организационные средства позволяют с минимальными затратами пресечь попытки выхода за установленные границы и восстановить нарушенный режим — восстановить законность².

Не случайно, поэтому административно-правовые режимы столь распространены в современном правопорядке. Всем известны паспортный режим³, режим государственной границы⁴, режимы особых территорий⁵, режим дорожного движения⁶ и др.⁷

Однако обстоятельства, возмущающие установленный порядок, могут быть настолько значительными, что обычные средства восстановления режима уже не могут справиться с ними. В таких случаях используется «заблаговременно припасаемое» специальное средство — специальные административно-правовые режимы, вводимые в чрезвычайных ситуациях разного рода. В отличие от режимов, действующих в нормальной ситуации или обычных режимов, такие административно-правовые режимы принято называть экстраординарными.

Поэтому главный определяющий признак экстраординарных режимов — наличие «домашней заготовки» — правового массива, устанавливающего административно-правовой режим, жесткость которого достаточна для ликвидации чрезвычайной ситуации и восстановления нормального порядка жизнедеятельности. Однако эти правовые нормы в нормальных условиях не действуют. Они должны быть «включены» специальным правоприменительным актом. Такие нормы формируют ситуационное законодательство⁸ или чрезвычайное право⁹.

Определение «экстраординарный» указывает на чрезвычайность, необычность, выход за норму. Введение экстраординарного режима всегда обусловлено чрезвычайными обстоятельствами природного, техногенного или социального характера. Такими обстоятельствами могут быть акты незаконного вмешательства в функционирование транспортного комплекса, террористические акты, масштабные наводнения, лесные пожары, эпидемии и эпизоотии и т.д.

Экстраординарные режимы могут вводиться и для предупреждения подобных событий, когда лишь создаются условия для их возникновения, усиливаются угрозы. Так, установление жаркой и сухой погоды является основанием введения режима пожарной опасности в лесах¹⁰, а карантин может быть введен при превышении установленного порога заболеваемости (например, для ветряной оспы — пять случаев заболевания в детском учреждении¹¹).

Экстраординарные режимы отличает цель их введения. Они устанавливаются для предупреждения опасных событий, прекращения угрозы, ликвидации последствий и восстановления нормального положения. Например, режим контртеррористической операции устанавливается для пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий, защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства¹².

Каждый экстраординарный режим вводится в особом порядке. Режимы военного и чрезвычайного положения могут быть введены указом Президента РФ, который должен быть утвержден Советом Федерации. Режим контртеррористической операции вводится приказом директора ФСБ России или руководителем органа ФСБ России в соответствующем субъекте Российской Федерации. Для объявления карантина необходимо предписание главного государственного санитарного врача, на основании которого Правительством РФ, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления либо руководителем учреждения издается правоприменительный акт, подлежащий доведению до всех заинтересованных лиц.

Экстраординарные режимы, поскольку они вводят дополнительные ограничения, запреты и обязанности, за несоблюдение которых

устанавливается более строгая ответственность, чем в условиях ординарных режимов, имеют ограниченный срок действия, необходимый для достижения поставленных целей. Так, режим чрезвычайной ситуации может быть введен на срок до 30 суток, если он вводится на территории всей страны, либо до 60 суток, если только в отдельных местностях. Режим пожарной опасности в лесах вводится на срок до 21 дня. После достижения целей введения режима или прекращения действия соответствующих обстоятельств экстраординарный режим должен быть отменен.

Наряду со срочностью экстраординарные режимы характеризуются и территориальными пределами. Хотя законодательство допускает введение таких режимов на всей территории страны, на практике они устанавливаются в границах отдельных регионов, населенных пунктов или даже отдельных объектов.

Экстраординарные режимы обеспечиваются путем привлечения дополнительных сил, материальных средств и усиленной административной, а в некоторых случаях и уголовной ответственности. Кроме того, могут применяться специальные меры экономического характера, такие как изъятие животных или продукции животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней¹³.

КоАП РФ установлена административная ответственность за:

- нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина);
- невыполнение в установленный срок выданного в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина) законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица),

осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима, режима чрезвычайной ситуации в лесах;
- невыполнение мероприятий, предусмотренных сводным планом тушения лесных пожаров, в условиях особого противопожарного режима либо режима чрезвычайной ситуации;
- распространение в средствах массовой информации, в информационно-телекоммуникационных сетях под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств;
- нарушение требований режима чрезвычайного положения;
- несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации.

К сожалению, жизненные ситуации более разнообразны и значительно менее предсказуемые, чем можно предвидеть и предусмотреть в законодательстве. Яркий пример — пандемия COVID-19, вызванная распространением коронавирусной инфекции. Казалось бы, масштабный характер заболевания требовал введения режима чрезвычайного положения. Однако эпидемии рассматриваются в качестве основания для введения указанного режима лишь при условии, что они были вызваны авариями, опасными природными явлениями, катастрофами, стихийными бедствиями.

11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила, что вспышка заболевания, вызываемого новым коронавирусом 2019-NCOV (COVID-19), приобрела характер пандемии. Первые случаи заболевания, вызванного им, были зарегистрированы в городе Ухань (КНР) в декабре 2019 года. В настоящее время центром распространения данного заболевания являются отдельные европейские страны (Италия, Испания и др.). По данным Всемирной организации здравоохранения коронавирусной инфекции COVID-19 подвержены 170 стран, в том числе Российская Федерация. Быстрое распространение данной инфекции заставляет практически все страны мира предпринимать экстренные меры.

За несколько месяцев с 11 марта по 15 июня в России было принято почти 500 нормативных правовых актов, в том числе 29 федеральных законов, 16 указов Президента РФ, 152 постановления Правительства РФ. При этом была избрана направленность на противодействие чрезвычайным ситуациям на основе Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁴, несмотря на то, что отношения, возникающие в связи с необходимостью борьбы с эпидемиями, регулируются Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Федеральный закон № 52-ФЗ)¹⁵, который предусматривает организацию и проведение санитарно-эпидемиологических (профилактических) мероприятий, содержание которых и порядок проведения определяются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами. К указанным мероприятиям относятся, в том числе, санитарная охрана территории Российской Федерации и ограничительные мероприятия (карантин).

Ограничительные мероприятия (карантин) вводятся на территории Российской Федерации, территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний на основании предложений, предписаний соответствующих главных

государственных санитарных врачей или их заместителей. Порядок осуществления ограничительных мероприятий (карантина) и перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин), устанавливаются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральный закон № 68-ФЗ предусматривал три режима функционирования единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС):

- повседневной деятельности;
- повышенной готовности;
- чрезвычайной ситуации.

В связи с тем, что режим повышенной готовности мог быть установлен только в отношении субъектов РСЧС, нормативное правовое регулирование было изменено, сейчас данный режим может вводиться на всей территории страны либо на ее части при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации с целью подготовки населения к действиям в условиях складывающейся чрезвычайной ситуации, проведения подготовительных мероприятий, обеспечения устойчивой работы органов государственного управления, чтобы локализовать очаг заражения, снизить скорость распространения инфекции.

Введение в Российской Федерации режима повышенной готовности в целях снижения скорости распространения COVID-19 предусмотрено Указом Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹⁶. Необходимые законодательные изменения были сделаны Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹⁷. Правительство РФ и органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности. На федеральном уровне такие правила

были введены постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»¹⁸.

Режим повышенной готовности предусматривает установление дополнительных запретов и обязываний, разрешительный порядок реализации некоторых прав и свобод граждан, например свободы передвижения, системы контроля и надзора за соблюдением устанавливаемых требований, ответственности за их нарушения.

В частности мы наблюдали установление ограничений доступа людей и транспортных средств на отдельные территории, вплоть до запрета покидать место жительства; введение пропускного режима передвижения по территории населенных пунктов; возложение обязанности доказывать соблюдение установленных ограничений; приостановление деятельности организаций, перевод на удаленный порядок работы и т.д.

Следует отметить, что, несмотря на принятые меры четких критериев для разграничения оснований введения режимов повышенной готовности и режима чрезвычайной ситуации не установлено. Законом № 68-ФЗ и Правилами поведения, обязательными для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, утвержденными постановлением Правительства РФ № 147-ФЗ, предусмотрены равнозначные меры по защите населения и территорий в этих случаях. Кроме того, указанные Правила устанавливают обязанности граждан при введении одного (любого) из указанных режимов, а также запреты, возникающие по факту наличия угрозы или возникновения чрезвычайной ситуации, независимо от того, был ли введен режим повышенной готовности или режим чрезвычайной ситуации. Данное положение, с учетом установленной административной ответственности, может привести к нарушениям прав граждан. В этой связи представляется необходимым установить более четкие критерии, которыми могли бы руководствоваться уполномоченные субъекты при принятии решений о введении режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации.

Список источников

1. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 410—440.
3. Дудаев А.Б., Никулин А.И. Паспортно-регистрационный режим в системе административно-правовых режимов // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 2. С. 200—207.
4. Калина Е.С. О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 40—44.
5. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010.
6. Маляян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
7. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16—29.
8. Назаров В.Ю. Административно-правовое регулирование организации дорожного движения в городах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
9. Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
10. Салтык Г.А., Гребеньков С.С. Из истории становления паспортного режима в российской провинции в XIX в. // Миграционное право. 2009. № 4. С. 34—38.
11. Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960.
12. Спектор Е.И. Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 96—107.
13. Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования Государственной границы Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16.

² Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 15.

³ Дудаев А.Б., Никулин А.И. Паспортно-регистрационный режим в системе административно-правовых режимов // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 2. С. 200—207; Салтык Г.А., Гребеньков С.С. Из истории становления паспортного режима в российской провинции в XIX в. // Миграционное право. 2009. № 4. С. 34—38; Спектор Е.И. Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 96—107 и др.

⁴ Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования Государственной границы Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

⁵ Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁶ Назаров В.Ю. Административно-правовое регулирование организации дорожного движения в городах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁷ В специальной литературе предложена систематизация административно-правовых режимов и их подробная характеристика. См. напр.: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 410—440; Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002; Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография /отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016 и др.

⁸ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. С. 571—583.

⁹ Калина Е.С. О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 40—44.

¹⁰ Приказ Минприроды России от 6 сентября 2016 № 457 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах» // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 5 февраля 2018 г. № 12 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3525-18 «Профилактика ветряной оспы и опоясывающего лишая» // СПС КонсультантПлюс.

¹² Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ, 2006, № 11, ст. 1146.

¹³ Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 24, ст. 857.

¹⁴ Собрание законодательства РФ, 1994, № 35, ст. 3648

¹⁵ Собрание законодательства РФ, 1999, № 14, ст. 1650

¹⁶ Собрание законодательства РФ, 2020, № 14 (часть I), ст. 2082.

¹⁷ Собрание законодательства РФ, 2020, № 14 (часть I), ст. 2028.

¹⁸ Собрание законодательства РФ, 2020, № 15 (часть IV), ст. 2274.

УДК 342.9
ББК 67.401

© А.Н. Кокорев, С.Н. Прудников. 2021

Административная деликтность ложного сообщения о коррупционном акте

Александр Николаевич Кокорев,
кандидат юридических наук, доцент

E-mail: alex.kokorev@mail.ru

Сергей Николаевич Прудников,
инспектор отдела зонального контроля организационно-аналитического управления ГУОБДД МВД России

E-mail: prudnikov1976@mail.ru

Для цитирования: А.Н. Кокорев, С.Н. Прудников Административная деликтность ложного сообщения о коррупционном акте. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 37—40.

Аннотация. В статье на основе изучения источников научной информации, законодательных и подзаконных актов осуществлен краткий анализ административно-правового механизма защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел и структурных подразделений МВД России от ложных сообщений о фактах коррупции, выявлены имеющиеся правовые проблемы и предложены пути их решения.

Ключевые слова: коррупционные проявления, ложное сообщение, нормативные правовые акты, проблемы, пути совершенствования.

Administrative tort of false reporting of a corruption ACT

Alexander Nikolaevich Kokorev,
candidate of law, associate professor

E-mail: alex.kokorev@mail.ru

Sergey Nikolaevich Prudnikov,
inspector of the zonal control department of the organizational and analytical Department of the GUOBDD of the Ministry of internal Affairs of Russia

E-mail: prudnikov1976@mail.ru

Annotation. In the article, based on the study of sources of scientific information, legislative and subordinate acts, a brief analysis of the administrative and legal mechanism for protecting the honor, dignity and business reputation of employees of the internal affairs bodies and structural divisions of the Ministry of Internal Affairs of Russia from false reports of corruption is carried out, the existing legal problems are identified and ways to solve them are proposed.

Keywords: corruption manifestations, false reporting, regulatory legal acts, problems, ways of improvement.

Служба в органах внутренних дел связана с осуществлением публично-правовых функций государства, определяющих правовой статус ее сотрудников, что предъявляет высокие требования, не только к их профессиональным навыкам (способностям), но морально-нравственным качествам, таким как честь, достоинство и деловая репутация.

Следует отметить, что честь и достоинство являются нравственными категориями. Их

этимология связана с моральными качествами человека, его незапятнанной репутацией и нравственными принципами, которые достойны уважения и гордости, как со стороны окружающих, так и самой личности. Вместе с тем, согласно законодательства о службе в органах внутренних дел данные категории являются составляющими правового положения сотрудника, и требует от него недопущения злоупотребления должностными полномочиями,

соблюдения требований к служебному поведению, проявления вежливого, тактичного и уважительного отношения к гражданам, заботы о незабываемости своих чести и достоинства, воздержания от совершения проступков подрывающих доверие населения к должностным лицам правоохранительных органов и наносящим ущерб авторитету МВД России¹.

При этом при выполнении служебного долга сотрудники органов внутренних дел² нередко сталкиваются с проявлениями, посягающими на их честь, достоинство и деловую репутацию, что наносит существенный урон, как самим полицейским, так и органам, которые они представляют. Нередко данные противоправные посягательства со стороны физических и юридических лиц, сопряжены с сообщениями в средства массовой информации³ или специализированные службы сведений о деликтах, в том числе коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками и органами правоохраны, при отсутствии их реальных проявлений в действительности.

Так статистические данные, связанные с ложными вызовами экстренных служб свидетельствуют не только о порождаемых ими высоких экономических затратах, но, что самое страшное о невозможности оказания реальной помощи лицам нуждающимся в ней в период когда специализированные бригады реагируют на ложные вызовы. Согласно данным Комитета Мосгордумы по вопросам государственной власти и региональной безопасности в результате ложных вызовов бригад экстренных служб бюджет Подмосковья ежегодно недополучает 7 млн 400 тыс. рублей. Данная сумма включает в себя расходы, связанные с амортизацией автотранспорта, оплатой труда операторов связи, бригад экстренных служб, затрат на горючие и т.д. Вместе с тем только за 2016 год за совершение административных правонарушений, связанных с ложными вызовами специализированных служб было привлечено к административной ответственности 19614 правонарушителей, а всего за данный период на телефоны экстренных подразделениями поступило порядка 100 тыс. ложных вызовов⁴.

В этой связи подсчет потерь государства связанных с ложными заявлениями о фактах коррупции в разы меньше. При этом проведе-

ние любых проверочных мероприятий о фактах коррупции требует привлечение людских ресурсов (сотрудников оперативных, кадровых или силовых подразделений), а также временных и материальных затрат, а потери, нанесенные репутации ОВД вовсе не подлежат оценке. Кроме того, проведение данных мероприятий может сопровождаться неблагоприятными последствиями для лица, попавшего в «поле зрения» контролирующих органов, вплоть до восстановления его «доброе имя» в судебном порядке.

Ярким примером является гражданское дело по иску Зайцева И.А. к УМВД России по Рязанской области о незаконном увольнении из органов внутренних дел по ложному сообщению в совершении им коррупционного правонарушения⁵.

При этом следует отметить, что если за ложное сообщение о факте террора уголовным законодательством Российской Федерации предусмотрена суровая ответственность от штрафа до 500 тыс. рублей или ограничения свободы сроком до 3 лет⁶, то за ложное сообщение о факте коррупции не предусмотрена даже административная ответственность.

На данный факт было обращено внимание научного сообщества⁷.

Следует отметить, что ложные сведения о факте коррупции представителей органов правоохраны могут исходить от физических, юридических лиц, средств массовой информации⁸, движимых корыстными целями, мстостью или повышением своего имиджа и рейтинга издания СМИ.

В целях противодействия данным явлениям в системе МВД России сформирован механизм защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников и подразделений ОВД⁹, а также накоплена судебная практика, связанная с опровержением недостоверной информации и привлечением к ответственности лиц ее распространявших¹⁰.

Анализ ведомственного нормативно-правового регулирования вопросов защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников ОВД свидетельствует о том, что в качестве основных способов их защиты используются следующие:

- в случае размещения в СМИ недостоверной информации ее опровержение;

- в рамках гражданского судопроизводства — судебная защита чести, достоинства деловой репутации сотрудника, служащего и работника ОВД;
- административно-правовая и уголовно-правовая защита представителей органов правоохраны.

Однако административно-деликтное законодательство¹¹ предусматривает только два состава административных правонарушений (ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление» и 5.61.1 КоАП РФ «Клевета») направленных на защиту чести, достоинства деловой репутации сотрудника, служащего и работника ОВД.

При этом следует отметить, что при ложном сообщении о факте коррупции практически не используются выражения унижающие честь и достоинство должностного лица ОВД, выраженные в неприличной форме, что характерно для оскорбления, а клевета не всегда исходит от юридического лица, как это характерно для статьи 5.61.1 КоАП РФ.

Следовательно, в целях эффективного пресечения клеветнических нападок со стороны части журналистского сообщества, отдельных физических лиц и представителей коллективных субъектов о совершении в рядах правоохраны коррупционных проступков, в целях повышения рейтинга издательств и информационных агентств, для отстранения добросовестных сотрудников ОВД, проводящих уголовное расследование или ведущих административное производство, представляется целесообразным включение в КоАП РФ статьи 19.4 следующего содержания:

«Статья 19.14. Заведомо ложное сообщение о факте коррупции»

Заведомо ложное сообщение о коррупционных проявлениях в специализированные службы, средства массовой информации, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» – влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей».

Появление указанной статьи в административно-деликтном законодательстве Российской Федерации станет еще одним элементом в правовом механизме защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников и органов правоохраны.

Список источников

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

4. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2011.

5. Приказ МВД России от 19 декабря 2018 г. № 850 «Об организации защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России в связи с осуществлением ими служебной деятельности, деловой репутации подразделений системы МВД России» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2012 г. № 6-КГ12-5 «Иск о признании незаконным приказа об увольнении, восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия за период вынужденного прогула, компенсации морального вреда удовлетворен правомерно, поскольку сведения об имевших место грубых нарушениях истцом служебной дисциплины, приведенные в заключении служебной проверки, иными доказательствами не подтверждаются, материалы дела таких данных не содержат» // СПС КонсультантПлюс.

7. *Медведева Н.М., Чуликова Т.И.* К вопросу о правовом регулировании в сфере противодействия коррупции // *Власть и управление на Востоке России.* 2017. № 4 (81). С. 157—161.

¹ Пункт 12 части 1 статьи 12 и статья 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2011.

² Далее — ОВД.

³ Далее — СМИ.

⁴ <https://mosregtoday.ru/sec/mosobduma-predlagaet-podnyat-shtraf-za-lozhnye-vyzovy-ekstrennyh-sluzhb/>

⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2012 г. № 6-КГ12-5 «Иск о признании незаконным приказа об увольнении, восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия за период вынужденного прогула, компенсации морального вреда удовлетворен правомерно, поскольку сведения об имевших место грубых нарушениях истцом служебной дисциплины, приведенные в заключении служебной проверки, иными доказательствами не подтверждаются, материалы дела таких данных не содержат» // СПС КонсультантПлюс.

⁶ Статья 207 УК РФ «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма».

⁷ См.: *Медведева Н.М., Чуликова Т.И.* К вопросу о правовом регулировании в сфере противодействия коррупции // *Власть и управление на Востоке России.* 2017. № 4 (81). С. 158.

⁸ Далее — СМИ.

⁹ Приказ МВД России от 19 декабря 2018 г. № 850 «Об организации защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России в связи с осуществлением ими служебной деятельности, деловой репутации подразделений системы МВД России» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приговор от 20 декабря 2016 г. по делу № 1-56/2016; Приговор от 2 марта 2017 г. по делу № 1-1/2017; Приговор от 6 марта 2017 г. по делу № 1-15/2017 // <https://sudact.ru/practice/kleveta/>

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // *Собрание законодательства РФ.* 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. Далее — КоАП РФ.

УДК 342.951
ББК 67.401.031

© И.К. Лобанова. 2021

Миграционная амнистия: опыт США

Ирина Константиновна Лобанова,

Адъюнкт кафедры административного права факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: irina.lobanova97@icloud.com

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: Т.А. Прудникова, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

Для цитирования: И.К. Лобанова. Миграционная амнистия: опыт США. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 41—43.

Аннотация. Изучение опыта зарубежных стран позволяет выделить положительный опыт миграционной политики с целью внедрения и доработки законодательства Российской Федерации в сфере миграции. В данной статье автор рассматривает миграционную политику Соединенных Штатов Америки на примере механизма миграционной амнистии, который уже многие годы стабильно функционирует и подкупает своей актуальностью, а также может быть примером для реализации в нашем государстве.

Ключевые слова: миграционная амнистия, мигрант, миграция, нелегальная миграция, миграционная политика.

Migration amnesty: the us Experience

Irina Konstantinovna Lobanova,

associate professor of the Department of administrative law of the faculty of training of scientific, pedagogical and scientific personnel Moscow State university of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

E-mail: irina.lobanova97@icloud.com

Annotation. The study of the experience of foreign countries allows us to highlight the positive experience of migration policy in order to implement and refine the legislation of the Russian Federation in the field of migration. In this article, the author examines the migration policy of the United States of America on the example of the migration amnesty mechanism, which has been functioning steadily for many years and impresses with its relevance, and can also be an example for implementation in our state.

Keywords: migration amnesty, migrant, migration, illegal migration, migration policy.

Каждое государство имеет суверенное право контролировать свои границы, принимать миграционные правила и реализовать политику, которая смогла бы защищать и обеспечивать интересы своих граждан, а также определять перечень субъектов, въезжающих в страну, сроки их нахождения и вид осуществляемой ими деятельности [1; 2].

Незаконное перемещение людей через международные границы угрожает не только общественной, но и национальной безопасности, снижает заработную плату и напрягает

государственные ресурсы, а также делает самих мигрантов уязвимыми в процессе эксплуатации. Это также подрывает верховенство закона, ослабляя веру граждан в способность правительства обеспечивать его соблюдение. Тем не менее, хорошо организованная легальная миграция может поддержать конкурентоспособность национальной экономики, содействовать финансовому успеху и ассимиляции вновь прибывших граждан.

Соединенные Штаты принимают больше мигрантов, чем любая другая страна, и более

миллиона человек прибывают каждый год в качестве постоянных законных жителей, просителей убежища и беженцев, а также в других миграционных категориях. Кроме того, сотни тысяч людей иностранного происхождения ежегодно становятся натурализованными гражданами США. Общая сумма всех этих категорий в сочетании с открытостью Соединенных Штатов для людей всех рас, национальностей и религий делает Соединенные Штаты одной из самых привлекательной страной в мире для миграции.

Миграционная амнистия была спорным вопросом в США, по крайней мере, с 1980-х годов. В самом общем смысле этого термина миграционная амнистия относится к процессу или практике предоставления легального миграционного статуса тем лицам, которые находятся в США незаконно. Миграционная амнистия может касаться лиц, незаконно въехавших в США, или лиц, чей миграционный статус истек. В большинстве случаев миграционная амнистия распространяется на конкретные группы лиц. Обычно этот вид амнистии предоставляется только тем лицам, которые не совершили никакой противоправной деятельности, кроме незаконного пребывания в стране.

В 1986 году действующий на тот момент президент Рональд Рейган подписал закон Симпсона-Маццоли, который предоставляет амнистию более чем 3 миллионам мигрантов, незаконно проживающих в Соединенных Штатах.

Начиная с 1986 года Конгресс периодически принимает законы, предусматривающие миграционную амнистию для конкретных групп населения [5]. С 2000-х годов миграционная амнистия стала очень обсуждаемым вопросом. Некоторые люди считают, что общая амнистия должна быть предложена всем лицам, которые находятся в США незаконно, но которые не совершили никаких других противоправных деяний. Существует мнение, что если бы все лица, находящиеся в США нелегально, были вывезены, то США понесли бы серьезные экономические потери. Хотя точной статистики о количестве нелегальных мигрантов в США нет, многие эксперты утверждают, что 12 миллионов человек находятся в США без легального миграционного статуса несмотря на то, что сама эта цифра весьма спорна.

Противники миграционной амнистии утверждают, что лица, находящиеся в стране нелегально, уже нарушили закон и не должны получать легальный миграционный статус. Также отмечается, что предложение миграционной амнистии является проявлением неуважения к правам тех мигрантов, которые следуют правилам при подаче заявления на получение миграционного статуса.

Во многих случаях лица, незаконно въехавшие в США или чей миграционный статус истек, могут ходатайствовать об миграционной амнистии. Этот процесс включает в себя следующие этапы:

1) Необходимо найти квалифицированного миграционного адвоката, который может проконсультировать о состоянии миграционного статуса заявителя. Подача заявления на миграционную амнистию – это сложный процесс, потому что законодательство, связанное с амнистией, изменчиво. Следует обратиться в местную ассоциацию адвокатов, чтобы найти квалифицированного юриста, специализирующегося на миграционных вопросах. Американская Ассоциация Иммиграционных Юристов также могут помочь найти квалифицированного специалиста. Даже если потенциальный амнистируемый может заполнить все формы самостоятельно, консультация с хорошим миграционным адвокатом в самом начале может помочь ему понять процесс и порядок действий.

2) Определить, относится ли иностранный гражданин к категории объектов миграционной амнистии. Законы, связанные с этим вопросом, часто меняются, но в целом, если виза была просрочена или въезд в США был без соответствующей визы, незаконный мигрант может претендовать на миграционную амнистию. Если он соответствует этим требованиям, то дети или супруг/супруга также могут претендовать на изменение миграционного статуса.

3) Получить бланк заявки. Необходимо будет заполнить заявление на регистрацию постоянного места жительства или скорректировать форму статуса. Его также можно получить в офисе Гражданской и иммиграционной службы США (USCIS) или на веб-сайте USCIS.

4) Заполнить заявление и отправить его. Правильная форма будет сопровождаться подробными инструкциями, а также информацией

о документах, которые нужно будет представить. Пока дело находится на рассмотрении, незаконный мигрант будет иметь юридический статус и возможность подать заявление для получения разрешения на работу, чтобы легально находиться и осуществлять трудовую деятельность в США, пока USCIS рассматривает заявление.

5) Дождаться решения по делу. USCIS рассмотрит заявку и свяжется с заявителем для принятия решения. Пока мигрант будет ждать решения, необходимо убедиться, что он ознакомился с правилами USCIS, так как в этот момент времени есть определенные вещи, которые он не сможет сделать. Например, невозможно будет покинуть США, не заполнив определенные документы и формы. Также необходимо убедиться, что все правила поняты и соблюдены, чтобы заявка не была отклонена.

Таким образом, проведенный анализ механизма реализации миграционной амнистии в Соединенных Штатах Америки позволяет сделать вывод о том, что рассмотренная процедура обладает признаками универсальности – ее отдельные элементы могут быть заимствованы в качестве положительного опыта при правовой регламентации миграционной амнистии в Российской Федерации [3]. В частности, обращает на себя внимание цифровизация процедуры, а также участие в ней специальных квалифицированных юристов.

В заключение следует отметить, что внедрение в российское правовое поле четко регламентированной процедуры миграционной амнистии позволит в том числе преодолеть демографический кризис в стране [4]. С другой стороны, легализация незаконных мигрантов

с экономической точки зрения оправдана необходимостью и возможностью пополнения федерального бюджета.

Цифровизация этого процесса позволит сэкономить финансовые и трудовые ресурсы, избежать лишних издержек и прогнозируемо упростит процесс подачи заявления в электронном виде.

Список источников

1. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / А.В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А.В. Зубача. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 530 с.

2. Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А.В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А.В. Зубача. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 530 с.

3. *Василенко Г.Н.* К вопросу о влиянии «миграционной амнистии» на состояние административной деликтности // В сборнике: Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов. Международная научно-практическая конференция. 2020. С. 53.

4. *Жеребцов А.Н.* Миграционное право России: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А.Н. Жеребцов, Е.А. Мальшев; отв. ред. А.Н. Жеребцов. М.: Издательство Юрайт, 2020. С.174.

5. *Прудникова Т.А.* Опыт зарубежных стран по регулированию миграционных процессов // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 3. С. 215.

© Ю.Н. Рыжакова, Д.Е. Пинаев. 2021

**Актуальные проблемы квалификации
административного правонарушения, ответственность
за которое предусмотрено ст. 20.9 КОАП РФ.
Применительно к деятельности
участкового уполномоченного полиции**

Юлия Николаевна Рыжакова,

старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: ryzhakovaun@mail.ru

Дмитрий Евгеньевич Пинаев,

оперуполномоченный отделения по борьбе с коррупцией и организованной преступностью и организованной преступностью на приоритетных направлениях экономики, потребительском рынке, в жилищно-коммунальном хозяйстве и финансово кредитной сфере отдела экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России по г. Барнаулу

E-mail: ddonskoy1380@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: Ю.Н. Рыжакова, Д.Е. Пинаев. Актуальные проблемы квалификации административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено ст. 20.9 КОАП РФ. Применительно к деятельности участкового уполномоченного полиции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 44—46 .

Аннотация. В статье рассматривается проблемы квалификации административного правонарушения участковым уполномоченным полиции при выявлении факта установки на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения. Раскрывается содержание понятия «саундмодераторы».

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, административное правонарушение, оружие, приспособление для бесшумной стрельбы, прицел (прицельный комплекс) ночного видения.

**Topical problems of the qualification
of administrative offenses for which responsibility
is provided by art. 20.9 of the administrative code
of the Russian Federation.
Related to the activities of a precinct police officer**

Julia Nikolaevna Ryzhakova,

senior lecturer of the department of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies, barnaul law institute of the ministry of internal Affairs of Russia

E-mail: ryzhakovaun@mail.ru

Dmitry Evgenievich Pinaev,

the detective of the department for combating corruption and organized crime and organized crime in priority areas of the economy, the consumer market, housing and communal services and the financial and credit sphere of the department of economic security and combating corruption of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the city of Barnaul

E-mail: ddonskoy1380@mail.ru

Annotation. The article deals with the problems of qualification of an administrative offense by a precinct police officer in identifying the fact of installation on a civilian or service weapon of a device for silent shooting or a sight (sighting complex) of night vision. The content of the concept of «sound moderators» is revealed.

Keywords: district police officer, administrative offense, weapon, device for silent shooting, night vision sight (sighting system).

Оборот оружия является одной из ключевых сфер государственного контроля, ввиду как повышенной опасности предмета контроля, так и крайней значимости правоотношений в сфере оборота оружия для обороноспособности и экономики государства, а также надлежащего уровня общественной безопасности и общественного порядка в нём.

Несмотря на передачу в 2016 году основных контрольных функций Федеральной службе войск национальной гвардии, Министерство внутренних дел России и, в частности, полиция, в соответствии со ст. 12 Федерального закона № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции», остается одним из основных субъектов контроля в данной области и основным субъектом профилактики правонарушений, связанных с оружием¹.

Особое место в этой системе занимает служба участковых уполномоченных полиции, как первичное звено правоохранительной системы, непосредственно контактирующее с участниками оружейных «правоотношений».

Так, УУП, несущие службу в сельской местности, ввиду непосредственной близости к населенным пунктам охотничьих угодий, выявляют правонарушения, заключающиеся в установке на оружии приспособлений для бесшумной стрельбы или прицелов ночного видения (за исключением прицелов для охоты), порядок использования которых определяется Правительством Российской Федерации. Ответственность за данное правонарушение предусмотрена ст. 20.9 КоАП РФ², корреспондирующей со ст. 6 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»³. В данном случае речь идет не о браконьерстве, а об осуществлении законной охоты гражданами с зарегистрированным в установленном порядке оружием. Отметим, что с момента появления в КоАП РФ данной нормы, так и не было принято какого-либо нормативного акта, устанавливающего порядок использования прицелов ночного видения, к которому отсылает диспозиция ст. 20.9 КоАП РФ. Следовательно, каких-либо ограничений и запретов на использование охотничьих прицелов такого типа, за исключением запрета на использования прицелов ночного видения (прицельных комплексов), прямо не предназначенных для охоты, законодательством не установлено.

Некоторую сложность здесь представляет определение вида используемого прицела (при-

цельного приспособления) как охотничьего или иного (под иными мы подразумеваем изделия военного назначения). На основании разъяснений ФСВНГ можно разделить прицелы по формальному признаку сертификации их именно как военной продукции и наличию данных прицелов на вооружении государственных силовых структур. Как правило, военные устройства разрабатываются в рамках гособоронзаказа, финансируемом Министерством обороны и приняты на вооружение армии и иных военизированных служб/организаций. При приобретении прицела ночного видения, гражданин должен получить вместе с продукцией документы (технический паспорт, сертификат соответствия) от завода-изготовителя на неё, где должно содержаться указание на охотничье назначение изделия. Однако, исходя из Постановления Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»⁴, прицелы/приборы/прицельные комплексы ночного видения обязательной сертификации не подлежат и при решении вопроса о наличии признаков противоправности УУП следует также руководствоваться конструктивными признаками военных и охотничьих прицельных приборов для принятия решения о необходимости инициации административного производства или об отсутствии таковой. Так, об охотничьем назначении прицела могут свидетельствовать наличие инфракрасного осветителя (на прицелах военного назначения это недопустимо, т.к. демаскирует пользователя) и (или) отсутствие наглазника типа «кошачий глаз» (наличие которого явно свидетельствует об армейской принадлежности прицела), предназначенного для устранения демаскирующего эффекта от отражения свечения электронно-оптического преобразователя в глазах стрелка. Кроме того, УУП следует помнить о запрете лишь устанавливать прицелы ночного видения армейского назначения на оружие, однако при использовании данного устройства отдельно от огнестрельного оружия (например, для наблюдения) состав административного правонарушения не образуется.

Касательно приспособлений для бесшумной стрельбы отметим, что в последние годы широкой распространение на рынке получили гражданские версии дульных компенсаторов, дульных тормозов-

компенсаторов не заводского исполнения и так называемые «саундмодераторы».

Идентификация компенсаторных устройств и дульных тормозов при их обнаружении на оружии гражданина трудностей у УУП вызвать не должна, так как согласно пп. 242—244 ГОСТ 28653—2018 «Межгосударственный стандарт. Оружие стрелковое. Термины и определения. Small-arms. Terms and definitions» (далее — Стандарт), дульным тормозом стрелкового оружия является дульное устройство стрелкового оружия, предназначенное для уменьшения отдачи стрелкового оружия, а дульным компенсатором стрелкового оружия является дульное устройство стрелкового оружия, предназначенное для уменьшения опрокидывающего момента, возникающего при выстреле.⁵ Представленные в определении характеристики и типичный для данных устройств внешний вид дают возможность однозначно понять, что они не являются приборами бесшумной стрельбы.

Однако, что из себя представляет «саундмодератор» приведенный Стандарт не раскрывает. Учитывая это, а также полное внешнее сходство данных приспособлений с приборами для бесшумной стрельбы, УУП следует более внимательно подходить к принятию первичного решения о необходимости начала административного производства. Проанализировав различные интернет-ресурсы, посвященные теме оружия, мы выявили общие черты рассматриваемых устройств. Слово «саундмодератор» состоит из двух английских слов: «Sound» (звук) и «Moderator» (регулятор, замедлитель, управляющий); то есть «саундмодератор» — это устройство, которое регулирует уровень громкости (особым спросом пользуются устройства, изменяющие звук выстрела в сторону уменьшения громкости выстрела). Однако, при этом производители уверяют, что их продукция прошла соответствующие экспертизы и прилагают к ней сертификаты/заключения о том, что устройства не являются приборами бесшумной стрельбы. В Стандарте в п. 245 дано определение глушителя звука выстрела стрелкового оружия (т.е. прибора для бесшумной стрельбы) как дульного устройства стрелкового оружия, предназначенного для уменьшения силы звука при выстреле.

Исходя из определения, указанного в п. 245 Стандарта, в случае если «саундмодератор» или дульный тормоз-компенсатор закрытого типа (нормативно не закрепленное название также нередко встречающегося в обороте устройства,

которое зачастую является модератором звука выстрела, но в технической документации поименовано таким образом, чтобы минимизировать возможность идентификации его как прибора для бесшумной стрельбы), в любой технически определяемой степени уменьшает звук выстрела, то оно является прибором для бесшумной стрельбы. В связи с этим, при обнаружении данных устройств, установленных на оружии гражданина, УУП следует начать административное производство, однако составление протокола об административном правонарушении сразу после обнаружения на оружии рассматриваемых устройств является неприемлемым, т.к. не установлен факт уменьшения данными приспособлениями громкости звука выстрела. Для этого необходимо проведение экспертизы. Здесь нам видится существенный правовой изъян, т.к. вероятность проведения экспертизы в течение двух суток, отведенных ст. 28.5 КоАП РФ для составления протокола об административном правонарушении, очень низкая, а возможность проведения административного расследования по делам о данном правонарушении не предусмотрена КоАП РФ. Единственным выходом нам видится направление рапорта о выявленных обстоятельствах, способствующих совершению правонарушения, в территориальный орган ФСВНГ. Кроме того, в Стандарте закреплен термин «глушитель», но не «приспособления для бесшумной стрельбы». Вопрос о тождественности данных понятий является дискуссионным, и кроме судебной практики, склоняющейся к синонимичности данных терминов, иных аргументов нет, что даёт возможность для диаметрально противоположных решений по итогам рассмотрения дел.

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС Консультант

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС Гарант

³ Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // СПС Консультант

⁴ Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 № 982 // СПС Консультант

⁵ Межгосударственный стандарт. Оружие стрелковое. Термины и определения. Small-arms. Terms and definitions: ГОСТ 28653-2018 // [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200162212>

УДК 342.9
ББК 67

© О.Е. Стародубова. 2022

Информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора): вопросы теории и практики

Олеся Евгеньевна Стародубова,
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

E-mail: olesyastarodubova@gmail.com

Научная специальность: 5.1.2 — Право. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Для цитирования: О.Е. Стародубова. Информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора): вопросы теории и практики. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 47—52.

Аннотация. Интенсификация процесса внедрения цифровых технологий и платформенных решений в деятельность органов публичной власти в рамках реализации Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», изменение базовой модели взаимодействия участников контрольно-надзорных правоотношений в результате реформы контрольно-надзорной деятельности оказало существенное влияние на принципы и порядок информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора). В настоящей статье осуществлен анализ положений законодательства, регламентирующего порядок информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора), обобщена правоприменительная практика в данной сфере. Автором выявлены и систематизированы ключевые элементы информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора).

В статье также анализируются вопросы информационного взаимодействия и механизмы его осуществления. На основании проведенного исследования сделан вывод о том, что информационное взаимодействие претерпело существенные изменения, вышло на новый качественный уровень, стало более прозрачным и доступным для широкого круга физических и юридических лиц.

Ключевые слова: государственный контроль, органы государственного контроля, информационное взаимодействие, цифровизация контроля.

Information interaction of state control (supervision) bodies: theory and practice

Olesya Evgenevna Starodubova,
institute of legislation and comparative law under the government
of the Russian Federation, Moscow

E-mail: olesyastarodubova@gmail.com

Annotation. Intensification of the process of introducing digital technologies and platform solutions into the activities of public authorities within the framework of the implementation of the National Program «Digital Economy of the Russian Federation», the change in the model of interaction between participants in control and supervisory legal relations as a result of legislation on control (supervision) influenced the principles and procedure for information interaction of state (supervision) bodies. This article analyzes the provisions of the legislation governing the procedure for information interaction of state control (supervision) bodies, summarizes the law enforcement practice in this area. The author identified and systematized the key elements of information interaction between state control (supervision) bodies.

The article also analyzes the issues of information interaction and the mechanisms of its implementation. Based on the conducted scientific research, it was concluded that information interaction has undergone significant changes, has reached a new qualitative level, has become more transparent and accessible to a wide range of individuals and legal entities.

Keywords: state control, state control bodies, information interaction, digitalization of control.

Реформа контрольной и надзорной деятельности на современном этапе [1] является частью проводимой реформы регуляторной

политики 2016—2025 гг., ключевыми целями которой провозглашались снижение административной нагрузки на предпринимательское

сообщество, повышение качества администрирования контрольно-надзорных функций, а также уменьшение числа смертельных случаев, заболеваний и отравлений, материального ущерба¹. В качестве одной из ключевых черт текущей реформы можно выделить цифровую трансформацию контрольно-надзорной деятельности как одну из задач цифровой трансформации государственного управления², которая проявилась в создании различных видов реестров, широком использовании подконтрольными субъектами «Личного кабинета» в сети «Интернет», возможности интерактивного электронного взаимодействия соответствующих органов и подконтрольных субъектов, сформирована библиотека лучших управленческих практик по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, внедрена централизованная комплексная система развития, оценки и сертификации профессиональных компетенций гражданских служащих контрольно-надзорных органов.

В литературе контроль определяется как управленческая категория и социально-правовое явление, призванные обеспечить эффективность, законность и целесообразность функционирования государственного аппарата [2, с. 3], [3, с. 53],[4, с. 15],[5] в частности, А.Б. Зеленцов подчеркивает, что «содержание контроля составляет деятельность органов государства, граждан и их организаций, которая направлена, во-первых, на наблюдение, выявление, анализ информации о происходящих управленческих процессах, во-вторых, на установление несоответствий, нарушений, отклонений от социальных, прежде всего, правовых, норм, целей и ценностей, в третьих, на выдвижение требований и предложений об устранении недостатков или коррекции самих норм и целей» [6, с. 18]. С.М. Зубарев, в свою очередь, говорит о триединстве функциональных целей контроля информационной, предупредительно-пресекающей и восстановительно-корректирующей, — и их направленности на повышение эффективности управленческого процесса [7].

В законодательном определении государственного контроля (надзора) в качестве деятельности уполномоченных органов, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемой в пределах полномочий ука-

занных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений³ не малая роль отводится информационной составляющей.

Деятельность уполномоченных органов при осуществлении государственного контроля во многом по своему содержанию является доказыванием, так как представляет собой поиск, выявление, фиксацию и обработку данных о соблюдении обязательных требований, составляющих предмет контроля (надзора). До недавнего времени процесс сбора информации и последующей работы с ней был достаточно трудоемким и занимал значительное время, так как контролирующие органы должны были запрашивать необходимые сведения из разных источников — единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), результаты прошлых проверок, жалобы контролируемых лиц, зафиксированные ранее нарушения и результаты применения санкций. Органам контроля приходилось обращаться к различным федеральным, региональным, муниципальным информационным системам, аккумулирующим указанную информацию, а также информационным базам общественных организаций.

С появлением реестров, деятельность органов контроля по поиску необходимой информации значительно упрощается. Реестровая модель предусматривает хранение и использование в электронной форме сведений, внесенных уполномоченными органами в соответствующие информационные системы, при последующих обращениях заявителя путем обмена указанными сведениями посредством межведомственного информационного взаимодействия без необходимости повторного представления заявителем правоустанавливающих документов. Результатом оказания услуги считается запись в реестре, а не документ на бумажном носителе.

Активное внедрение реестровой модели предусмотрено федеральным проектом «Цифровое государственное управление»⁴, «Общенациональным планом действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике»⁵ и направлено на развитие современных механизмов предоставления государственных услуг и эффективное осуществление иных государственных функций.

Реестровая модель направлена на упрощение процедуры получения необходимой информации, обеспечивает ее предоставление в электронной форме без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций [8].

Информационное взаимодействие можно определить как деятельность, направленную на осуществление приема-передачи сведений независимо от формы их представления при обеспечении возможности их дальнейшего сбора, обработки, хранения и иных видов использования. При этом важно отметить, что информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора) не меняется в зависимости от конкретного вида федерального, регионального и муниципального контроля.

Информационное взаимодействие органов контроля (надзора) достаточно разнообразно. Его можно классифицировать в зависимости от различных критериев. По юридическому значению информационное взаимодействие может носить информативный характер либо повлечь за собой юридические последствия. В зависимости от формы взаимодействие может осуществляться в электронном виде либо на бумажном носителе (допускается в случаях отсутствия технической возможности осуществления межведомственного информационного взаимодействия в электронной форме и при необходимости представления оригиналов документов на бумажном носителе). По степени формализации различается взаимодействие в особом порядке (при наличии соглашений между определенными органами власти) либо по общим правилам в рамках действующего законодательства. В зависимости от уровня автоматизации межведомственного информационного взаимодействия в электронной форме

сведения могут предоставляться в автоматическом режиме либо по запросу.

Наибольший исследовательский интерес представляет собой классификация по кругу субъектов. При этом можно выделить внутреннее и внешнее информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора) в рамках данного критерия. К внутреннему относится информационное взаимодействие между центральным аппаратом органа государственного контроля (надзора) и его территориальными органами, а также между структурными подразделениями органа. Внешним информационным взаимодействием можно считать обмен информацией между органом государственного контроля (надзора) с иными федеральными, региональными, муниципальными органами власти либо взаимодействие с юридическими и физическими лицами.

Межведомственное электронное взаимодействие широко применяется в рамках концепции электронного правительства, предусматривающей активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственное управление [9], [10],[11], [12], реализуемой в нашей стране на протяжении нескольких десятилетий⁶.

Важным этапом стало внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия, представляющей собой федеральную государственную информационную систему и позволяющей органам и организациям осуществлять информационный обмен на основе унифицированных правил взаимодействия между информационными системами органов и организаций⁷. Она была создана для использования при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме и в иных случаях в целях улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

Широкое внедрение цифровых технологий в сферу государственного контроля (надзора) привело к созданию баз данных в целях его информационного обеспечения: единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля; единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий; информационной сис-

темы досудебного обжалования; реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований; информационных систем контрольных (надзорных) органов; иных информационных систем в целях обеспечения организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, созданные в соответствии с нормативными правовыми актами.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) содержит открытый перечень вопросов информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора) с иными органами государственной власти, среди них: совместное планирование и проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий; создание и организация работы межведомственных комиссий (рабочих групп); информирование о результатах проводимых профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий; взаимодействие с иным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим отдельные полномочия контрольного (надзорного) органа или участвующим в их осуществлении; иные вопросы межведомственного взаимодействия.

Межведомственное информационное взаимодействие органов контроля (надзора) осуществляется в электронной форме посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия либо посредством интеграции информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Документы и сведения предоставляются в соответствии с Правилами предоставления в рамках межведомственного информационного взаимодействия документов или сведений, получаемых контрольными (надзорными) органами от иных органов либо подведомственных указанным органам организаций, в распоряжении которых находятся эти документы или сведения, при организации и осуществлении видов государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля и перечня документов или информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодей-

ствия органами государственного контроля (надзора)⁸.

Как уже отмечалось ранее межведомственное информационное взаимодействие в электронной форме может осуществляться в автоматическом режиме (в случаях если получаемые сведения применяются в рамках вида государственного контроля (надзора) в целях отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска либо в целях использования индикаторов риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также, если это предусмотрено соглашениями между органами государственной власти по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), совместного проведения профилактических и контрольных мероприятий) и посредством направления контрольным (надзорным) органом в органы и организации запросов на получение документов или сведений.

Не менее важным является информационное взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с контролируемыми лицами, под которыми законодателем понимаются граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении или в пользовании которых, подлежат государственному контролю⁹.

Взаимодействие контрольных органов и контролируемых лиц происходит лично либо дистанционно, прежде всего, при проведении профилактических, контрольных (надзорных) мероприятий и совершении контрольных (надзорных) действий, а также при обжаловании действий контролирующих органов и получении иной информации. В условиях цифровизации наблюдается закономерная тенденция к увеличению объема дистанционных способов взаимодействия, прямо предусмотренных Федеральным законом № 248-ФЗ, в том числе дистанционной формы проведения выездных проверок. Так, Стратегическим направлением в области цифровой трансформации государственного управления¹⁰ предусмотрено увеличение дистанционного режима проведения проверок до 90 % к 2030 году, возможность получения субъектами предпринимательской деятельности персонализированных обновлений по обязательным требованиям.

В настоящее время необходимую информацию контролируемые субъекты могут получать из соответствующих информационных систем: единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля; единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий; реестра обязательных требований; реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований; информационных систем контрольных (надзорных) органов.

В механизме обжалования действий контролирующих органов также запускается новая форма — обжалование в электронном виде. Посредством федеральной государственной информационной системы досудебного обжалования контролируемым лицам теперь предоставляется возможность в досудебном порядке оспорить деятельность контролирующих органов с помощью портала государственных услуг.

Контролируемые лица в целях добровольного определения уровня соблюдения обязательных требований вправе осуществлять самостоятельную оценку соблюдения обязательных требований (самообследование) в автоматизированном режиме с использованием личного кабинета.

Подводя итоги проведенного исследования нельзя не отметить положительную динамику в области информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора) как между собой, так и с контролируемыми субъектами. Значительные шаги по цифровизации информационного взаимодействия, легитимизированные Федеральным законом № 248-ФЗ, позволили сделать его более доступным, повысить эффективность и прозрачность, снизить издержки взаимодействия субъектов экономической деятельности с государственным аппаратом. Повышение достоверности получаемых данных позволяет их использовать для принятия эффективных управленческих решений.

Вместе с тем нельзя не отметить определенные негативные черты, по-прежнему присутствующие рассматриваемому процессу — прежде всего, это издержки, вызванные сжатыми сроками внедрения информационных технологий, неготовностью должностных лиц, отсутствием цифровой культуры и необходимых навыков всех сторон взаимодействия, сложности меж-

ведомственного взаимодействия в режиме реального времени, несовместимость информационных систем государственного и муниципального контроля.

Список источников

1. *Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9.
2. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. 2-е изд., доп. М., 1973. С. 3.
3. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП; Анкил, 2012. С. 53.
4. *Зырянов С.М.* Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 15.
5. *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.
6. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: Монография / А.Б. Зеленцов, Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2015. С.18.
7. *Зубарев С.М.* О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10—15.
8. *Терещенко Л.К.* Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 110—120.
9. *Попова Н.Ф.* Необходимость цифровизации государственного управления в РФ // Административное право и процесс. 2020. N 2. С. 48—53.
10. *Кабытов П.П., Стародубова О.Е.* Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113—126.
11. *Добролюбова Е.И., Южиков В.Н., Ефремов А.А.* и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 9.
12. *Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В.* и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018.
13. *Дмитриев К.А.* Проблемы развития электронной демократии в электронном госу-

дарстве // Информационное право. 2020. № 3. С. 32—36.

14. *Зубарев С.М.* О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10—15.

15. *Зубарев С.М., Сладкова А.В.* О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53—59.

16. *Ковалева Н.Н., Ересько П.В., Изотова В.Ф.* Правовые проблемы электронного документооборота в организации // Информационное право. 2020. № 2. С. 20—25.

17. *Летуновский В.В., Агеев А.А.* Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и административный процесс. 2021. № 1. С. 34—42.

18. *Мартынов А.В.* Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Юрист. 2020. № 10. С. 48—56.

19. Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, М.Д. Прилуков, Е.Н. Смирнова, Е.В. Ширеева. Поднауч. ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород, 2020. 227 с.

¹ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 N 12) // <http://контроль-надзор.рф>.

² Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 N 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2021. № 44 (Часть III). Ст. 7467.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

⁴ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) (Документ опубликован не был) // URL:<https://digital.gov.ru>.

⁵ «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике» (одобрен Правительством РФ 23.09.2020, протокол N 36, раздел VII) (Документ опубликован не был) // URL:<https://pravdaosro.ru>.

⁶ См. например: Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002—2010 годы)»; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. N Пр-212; распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. N 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»; распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. N 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»; Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы»; Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 N 1088 (ред. от 21.08.2020) «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // СЗ РФ. 2010, N 1, ст. 101; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 N 313 (ред. от 31.03.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014, N 18 (часть II), ст. 2159; Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // СЗ РФ. 2017, N 20, ст. 2901;

⁷ Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 N 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») // СЗ РФ. 2010, N 38, ст. 4823; Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2012 N 1471-р (ред. от 21.07.2021) «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2012, N 34, ст. 4772.

⁸ Постановление Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 (ред. от 15.07.2021) «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2021, N 11, ст. 1830; Распоряжение Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р (ред. от 29.04.2021) «Об утверждении перечня документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация» // СЗ РФ. 2016, N 18, ст. 2647.

⁹ Подробнее см. статью 31 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 N 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2021, N 44 (Часть III), ст. 7467.

© Н.Д. Эриашвили, Г.М. Сарбаев, Ю.А. Иванова. 2021

Международный терроризм — глобальная проблема XXI века

Нодари Дарчоевич Эриашвили,

профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук,
кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

E-mail: professor60@mail.ru

Григорий Михайлович Сарбаев,

адвокат, общественный деятель, член Европейской ассоциации юристов, доктор права

E-mail: Greg@zakonoved.com

Юлия Александровна Иванова,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Правовое обеспечение
национальной безопасности» Российского технологического университета — МИРЭА

E-mail: julia-ivanova-77@yandex.ru

Для цитирования: Н.Д. Эриашвили, Г.М. Сарбаев, Ю.А. Иванова. Международный терроризм — глобальная проблема XXI века. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 53—59.

Аннотация. Международный терроризм представляет собой наиболее опасное явление современного цивилизованного общества, относящееся к преступной деятельности и результатам этой деятельности, которые произошли лишь благодаря человеческому фактору. К проблеме терроризма долгое время приковано огромное внимание международных средств массовой информации и граждан, беспокоящихся за свою жизнь и жизнь других невинных людей, попавших под воздействие террористических группировок. В настоящее время в мире насчитывается более сотни различных дефиниций терроризма, но унифицированной оценки данного явления, а также единого подхода профилактики, предупреждения и пресечения не выработано.

Ключевые слова: международный терроризм, преступные группировки, преступления, ответственность, Российская Федерация, ООН, террористические акты.

International terrorism is a global problem of the XXI century

Nodari Darchoevich Eriashvili,

professor department of the civil and labor law, civil process of the «Moscow University
of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.Y. Kikot»,
doctor of economics, candidate of law, candidate of historical, professor

E-mail: professor60@mail.ru

Grigory Mikhailovich Sarbayev,

lawyer, public figure, member of the European Association of lawyers, doctor of law

E-mail: Greg@zakonoved.com

Yulia Aleksandrovna Ivanova,

candidate of law, associate professor, associate professor of the department
«legal support of national security» of the Russian Technological university — MIREA

E-mail: julia-ivanova-77@yandex.ru

Annotation. International terrorism is the most dangerous phenomenon of modern civilized society, related to criminal activity and the results of this activity, which occurred only due to the human factor. The problem of terrorism has long attracted the huge attention of the international media and citizens who are worried about their lives and the lives of other innocent people who have fallen under the influence of terrorist groups. Currently, there are more than a hundred different definitions of terrorism in the world, but there is no unified assessment of this phenomenon, as well as a unified approach to prevention, prevention and suppression.

Keywords: international terrorism, criminal groups, crimes, responsibility, Russian Federation, UN, terrorist acts.

Ежегодно террористические акты становятся все более жестокими по отношению к гражданскому населению, их организация делается продуманной, а количество стремительно растет.

Террористические акты приносят не только огромный моральный вред гражданскому населению, но и материальные убытки государствам. В террористических актах используется множество боеприпасов, взрывчатых самодельных веществ, а также современное оружие, которое способно нанести вред множеству мирных граждан, которые попадают в зону действия террористов и различных опасных группировок.

Для эффективного решения проблемы терроризма, государства объединяются, организовываются различные региональные организации, деятельность которых относится лишь к конкретной территории, помимо этого создаются международные организации, к ведению которых относятся террористические акты по всему миру.

К сожалению, до сегодняшнего дня не был выработан единый, универсальный и верный путь борьбы с организованными преступными группировками, а множество созданных нормативных правовых актов, полностью не способны остановить или ограничить их деятельность, несмотря на то, что в данный момент существует более двадцати пяти региональных и глобальных международных соглашений.

Основная сущность терроризма заключается в приверженности к радикальным сепаратистским лозунгам, направленным на подавление традиционных государственных устоев путем установления социальных, расовых, национальных, религиозных и иных классовых различий.¹ Помимо этого также выделяют политическую мотивацию насильственных действий, направленность насилия на дестабилизацию положения в обществе и запугивание различных социальных групп, отсутствие обязательной связи терактов с последующими вооруженными конфликтами, наличие определенной идеологии экстремистской направленности, оправдывающей террористические действия.² Всё это мы видим, как отражение в современных террористических актах и группировках.

На сегодняшний день, можно определить отдельные формы, в которых проявляется терроризм, а также основные направления его деятельности. Выделяют такие виды терроризма, как: политический, государственный, религиозный, националистический, корыстный, криминалистический.³

Некоторые правоведы выделяют классификации терроризма по масштабам их распространения, акцентируя внимание соответственно на внутренний и международный. Внутренний терроризм порождается за счет противоречий внутри конкретного государства и распространяется лишь на него, не затрагивая другие страны. Международный терроризм служит причиной для дестабилизации международной обстановки в нескольких странах, а также служит методом для удовлетворения требований террористов. В частности, международный терроризм подразумевает акты насилия, происходящие в нескольких государствах в примерно одинаковый период времени.

Необходимо отметить такую классификацию терроризма, как по видам оружия и силы, примененной террористами. Выделяют ядерный, биологический, химический, электромагнитный и экономический. Ядерный терроризм — использование, либо угроза использования ядерного или радиоактивного оружия с целью разрушения территории, загрязнения атмосферы, водоемов или местности. Биологический терроризм — применение биологических средств (культурные растения, животные (скот)) для навязывания определенных условий правительству конкретной страны или определенного региона, как крупного, так и малого. Химический терроризм — применение химического или ядовитого оружия высокой токсичности, заранее похищенного или созданного (приобретенного), для уничтожения мирного населения. Электромагнитный терроризм — электромагнитное воздействие с целью разрушения на различную технику и приборы. Экономический терроризм — дестабилизация финансовой или экономической сферы конкретного государства или органа с помощью создания экономических барьеров, понижении стоимости акций, введении эмбарго,

а также может встречаться запрет на вывоз или ввоз определенных категорий товаров и другие методы разрушения экономики.

С конца прошлого века и вплоть до современности, можно наблюдать большой рост экстремистской и террористической деятельности. Появляются новые террористические группировки, в которые увлекают все больше и больше мирных граждан, вербуя под себя. Террористы оправдывают свои действия религией и этнической принадлежностью, а своими действиями стараются достигнуть поставленных целей, превосходства своей идеологии, морали и нравственности, которые никоим образом не имеют общих принципов с данными понятиями у граждан различных государств.

Терроризм на своей современной стадии развития, а также его последствия являются достаточно хорошо организованными и структурированными. Террористы в большинстве случаев, особенно, когда речь идет о трагедиях мирового масштаба, способны продумывать каждый шаг с точностью до секунды, что приводит к неспособности правоохранительных органов, армии противостоять террористам и вовремя предотвратить террористический акт, что влечет за собой многочисленные жертвы и большие разрушения.

Специфика международного сотрудничества государств в борьбе с терроризмом, в современный период, включает в себя несколько актуальных, перспективных позиций.

Во-первых, перед теорией и практикой в борьбе с данной деятельностью стоят разные задачи и разные возможности. Хотя мы и указываем на нормативные акты, которые не дают результатов, но возможность создания единых судебных органов или же универсальной юрисдикции поможет встать на верный путь. Если будет унифицированная форма наказания в большинстве стран, то это будет показателем того, что международное сообщество серьезно настроено на противодействие терроризму.

Во-вторых, нежелание или неспособность субъектов международного права достичь единой согласованной воли по принципиальным международно-правовым аспектам анти-террористического сотрудничества.⁴ Иначе

говоря, юридическую регламентацию в международных актах получают лишь те вопросы, которые не вызывают сомнений и возражений у большинства субъектов международного права. Наряду с этим мы выделяем еще одну проблему противодействия терроризму — кардинально разное мнение стран-союзников, что приводит либо к непреодолимым разногласиям, либо к долгому и сложному пути решения проблемы.

В-третьих, комплексный характер терроризма, как явления международной жизни.⁵ Это означает, что, несмотря на рассмотрения вопроса о противодействии по существу, на деле в международных нормативно-правовых актах регулируются более узкие вопросы, отодвигая на второй план большие сферы воздействия на террористов и ограничение предметной сферы.

В-четвертых, ограничение деятельности и действий международного сообщества. Никакое государство без веской на то причины не может начать войну против террористов, ввести свои войска и просто уничтожить каждого человека на своем пути, так как порождать войну за войну ради мира и спокойствия не только своих граждан, но и граждан других государств — является бессмысленным методом борьбы. В связи с этим предел действия государств является пресечение террористической деятельности на корню (когда появляются слухи о грядущем теракте) или же в самом начале (отслеживание подозрительных закупок, действий лиц, подходящих под описание террористов).

На сегодняшний день, для того, чтобы обеспечить мирную обстановку в каждом государстве и убедить граждан в безопасности нахождения в общественном месте, необходимо совершенно под новейшим, современным углом смотреть на угрозу террористических актов. В нынешней ситуации большая часть борьбы с терроризмом сводится вновь к политическим противоречиям между главами государств, что также влияет на целевое направление борьбы с терроризмом и значительно ухудшает работу правоохранительных органов. Именно поэтому стоит задуматься о единой

методике борьбы, которая будет следовать всем целям и направлениям внешней политики суверенных государств. Немало важной вехой в противостоянии терроризму будут являться комплексные меры по предупреждению подготовки террористических актов.

Ведущей на данный момент международной организацией по борьбе с терроризмом, а также по предотвращению вооруженных конфликтов является Организация Объединенных Наций (ООН). На регулярных собраниях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН постоянно поднимается вопрос о проблемах борьбы с терроризмом, результатом которого является принятие многочисленных резолюций разного характера. Как мы знаем, у Организации Объединенных Наций имеется достаточное количество дочерних организаций, в число которых входит Международная организация уголовной полиции иначе именуемая, как Интерпол, а также Контртеррористический комитет Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

За последние несколько лет в рамках ООН был проведен ряд серьезных мероприятий по мобилизации общественно-политических кругов против терроризма.⁶ В частности многочисленные заседания Совета Безопасности ООН, на которых было уделено огромное внимание странам Юго-Восточной Азии, а также обсуждено множество путей решения данной проблемы и намечены цели на ближайшее время. Было предложено также ограждать осужденных террористов в каждой стране от обычных осужденных с целью предотвращения вербовки внутри тюрьмы и исключить попытки побега или теракта. Обсуждена возможность проведения воспитательных бесед террористов со специалистами в сферах политики, экономики, психологии, образования, чтобы не было шансов перевербовать террористов и предотвратить несчастные случаи.

Региональное сотрудничество стран является важным аспектом в борьбе с терроризмом. Во многом роль играет именно расположение стран — союзников, так как объединить армии и силы стран со смежными границами проще и быстрее, нежели ждать помощи от

государств, находящихся на другом материке или континенте. Важное место в системе регионального сотрудничества занимает ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Несмотря на название, в данную организацию входят не только страны Европы, но также страны Центральной Азии и Северной Америки (57 стран — участниц организации). Также среди регионального сотрудничества можно выделить такие организации, как СНГ — Содружество Независимых Государств, ОДКБ — Организация Договора о коллективной Безопасности, ШОС — Шанхайская Организация Сотрудничества и некоторые другие.

Особо хотелось бы отметить, что Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе ставит своими целями и задачами: — во-первых, объединение стран и их сплочение в борьбе с терроризмом; — во-вторых, привлечение внимания к данной проблеме среди мирного населения посредством выпуска различной научной и учебной литературы, которая помогает людям разобраться в происходящей ситуации; — в-третьих, наиболее важное это предотвращение ограничения прав человека в период борьбы с терроризмом и применения определенных мер воздействия, которые не должны препятствовать нормальной деятельности мирных граждан. В целях борьбы и справедливости ОБСЕ регулирует и принимает, либо же отменяет некоторые нормативные акты, а также старается влиять на совершенствование законодательства в данной сфере различных государств. Несмотря на то, что террористы — это хладнокровные убийцы мирного населения, которые не сравнятся ни с кем другим, но они точно такие же люди, которые в какой-то момент выбрали себе неправильный путь. Именно поэтому к террористам нельзя применять меры воздействия в виде казни. Во-первых, это может привести к еще большим волнениям в их среде, а, во-вторых, это не гуманно. Если мы отстаиваем права человека и равенство всех на Земле, то и террористы должны быть наравне со всеми, именно такова точка зрения ОБСЕ на сегодняшний день.

Прилагает не малые усилия к борьбе с терроризмом, также и Содружество Независимых Государств. Бывшие страны Советского Союза не исключение и часто попадают под руку террористам, свидетельством этого являются многочисленные террористические акты не только в крупных городах и столицах, но и в более мелких. В рамках сотрудничества СНГ было принято не менее 10 нормативных правовых актов для урегулирования терроризма во всех его проявлениях, кроме тогда устанавливаются и утверждаются программы по борьбе с терроризмом. Например, действует в настоящее время «Программа сотрудничества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2020—2022 гг.»⁷ Помимо данной программы были учреждены некоторые государственно-совещательные органы Содружества Независимых Государств, целью которых является не только обсуждение важных вопросов и принятие решений, но также центры по поиску и сбору информации, необходимой для направления деятельности организации, а также, возможные пути, через которые государства-участники смогут заранее узнавать о готовящихся террористических актах.

ОДКБ является наиболее прогрессивной и эффективной организацией по борьбе с терроризмом и защиты Центральной Азии. Главными целями и задачами ОДКБ является пресечение влияния исламизма и терроризма на территории Азии, сдерживание сил ИГ и других группировок по причинению вреда обществу, экономической, политической и культурной деятельности стран Центральной, Юго-Восточной Восточной Азии. Цель работы ОДКБ касается не только вопросов борьбы с терроризмом, а также относительно вопросов незаконной миграции или миграции с целью вступления в опасные организованные группировки, а также сбыт и продажа наркотических средств, которые являются главным предметом заработка средств для ИГИЛа.

Шанхайская организация сотрудничества наряду со всеми остальными оказывает сильную поддержку и помощь в противодействии терроризму. С этой целью была сформирована

огромная нормативная база, регулирующая не только терроризм, но и сепаратизм, экстремизм, наркотрафик и организованную преступность. Внутри самой организации налажена взаимосвязь всех ее отраслевых органов, а именно постоянные конференции, совещания по важным вопросам, совместных учений в борьбе с терроризмом («Мирная миссия»), обмен важной информацией, разработан механизм для привлечения специалистов к работе в ШОС не только в качестве специалистов, но и для привлечения внимания стран к важным проблемам и действиям. Также важно учесть, что Шанхайская организация сотрудничества фактически тесно связана с Содружеством Независимых Государств, ведь именно Россия, являясь главенствующим государством в СНГ заключает различного рода и уровня договоры с ШОС о сотрудничестве в противодействии терроризму.

По всему миру в целях противодействия терроризму вступают в силу различные ограничения, а также вводятся новые правила, которые могли бы предотвратить теракт или предупредить о его совершении. Таким образом во всех крупных городах мира, власти которых имели на это возможности, стала вводиться единая система видеонаблюдения. Такой метод борьбы с терроризмом вызвал большие волнения, особенно в продвинутых державах, в том числе в Соединенных Штатах Америки.

В современном мире лишь растет число добровольцев, вступивших в ряды террористов. В основном прирост составляет из таких стран, как Индонезия, Малайзия, Филиппины и Таиланд, также исключением не является Сингапур и другие страны. Конечно, так было не всегда, во времена Афганской войны большая масса террористов прибывала именно из стран ближнего Востока, а если быть конкретнее, то вербовались граждане, проживающие на территории ИГ, а также жители Сирии, Ирана, Афганистана и прилежащие к ним страны, но за несколько лет кардинально изменилась статистика. В докладе Генерального секретаря ООН от 30 сентября 2016 года отмечается, что впервые со времен войны в Афганистане экстремисты из государств Юго-

Восточной Азии на системной основе выезжают за границу для присоединения к террористическим группировкам.⁸ Деятельность исламистов в странах ЮВА не ограничивается лишь вербовкой, террористическими актами и пропагандой их идеологии. В век технологий и интернета, террористы изучают всевозможные пути и попытки вовлечения в свою деятельность подростков и молодежи через Интернет-ресурсы.

Террористы вербуют не только низшие слои населения, но стараются также воздействовать и на квалифицированных специалистов различных сфер деятельности. Такие выводы были сделаны Институтом исламских исследований и мира, а результаты показали, что в крупных городах, столицах и университетах исламистских взглядов придерживаются более 50% людей (радикальные взгляды), иногда такие показатели доходят и до 85% студентов, а также 76% преподавателей (мнение о перемене власти в стране), и более 60% одобряют насилие в честь защиты своих взглядов и мнения исламистов.

На этом террористы не останавливаются, например, в 2014 году в Малайзии было создано новое подразделение «Катиба Нусантара», которое стало своеобразным штабом в данной стране, откуда регулируется деятельность по привлечению населения в ряды террористов. Подобных подразделений создается не малое количество и по своей сути они являются своеобразными «островками» и филиалами ИГИЛа в странах Юго-Восточной Азии. Таким образом у государства постепенно может потеряться контроль над определенной частью своей территории, ведь подобные объединения появляются на самых слабых и уязвимых участках государства.

Террористическая атака в 2001 году в США повергла в огромный шок не только население Америки, но и миллиарды людей по всему миру. Именно этот день стал новой вехой в стратегии борьбы с терроризмом.⁹ Каждое государство отдельно, либо же в региональном сотрудничестве стало продвигаться в борьбе с терроризмом, но всей проделанной работы совершенно не достаточно, так как

террористы, к сожалению, оказываются не только на шаг впереди, а значительно преуспевают в выполнении своих планов и миссий.

Но не стоит забывать о том, что многие страны имеют немалый опыт в борьбе с терроризмом. К числу таких стран относится и Российская Федерация, которая постоянно сталкивалась с террористическими угрозами не только на своей территории, но и на территории стран бывших союзных республик, а также стран — союзниц, которым неоднократно оказывали поддержку.

К сожалению, мы не сможем истребить международный терроризм в ближайшее время, но за последние двадцать лет была проделана колоссальная работа по профилактике, предотвращению данного вида преступлений.

Бороться с терроризмом в одиночку невозможно. На данный момент мы имеем множество опасных террористических группировок по всему миру, которые держат в страхе фактически всю планету. Именно поэтому лишь общими усилиями мы можем прийти к тому, что в первую очередь нужно действовать не против террористов, а действовать во благо населения государства. Любое улучшение качества жизни, особенно в странах Азии способствует сокращению числа завербованных граждан, а соответственно приведет к сокращению численности террористов, что существенно упростит задачу главам государств, правоохранительным органам в решении стоящим перед ними целей по профилактике и борьбе с терроризмом.

Список источников

1. *Ахмедов Р.М., Иванова Ю.А.* Роль и значение международного сотрудничества по вопросу охраны и защиты окружающей среды // Международный журнал гражданского и торгового права. 2019. № 1.

2. *Бийгишиева Д.Ш., Омарова М.М.* К вопросу об укреплении межгосударственного сотрудничества в сфере противодействия международному терроризму // Закон и право. № 3. 2019. С. 96—98.

3. *Иванова Ю.А., Ахмедов Д.Р., Озеров К.И.* Экстремизм и терроризм в окружающей среде:

проблема юридической регламентации. Вестник экономической безопасности. 2020. № 2. С. 62—65.

4. *Иванова Ю.А.* Функции современного российского государства: актуальные аспекты. Журнал Государственная служба и кадры № 4. 2015. С. 33—35.

5. *Кутовая Е.А.* ООН: проблема борьбы с терроризмом и государства Юго-Восточной Азии // Юго-Восточная Азия: Актуальные проблемы развития. № 34. 2017. С. 99—114.

6. *Маршакова Н.Н., Миловидова А.С.* Проблемы определения понятия терроризма в доктринальных и международно-правовых источниках // Вестник Нижегородской академии МВД России. № 1(14). 2011. С. 232—239.

7. Международное право. Абашидзе А.Х., Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Шалягин Д.Д., Кузнецов Ю.А., Никонов Д.А., Клименко А.И., Егорова Е.Н., Угрин Т.С., Вертлиб Ф.О. Москва, 2018. (4-е издание, переработанное и дополненное).

8. *Синякин И.И.* Перспективы международно-правового сотрудничества по борьбе с терроризмом // Московский журнал международного права. № 1(105). 2017. С. 79—81.

9. *Толстых В.В., Берестов В.Б.* Международное антитеррористическое сотрудничество как сдерживающий фактор противодействия терроризму // Проблемы современной науки и образования. 2020. С. 96—107.

10. *Украинский С.В., Богданов А.Г.* Понятие и сущность терроризма в историческом аспекте // Евразийский Союз Ученых (ЕСУ). № 2. (23) 2016. С. 150—153.

11. *Шихов А.Л.* Классификация видов терроризма // Отечественная юриспруденция. 2019. С. 45—49.

12. *Эриашвили Н.Д., Стригунова Д.П.* Способы правового регулирования международных контрактных отношений. В книге: Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России. Коллективная монография. В 4-х томах. Отв. редактор С.Д. Могилевский [и др.]. Москва, 2020. С. 393—401.

¹ *Чаттаев А.Р.* К вопросу о новых формах организованной преступности как реальной угрозе национальной безопасности России // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. № 4. 2016. С. 61—63.

² *Украинский С.В., Богданов А.Г.* Понятие и сущность терроризма в историческом аспекте // Евразийский Союз Ученых (ЕСУ). № 2. (23). 2016. С. 150—153.

³ *Шихов А.Л.* Классификация видов терроризма // Отечественная юриспруденция. 2019. С. 45—49.

⁴ *Синякин И.И.* Перспективы международно-правового сотрудничества по борьбе с терроризмом // Московский журнал международного права. № 1(105). 2017. С. 79—81.

⁵ *Бийгишьева Д.Ш., Омарова М.М.* К вопросу об укреплении межгосударственного сотрудничества в сфере противодействия международному терроризму // Закон и право. № 3. 2019. С. 96—98.

⁶ *Кутовая Е.А.* ООН: проблема борьбы с терроризмом и государства Юго-Восточной Азии // Юго-Восточная Азия: Актуальные проблемы развития. № 34. 2017. С. 99—114.

⁷ *Толстых В.В., Берестов В.Б.* Международное антитеррористическое сотрудничество как сдерживающий фактор противодействия терроризму // Проблемы современной науки и образования. 2020. С. 96—107.

⁸ *Кутовая Е.А.* ООН: проблема борьбы с терроризмом и государства Юго-Восточной Азии // Юго-Восточная Азия: Актуальные проблемы развития. № 34. 2017. С. 99—114.

⁹ *Романовская О.В.* Акт о свободе: ограничения прав человека в США в целях противодействия терроризму // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». № 3(19). 2017. С. 1—7.

Защиты авторских прав в сети Интернет: проблемы

Любовь Владимировна Щербачева,

доцент кафедры гражданского права и публично-правовых дисциплин

Российского государственного университета имени А.Н. Косыгина,

член Международной Объединенной академии наук, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: sherbacheva@rambler.ru

Научная специальность: 5.1.3 — Частно-правовые (цивилистические) науки

Для цитирования: Л.В. Щербачева. Защиты авторских прав в сети Интернет: проблемы. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 60—64.

Аннотация. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что интернет представляет собой единую сеть, которая существует вне государственных границ, что существенно осложняет задачу определения юрисдикции нарушений авторских прав. Главной особенностью правовой защиты авторских прав в сети Интернет является ее двойная защита не только в соответствии с частноправовым регулированием ГК РФ, но и публично-правовым законом об информации.

Ключевые слова: Интернет; авторские права; дефиниция; «информационный посредник»; судебная практика; информационно-телекоммуникационная сеть; ответственность интернет-провайдеров.

Legal qualification of digital products in individual states

Lyubov Vladimirovna Shcherbacheva,

associate professor of the department of civil law and public law disciplines

of the Russian State university named after A.N. Kosygin, member

of the international united academy of sciences, candidate of legal sciences, associate professor

E-mail: sherbacheva@rambler.ru

Annotation. The study allows us to conclude that the Internet is a single network that exists outside the state borders, which significantly complicates the task of determining the jurisdiction of copyright infringements. The main feature of the legal protection of copyright on the Internet is its double protection not only in accordance with the private law regulation of the Civil Code of the Russian Federation, but also in the public law on information.

Keywords: Internet; copyright; definition; «information intermediary»; judicial practice; information and telecommunication network; responsibility of Internet service providers.

Ввиду того, что Интернет становится все более популярной и быстроразвивающейся площадкой для распространения и использования объектов авторского права, данные правоотношения требуют такого же быстрого ответа со стороны законодателя. В связи с этим наблюдается ряд проблем. В первую очередь возникает проблема при определении авторства в сети Интернет. Сложности вызывают установление времени размещения произведения в Сети и отсутствие единых правил цитирования

интернет-источников. Некоторые трудности связаны и с определением правового положения информационных посредников, а именно с неоднозначностью формулировок условий привлечения и освобождения их от ответственности за нарушение авторских прав. Проблемы нарушения авторских прав в сети Интернет усиливаются и тем, что ряд авторов и правообладателей не борются с нарушением своих авторских прав, а, напротив, поощряют их. Одной из основных проблем нарушения

авторских прав является проблема определения юрисдикции, которая возникает из-за трансграничного характера киберпространства, что приводит к трудностям при определении местонахождения нарушителей.

Следует отметить, что использование сети Интернет в целом меняет подходы к пониманию того, как должны развиваться законодательство и практика его применения. Особую сложность представляет защита авторских прав в Сети, поскольку Интернет на данный момент является одной из самых широких площадок использования объектов интеллектуальной собственности.

В силу специфики отношений в сети Интернет возникает ряд проблем в сфере защиты авторского права. В первую очередь возникает вопрос о том, как же определить авторство в Интернете. Общая норма, позволяющая установить автора произведения, содержащаяся в ст. 1257 ГК РФ [1], в данном случае не применима. Такая проблема существует в силу того, что автором произведения должен признаваться тот, чье имя указано на оригинале произведения, т.е. на той странице, которая является оригиналом, а значит, размещена первой. Однако такой анализ требует титанических усилий, а иногда даже не способен дать результатов, поскольку установить время размещения объекта на странице очень сложно.

Практика последних лет свидетельствуют о том, что владельцы интеллектуальной собственности стали понимать это и активно включились в защиту своих прав, в том числе путем предъявления соответствующих исков в арбитражные суды.

Так, например общество с ограниченной ответственностью «МПП» (далее ООО «МПП») обратилось с иском к обществу с ограниченной ответственностью «МЕЛ» (ООО «МЕЛ»), с привлечением к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора — Маняхиной Елены Николаевны, о взыскании компенсации за нарушение исключительных авторских прав на музыкальное произведение «Зайка Ми» в размере 50 000 руб., почтовых расходов в размере

114 руб., а также расходов по уплате государственной пошлины. Истец в судебном заседании заявленные исковые требования поддержал в полном объеме, просил их удовлетворить. Ответчик в судебном заседании и представленном отзыве на исковое заявление требования истца не признал, просил отказать в их удовлетворении. Истец указывает на то, что ответчиком были нарушены исключительные права истца на музыкальное произведение «Зайка Ми». Данное нарушение выразилось в использовании музыкального произведения путем предложения к продаже на интернет-сайте studio-van.ru товаров, содержащей переработку музыкальных произведений. В силу части 7 статьи 1259 Гражданского кодекса Российской Федерации, авторские права распространяются на часть произведения, на его название, на персонаж произведения, если по своему характеру они могут быть признаны самостоятельным результатом творческого труда автора и отвечают требованиям, установленным пунктом настоящей статьи [1]. Оценив представленные в материалы дела доказательства, учитывая количество предлагаемых ответчиком на сайте товаров и их стоимость, срок предложения к продаже, а также с учетом того, что в период рассмотрения дела ответчиком не представлено в материалы дела доказательств удаления предложений к продаже спорных товаров со спорного сайта, суд полагает, что требования истца о взыскании компенсации за нарушение исключительных авторских прав на произведение «Зайка Ми» являются обоснованными и подлежат удовлетворению в полном объеме в размере 50 000 руб. Заявленные истцом судебные издержки в размере 114 рублей 00 копеек понесены в связи с рассмотрением настоящего дела (отправкой ответчику претензии, а также копии иска и приложенных к нему документов), подтверждены почтовыми квитанциями, в связи с чем, указанные расходы также подлежат взысканию с ответчика в пользу истца [5].

Каковы пределы осуществления авторских прав на музыкальные произведения, размещаемые в сети Интернет. Существуют некоторые национальные правовые порядки, согласно

которым любое копирование музыкального произведения не допускается без согласия автора. Однако сложно представить ситуацию, при которой каждое копирование на персональное устройство авторского произведения может сопровождаться согласием автора оригинального произведения. В связи с появлением такого института, как доведение до всеобщего сведения, проблема копирования произведений не нашла своего решения, поскольку доведение до всеобщего сведения не подразумевает под собой копирование, а только «доступ к произведениям из любого места и в любое время по собственному выбору пользователей». В связи с этим урегулирование действий, связанных с копированием произведений, необходимо на законодательном уровне, поскольку на данный момент любой пользователь имеет возможность сделать неопределенное количество копий с оригинала произведения без каких-либо ограничений, что по действующей законодательной конструкции является нарушением авторских прав на произведения.

Говоря о правоотношениях в сети Интернет, возникающих по поводу объектов авторского права, не следует забывать и об особенностях субъектного состава ответственности за нарушение авторского права. При использовании сети Интернет в правоотношениях в сфере авторского права к традиционным субъектам авторского права (автор или правообладатель и пользователь) добавляется третий субъект — информационный посредник. Роль таких посредников крайне велика и заключается в том, чтобы передавать контент, в том числе объекты авторского права.

В первую очередь критике подвергается само определение «информационный посредник», которое закреплено в ст. 1253.1 ГК РФ [1]. Указывается, что под критерии информационного посредника, которые содержатся в данной статье, подпадает также и целый ряд поисковых систем и новостных агрегатов. В связи с этим высказываются идеи о том, что необходимо доработать законодательную дефиницию информационных посредников, подчеркивая, что к таковым могут относиться, а следовательно, и нести ответственность за на-

рушение авторских прав только те информационные посредники, которые имеют полномочия регулировать доступ к контенту в силу подписания с владельцами сайтов соответствующих соглашений. Такая правовая позиция, в частности, была высказана Конституционным судом РФ в Постановлении от 9 июля 2013 г. № 18-П, однако до настоящего момента она не нашла закрепления в законодательстве [2]. В последнее время ведется множество научных дискуссий о том, должны ли такие провайдеры нести ответственность при нарушении авторских прав и если да, то при каких условиях. Законодательно этот вопрос урегулирован в ст. 1253.1 ГК РФ [1]. Данный кодекс практически полностью имплементировал опыт зарубежного законодателя, закрепив дифференцированный подход к ответственности интернет-провайдеров в зависимости от осуществляемой ими функции. Общим условием привлечения провайдеров всех категорий является наличие вины в действиях или бездействии интернет-провайдера. Также в данной норме установлены условия привлечения и освобождения посредников от ответственности. Однако конструкция данной нормы не учитывает наличия или отсутствия достаточных технических средств для предупреждения провайдером совершаемых правонарушений в области авторского права, а также наличие программ для удаления нелегальных объектов.

Определенные вопросы возникают и при рассмотрении положения о необходимости, достаточности и своевременности мер, принятых провайдером. Не наблюдается единого мнения по поводу критериев необходимости и достаточности принятых мер, равно как и критерия своевременности принятия таких мер. На данный момент выводы о достаточности, своевременности мер решаются на основе судебного усмотрения, что явно не способствует формированию единой судебной практики. В частности, по результатам рассмотрения дела № А56—8331/2014 [6] суд пришел к выводу о том, что меры, которые принял провайдер в течение двух дней с момента получения информации, являются своевременными. В ходе рассмотрения аналогичного дела

№ А40—216998/2016 [3] суд счел восемнадцатидневный срок такого реагирования также отвечающим критерию своевременности. Представляется обоснованным установление срока принятия мер по прекращению нарушения авторских прав равным двадцати четырем часам с момента обращения правообладателя к провайдеру для принятия мер. Такой подход, закрепленный в ст. 15.7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ [7], уже доказал свою эффективность в борьбе с незаконно размещенной информацией.

Кроме того, существуют сложности в определении содержащегося в ст. 1253.1 ГК РФ [1] принципа «не знал и не должен был знать» по отношению к неправомерности используемых результатов интеллектуальной деятельности. Развивая положение, заложенное законодателем, провайдер обязан проводить постоянный мониторинг передаваемой информации, что может значительно снижать скорость его функционирования, а также может стать дорогостоящим бременем. При этом такое законодательное положение идет вразрез с правоприменительной практикой. Так, в ходе производства по делу № А40—150342/2013 [4] судом высказана позиция, согласно которой самостоятельный анализ информации, передаваемой пользователями, в обязанности провайдера не входит. Следовательно, в данном случае информационный посредник выполняет лишь посредническую функцию и не может быть субъектом ответственности за нарушение авторских прав, за исключением случая, когда он, достоверно зная о незаконном использовании объектов, не предпринимает мер для его пресечения.

Поскольку обладания общими сведениями о совершении правонарушения недостаточно, необходимо, чтобы информация о совершенном неправомерном использовании объектов авторского права сообщалась самим правообладателем. Помимо данного требования, такое сообщение должно содержать конкретный перечень сведений об объекте, который используется с нарушением авторского права, чтобы можно было сделать вывод о наличии нарушения. Сведения должны соответствовать тем,

которые указаны в ст. 15.7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ [7].

Ситуация с нарушением авторских прав в сети Интернет осложняется тем, что некоторые правообладатели сами поощряют незаконное распространение созданных ими произведений или продуктов. Это происходит для того, чтобы повысить свою узнаваемость и популярность. Так, компания Microsoft не ведет активной борьбы с нелегальным использованием своих продуктов, аргументируя это тем, что тем самым пользователь привыкает к интерфейсу продуктов Microsoft, а затем вынужден платить за использование лицензионной версии, чтобы пользоваться тем, к чему привык.

Интернет представляет собой единую сеть, которая существует вне государственных границ, что существенно осложняет задачу определения юрисдикции нарушений авторских прав. Правонарушениям в сети Интернет свойственен трансграничный характер. В результате складывается ситуация, при которой сеть Интернет фактически не имеет границ, однако границы есть у судов. Зачастую сайт, на котором размещены объекты авторского права, находится в доменной зоне определенного государства, провайдер, осуществляющий обслуживание сайта, может находиться в другой стране, а пользователь — в третьей стране. При этом население развивающихся стран зачастую не готово платить за использование объектов авторского права ту же цену, что и жители развитых стран.

С переходом от физических носителей к потреблению музыки в электронном формате наблюдается непрерывное развитие новых способов потребления музыкального контента в цифровой среде. Музыкальные сервисы, медиаплатформы и социальные сети продолжают улучшать и развивать сервис, позволяя получить более качественный пользовательский опыт для потребителей контента, в том числе музыкального. Россия входит в список стран с динамично растущим объемом музыкального рынка. На музыкальном цифровом рынке в России наблюдается конкуренция между национальными и международными музыкальными сервисами, где предпочтение пользова-

тели отдают больше локальным сервисам. Основную долю по объему пользователей занимают национальные российские сервисы Яндекс. Музыка и BOOM/VK Music. К концу 2019 года, на российском рынке на данных игроков в совокупности приходится 76% подписчиков музыкальных стриминговых сервисов, включая пользователей бесплатного пробного периода

Главной особенностью правовой защиты авторских прав в сети Интернет является ее двойная защита не только в соответствии с частноправовым регулированием ГК РФ, но и публично-правовым законом об информации. Соответственно имеется двойственность форм защиты (судебная, административная), что является излишним. Так, например, при блокировке зеркал участие Роскомнадзора излишнее. Намного более справедливым была бы возможность вынесения судом решения о динамической блокировке, которое бы позволило сделать механизм диспозитивным и избегать ненужного посредничества уполномоченного органа.

Список источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) [Электронный ресурс]:

ФЗ от 18.02.2006 N 230-ФЗ (ред. от 11.06.2021) (с изм. и доп. внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 13.12.2016 N 28-П, от 24.07.2020 N 40-П) // Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2013 N 18-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

3. Решение от 24 января 2017 г. по делу № А40-216998/2016

4. Решение от 15 сентября 2014 г. по делу № А40-150342/2013

5. Решение от 12 июля 2021 г. по делу № А45-31088/2020

6. Определение по делу № А56-8331/2014

7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 09.03.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2021) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

О роли административного законодательства в предупреждении коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации

Евгений Сергеевич Черкашин,

Ставропольский Филиал Краснодарского Университета МВД России, г. Ставрополь, Россия

E-mail: cherkashin.eugeny@yandex.ru

Научная специальность: 5.1.1 — право

Для цитирования: Е.С. Черкашин. О роли административного законодательства в предупреждении коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 65—69.

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы, административного законодательства о предупреждении коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации обосновано несколько суждений: кодификация административного законодательства в Российской Федерации осуществляется непоследовательно; кодификация административного законодательства не корреспондирует Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.; несовершенство административного законодательства негативно сказывается и на противодействии коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации.

Ключевые слова: Российская Федерация, законодательство, административное законодательство, нормативный правовой акт, Конституция Российской Федерации, система нормативных правовых актов, федеральный закон РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, коронавирусная инфекция COVID-19.

On the role of administrative legislation in the prevention of COVID-19 coronavirus infection in the Russian Federation

Evgeny Sergeevich Cherkashin,

Stavropol Branch of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Stavropol, Russia

E-mail: cherkashin.eugeny@yandex.ru

Annotation. In the article, based on the analysis of legal literature, administrative legislation on the prevention of COVID-19 coronavirus infection in the Russian Federation, several judgments are substantiated: The codification of administrative legislation in the Russian Federation is carried out inconsistently; the codification of administrative legislation does not correspond to the Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993; the imperfection of administrative legislation negatively affects the counteraction of COVID-19 coronavirus infection in the Russian Federation.

Keywords: Russian Federation, legislation, administrative legislation, regulatory legal act, Constitution of the Russian Federation, system of regulatory legal acts, federal law of the Russian Federation, Code of Administrative Offences of the Russian Federation, coronavirus infection COVID-19.

Предметом данной статьи являются административное законодательство и его роль в предупреждении коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации¹.

Первоначально о неопределенности содержания понятия «административное законодательство».

Так, авторы — единомышленники (К.Р. Кудрявцева и К.Р. Кудрявцева) свое исследование

посвятили «теме кодификации административного законодательства в Российской Федерации» («Сущность вышеизложенного сводится к тому, что кодификация административного законодательства как способ систематизации необходима как для более эффективной реализации норм административного права, так и для ее теоретического потенциала. Как отмечалось выше, зарубежная практика систе-

матизации административного законодательства демонстрирует успешные примеры создания полноценных административных кодексов. Но в связи с тем, что российское административное законодательство охватывает достаточно большой объем правоотношений, создание единого акта является нелегкой задачей»².

Некоторые ученые фокусируют внимание на отрасли законодательства, называемой «административно-деликтное законодательство». В частности, А.П. Шергин, рассмотрев «проблемы соотношения Конституции Российской Федерации и норм административно-деликтного законодательства», акцентировал «внимание на формировании данного законодательства с учетом конституционных ценностей, обосновываются предложения по совершенствованию нормативной базы административной ответственности» («Приведенные недостатки действующего административно-деликтного законодательства не свидетельствуют о бережном отношении к конституционным ценностям при его формировании, а в ряде случаев их игнорировании»)³. Ю.И. Попугаев, определив «некоторые позитивные и негативные стороны вступившего в действие 15 лет назад КоАП РФ», высказал «ряд предложений по дальнейшему совершенствованию административно-деликтных норм»: «Наконец, назрела актуальность разрешения в КоАП РФ и проблемы «исключений из общих правил» применительно к исчислению сроков давности привлечения к административной ответственности по конкретным категориям дел об административных правонарушениях в ст. 4.5 Общей части действующей редакции Кодекса. В результате за прошедшие после принятия КоАП РФ годы перечень таких исключений оказался расширен многократно и продолжает пополняться, вследствие чего «исключения» уже стали «правилами» и наоборот»; «Представляется, что с точки зрения гуманистического подхода назрела необходимость закрепления в КоАП РФ нормы о праве всех субъектов административной юрисдикции, рассматривающих дела об административных правонарушениях по существу (сейчас прерогатива

только у судей), назначать наказание ниже низшего предела»; «Представляется, что разработка обозначенных и иных актуальных проблем законодательства об административных правонарушениях особенно важна на нынешнем этапе работы по дальнейшей оптимальной кодификации административно-деликтных норм»⁴. Этим же автором определены «сущность, назначение и общая характеристика административно-деликтного законодательства Российской Федерации, основные этапы его развития и последние новеллы» («В КоАП РФ закреплено правило о том, что все нормы об административных правонарушениях на федеральном уровне должны включаться в него, а нормы субъектов Российской Федерации должны приниматься только в форме законов. Субъекты Российской Федерации не могут устанавливать за нарушение своих законов административные наказания, за исключением предупреждения и административного штрафа. Это не только повышает роль федерального закона в регулировании административной ответственности, но и создает гарантии обеспечения единого масштаба этой ответственности на всей территории России»; «Важно отметить, что законы, принимаемые субъектами Российской Федерации, не могут противоречить нормам КоАП РФ. Разрешение споров по вопросам соответствия этих законов федеральному кодексу отнесено к ведению Конституционного Суда РФ»)⁵.

Получает широкое распространение использование термина «полицейское законодательство». Например, В.В. Черниковым «оценивается современное состояние российского полицейского законодательства, определяются пути повышения его качества» («В целом же необходима разработка полноценной теории полицейского законодательства, которая бы обозначала формирование качественного полицейского законодательства как задачу, подсаживала конкретные политические, социальные, содержательные и технико-юридические пути преодоления возникающих законодательных дефектов, потому что чем дольше эта тема является предметом суждений узкого круга экс-

пертов, тем глубже искажается и запутывается законодательство, тем сложнее становится гражданину следовать и верить в его силу»⁶.

Также предлагается использовать термин «административно-процессуальное законодательство». П.И. Кононов не только предложил «широкое понимание административного процесса, включающего в себя внесудебный (исполнительный) и судебный административный процесс (административное судопроизводство), составной частью которого выступает производство по делам об административных правонарушениях», но и разделил «административно-процессуальное законодательство на две части: внесудебное административно-процессуальное законодательство и судебное административно-процессуальное законодательство» («1. Административно-процессуальная форма реализации публичных функций и полномочий присуща не только судебной, но и исполнительной власти, в связи с чем возможно выделение внесудебного (исполнительного) административного процесса, осуществляемого в форме административного производства и судебного административного процесса, осуществляемого в форме административного судопроизводства, тесно взаимосвязанных между собой через категорию «административное дело». 2. Административное судопроизводство представляет собой правоприменительную деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по разрешению любых категорий административных дел, в том числе дел об административных правонарушениях (дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности и дел об оспаривании постановлений и решений административно-публичных органов, вынесенных по рассмотренным ими делам об административных правонарушениях). 3. Административно-процессуальное законодательство – это система административно-процессуальных норм, регламентирующих правила осуществления как внесудебного, так и судебного административных процессов, в связи с чем оно должно включать в себя две составные части: внесудебное административно-процессуальное законодательство, находящееся в совместном ведении

Российской Федерации и ее субъектов, и судебное административно-процессуальное законодательство, находящееся в исключительном ведении Российской Федерации»⁷.

Распространение коронавирусной инфекции COVID-19 побудило представителей разных отраслей научного знания⁸, в том числе и специалистов в области административного права к исследованию этого негативного явления.

О.В. Панкова проанализировала «сложные вопросы, связанные с квалификацией административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы», а также его «внимание уделено ... процессуальным аспектам применения административной ответственности, установленной в ч. 4 ст. 3.18.1 КоАП Москвы» («Административная ответственность по ч. 1 ст. 3.18.1 КоАП Москвы наступает за нарушения требования п. 3.1 Указа Мэра Москвы N 12-УМ о временном приостановлении проведения в г. Москве досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в том числе в парках культуры и отдыха, торгово-развлекательных центрах, на аттракционах и в иных местах массового посещения граждан»⁹).

Публикация А.В. Каляшин «посвящена анализу впервые введенных квалифицированных составов административных правонарушений и мер ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ввиду экстренного реагирования на угрозы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции» («Все вышеизложенное позволяет сделать следующие умозаключения. Реально существующая угроза распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, в России потребовала принятия неотложных мер. Для решения задачи по предупреждению распространения инфекции в том числе были внесены изменения в российские нормативные правовые акты»¹⁰).

Административное законодательство кодифицировано и представлено в первую очередь в виде федерального закона РФ¹¹: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 г.¹².

Таким образом, научные исследования относительно административного законодательства и его роли в предупреждении коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации необходимо продолжать.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, кодификация административного законодательства в Российской Федерации осуществляется непоследовательно.

Во-вторых, кодификация административного законодательства не корреспондирует Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

В-третьих, несовершенство административного законодательства негативно сказывается и на противодействии коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации.

Список источников

1. *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123.

2. *Кудрявцева К.Р., Кудрявцева К.Р.* Кодификация административного законодательства: актуальность и перспективы // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 79—82.

3. *Шергин А.П.* Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65—70.

4. *Попугаев Ю.И.* О некоторых аспектах совершенствования административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 5—8.

5. *Попугаев Ю.И.* Сущность, назначение и общая характеристика административно-деликтного законодательства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 16—19.

6. *Черников В.В.* Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 16—27.

7. *Кононов П.И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9—14.

8. *Полянко Н.И., Галузо В.Н.* О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // Международный научный журнал «Актуальные исследования». 2020. № 8. С. 8—14.

9. *Пермяков Л.Е., Галузо В.Н.* О деятельности судов общей юрисдикции города Москвы в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) // Международный научный журнал «Актуальные исследования». 2020. № 9 (часть II). С. 7—13.

10. *Полянко Н.И., Галузо В.Н.* О противодействии коронавирусной инфекции (COVID-19) в похоронном деле Российской Федерации // Международный научный журнал «Актуальные исследования». 2020. № 10 (часть II). С. 7—13.

11. *Панкова О.В.* Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции // Административное право и процесс. 2020. № 7, 11.

12. *Каляшин А.В.* Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 8.

13. *Татаров Л.А., Галузо В.Н.* Об оригинальности структурирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Закон и право. 2020. № 6. С. 121—124.

¹ Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // *Вестник Московского университета МВД России*. 2010. № 5. С. 119—123).

² См.: *Кудрявцева К.Р., Кудрявцева К.Р.* Кодификация административного законодательства: актуальность и перспективы // *Административное право и процесс*. 2021. N 4. С. 79—82.

³ *Шергин А.П.* Конституционные основы административно-деликтного законодательства // *Административное право и процесс*. 2018. N 12. С. 65—70.

⁴ *Попугаев Ю.И.* О некоторых аспектах совершенствования административно-деликтного законодательства // *Административное право и процесс*. 2017. N 10. С. 5—8.

⁵ *Попугаев Ю.И.* Сущность, назначение и общая характеристика административно-деликтного законодательства Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2017. N 12. С. 16—19.

⁶ *Черников В.В.* Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // *Административное право и процесс*. 2021. N 7. С. 16—27.

⁷ *Кононов П.И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2019. N 9. С. 9—14.

⁸ Об этом см., например: *Полянко Н.И., Галузо В.Н.* О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // *Международный научный журнал «Актуальные исследования»*. 2020. № 8. С. 8—14; *Пермяков Л.Е., Галузо В.Н.* О деятельности судов общей юрисдикции города Москвы в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) // *Международный научный журнал «Актуальные исследования»*. 2020. № 9 (часть II). С. 7—13; *Полянко Н.И., Галузо В.Н.* О противодействии коронавирусной инфекции (COVID-19) в похоронном деле Российской Федерации // *Международный научный журнал «Актуальные исследования»*. 2020. № 10 (часть II). С. 7—13.

⁹ *Панкова О.В.* Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции // *Административное право и процесс*. 2020. N 7, 11.

¹⁰ *Каляшин А.В.* Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // *Административное право и процесс*. 2020. N 8.

¹¹ О недостатках структуризации этого нормативного правового акта подробнее см.: *Татаров Л.А., Галузо В.Н.* Об оригинальности структурирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Закон и право*. 2020. № 6. С. 121—124.

¹² См.: *СЗ РФ*. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1; ...; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5114.

Законодательство об архивах и единая цифровая среда доверия¹

Людмила Константиновна Терещенко,

заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации доктор юридических наук, Заслуженный юрист России, доцент

E-mail: LKtereshenko@yandex.ru

Благодарности: публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №

Для цитирования: Л.К. Терещенко. Законодательство об архивах и единая цифровая среда доверия.
Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2021. С. 70–75.

Аннотация. В статье рассматривается современное состояние единой цифровой среды доверия, как обязательного условия цифровой экономики. Показано, что наличие цифровой среды доверия необходимо как в публично-правовой, так и частноправовой сферах. Обращается внимание на недостаточное решение вопросов архивного хранения электронных документов и сохранения ими юридической значимости, на необходимость модернизации архивного дела с учетом широкого перехода на электронные документы. Архивы в условиях цифровой среды, законодательство о них неизбежно подвержены изменениям. Цифровая экономика требует модернизировать законодательство, в том числе архивное законодательство в соответствии с современными реалиями, создать правовые нормы, соответствующие условиям цифровой экономики. Применительно к архивам стоит задача обеспечения возможности долгосрочного архивного хранения электронных документов с сохранением их юридической значимости.

Ключевые слова: цифровая экономика, единая цифровая среда доверия, электронный архив, архивный электронный документ, юридическая значимость электронного документа, удостоверяющие центры, хранение электронного документа.

Legislation on archives and a single digital environment of trust

Ludmila Konstantinovna Tereshchenko,

deputy head of the Department of administrative law and procedure, associate professor,
the institute of legislation and comparative law under the government
of the Russian Federation, doctor of law, revered lawyer of the Russian Federation

E-mail: LKtereshenko@yandex.ru

Annotation. The article examines the current state of the unified digital environment of trust as a prerequisite for the digital economy. It is shown that the presence of a digital environment of trust is necessary both in public and private law spheres. Attention is drawn to the insufficient solution of the issues of archival storage of electronic documents and their preservation of legal significance, the need to modernize archival affairs, taking into account the widespread transition to electronic documents. Archives in the digital environment, the legislation on them is inevitably subject to change. The digital economy requires modernizing legislation, including archival legislation in accordance with modern realities, and creating legal norms that meet the conditions of the digital economy. With regard to archives, the task is to ensure the possibility of long-term archival storage of electronic documents while preserving their legal significance.

Keywords: digital economy, unified digital environment of trust, electronic archive, archival electronic document, legal significance of electronic document, certification centers, electronic document storage.

Наличие единой цифровой среды доверия — обязательное условие формирования цифровой экономики. Цифровая среда доверия необходима как в публично-правовой, так и частноправовой сферах. В свою очередь, практически все

отрасли права вовлечены в механизм правового обеспечения единой цифровой среды доверия.

Это и конституционное право, которое определяет права, свободы и пределы их осуществления, защиту частной жизни; и админист-

ративное право, определяющее компетенцию публичных органов, необходимые процедуры и условия, обеспечивающие процессы идентификации, признание юридической силы электронных документов, обосновывает режимы контроля и надзора, ответственности за соблюдение установленных требований. Модернизируются нормы трудового права, многие документы, в том числе касающиеся стажа работы, размера оплаты труда, страховых взносов, переведены в электронный формат. Нормы гражданского права устанавливают цифровые права, возможность дистанционно заключать сделки, обращаться и получать государственные и муниципальные услуги, в том числе регистрировать свои права, получать лицензии, юридически удостоверить факты, использовать дистанционно услуги нотариата.

И, безусловно, важны процессуальные нормы, обеспечивающие подачу процессуальных документов в электронном виде, рассмотрение судебных дел и принятие решений в удаленном режиме. В настоящее время информационные технологии используются при совершении ряда процессуальных действий, таких как подача в суды документов в электронном виде; направление электронных судебных извещений и судебных актов и их копий в электронном виде; рассмотрение дел с использованием документов в электронном виде; использование видеоконференц-связи и др.

Особенно востребовано электронное взаимодействие и, разумеется, обеспечение доверия в период пандемии COVID-19. Таким образом, разные отрасли права призваны обеспечить создание и функционирование единой цифровой среды доверия.

Корректировка законодательных актов в соответствии с программой «Цифровая экономика Российской Федерации» в части формирования единой цифровой среды доверия — не одномоментный разовый процесс, он является постепенным и длительным. При этом необходимо учитывать реальную готовность общества, экономики, науки, информационной и технической базы на всей территории Российской Федерации с учетом темпов социально-экономического развития.

Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»² цифровая трансформация отнесена

к приоритетным национальным целям развития страны на период до 2030 года. При этом, следует отметить, что цифровая трансформация невозможна без создания единой цифровой среды доверия.

Цифровая среда доверия реализуется на нескольких уровнях:

- электронное взаимодействие государственных и муниципальных органов между собой;
- электронное взаимодействие государства и гражданина;
- электронное взаимодействие государства и бизнес-сообщества;
- электронное взаимодействие гражданина и бизнес-структур;
- электронное взаимодействие граждан между собой;
- электронное взаимодействие бизнес-структур между собой;
- электронное взаимодействие с зарубежными структурами.

На уровне взаимодействия государственных и муниципальных органов между собой цифровую среду доверия обеспечить проще, поскольку государство само определяет, каким образом, на каких условиях, технологиях и методологии, в каком порядке происходит взаимодействие органов публичной власти между собой, созданы и функционируют структуры, обеспечивающие среду доверия в рамках органов публичной власти. Долгое время и на этом уровне проблема стояла остро, поскольку не было единых подходов к электронному документу и документообороту, требованиям к электронным документам, их созданию, хранению, юридической силе, удостоверяющим центрам, признанию электронной подписи, выданной другими ведомствами.

Стратегией развития информационного общества в России задана цель дальнейшего движения к информационному обществу, которое невозможно без формирования единой цифровой среды доверия. Часть из определенных задач уже выполнена (создан единый портал государственных и муниципальных услуг, осуществляется переход на электронный документооборот; формируется цифровая инфраструктура, уточнен правовой статус удостоверяющих центров, введен в правовое поле новый субъект — доверенная третья сторона и т.д.).

Концепция развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности (утв. решением президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 25.12.2020 № 34)³ также направлена на формирование единой цифровой среды доверия путем повышения «качества и эффективности документооборота на основе высокотехнологичных решений», повышающих доверие к цифровым технологиям. Вместе с тем в Концепции отмечается, что отдельные виды документов «имеют слабую тенденцию миграции в электронную форму в силу ряда факторов, в том числе⁴:

- недостаточный уровень доверия участников хозяйственной деятельности к соблюдению режима конфиденциальности электронных документов, содержащих коммерческую тайну, при их предоставлении государственным органам, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность, организациям, обеспечивающим электронный документооборот, или судебным органам при рассмотрении споров;
- отсутствие единых подходов к реализации порядка обмена электронными документами;
- отсутствие требований по обязательности электронных документов и стимулов для участников хозяйственной деятельности переходить на электронные документы».

Кроме того, обращается внимание на недостаточное решение вопросов архивного хранения электронных документов и сохранения ими юридической значимости.

Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг.⁵ в рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации» включает, наряду с прочим и модернизацию архивного дела с учетом перехода на электронные документы. В обязательном порядке формирование единой цифровой среды доверия включает в себя:

- наличие надежной идентификации и аутентификации субъектов электронного взаимодействия;
- наличие надежного механизма создания и проверки электронной подписи, в том

числе проверку полномочий субъектов электронного взаимодействия;

- наличие эффективной процедуры проверки сертификатов ключей электронной подписи;
- безопасной передачи данных и электронных документов.

Зачастую в стороне остается не менее важный вопрос, без решения которого невозможно обеспечить единую среду доверия, это хранение, в том числе архивное хранение электронных документов, обеспечивающее доступ к ним и проверку в течение всего срока архивного хранения.

Архивы в условиях цифровой среды, законодательство о них неизбежно подвержены изменениям. Цифровая экономика требует модернизировать законодательство, в том числе архивное законодательство в соответствии с современными реалиями, создать правовые нормы, соответствующие условиям цифровой экономики. Применительно к архивам Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁶ относит задачу «обеспечения возможности долгосрочного архивного хранения электронных документов с сохранением их юридической значимости для федеральных и региональных органов государственной власти». На это указывается и в юридической литературе⁷. В то же время следует отметить, что сохранение юридической значимости электронных документов важно не только для органов государственной власти, но и для граждан, для бизнес-структур.

Так, например, Федеральным законом от 22.11.2021 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»⁸ внесены поправки в Трудовой Кодекс Российской Федерации об электронном документообороте в сфере труда. Работодателям разрешено создавать, подписывать, использовать и хранить кадровые документы в электронном виде без их дублирования на бумаге. Необходимо уточнить, что новые правила возможно применять в отношении сотрудников только при наличии письменного согласия. При этом работодатели могут использовать для кадрового документооборота как собственную информационную систему, так и платформу «Работа в России».

Новеллы не применяются к трудовым книжкам и сведениям о трудовой деятельности; к актам о несчастном случае на производстве; к приказам об увольнении; к документам, подтверждающим прохождение инструктажей по охране труда.

У всех документов в сфере труда, как и в других сферах, существуют установленные сроки хранения, некоторые из них весьма длительные, поскольку с ними законодатель связывает юридически значимые последствия, в том числе в будущем. Соответственно, остро встает вопрос об их архивном хранении в электронном виде, возможности прочтения и использования, сохранности юридической силы. Широко известны случаи, когда оцифрованные документы невозможно было прочесть, поскольку программное обеспечение и технические средства устарели и перестали использоваться и выпускаться. Без решения этого вопроса архивное хранение электронных документов и в целом перевод документооборота в цифровой формат вызывает серьезные сомнения.

В большинстве сфер деятельности имеются существенные особенности в электронном документообороте, включая новые виды документов, которые не обеспечены нормативной базой, в том числе по определению сроков хранения⁹.

Вопросы организации архивного дела возложены на Федеральное архивное агентство¹⁰. Именно оно осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, в частности, устанавливает типовые требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов.

В последнее время был принят ряд нормативных правовых актов, касающихся требований к архивам электронных документов. Однако, как отмечают специалисты в области архивов, существует значительное количество нерешенных вопросов. Так, в частности, инструкции по делопроизводству федеральных органов исполнительной власти обновляются с опозданием, в среднем раз в пять лет, т.е. гораздо медленнее, чем нормативная база в условиях электронного документооборота¹¹; децентрализованным стало регулирование организаци-

онно-распорядительной документации, которая перестала быть унифицированной системой¹², программное обеспечение систем электронного документооборота органов власти имеет крайне разнообразный, неоднородный характер, и т.д.

Вместе с тем электронный документооборот, безусловно, требует регламентации, отличной от бумажного документооборота, с корректировкой состава реквизитов документа, требований к форме, формату, виду, носителю документа, порядку архивирования.

Приказом Минкультуры России от 31.03.2015 № 526 утверждены Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях¹³. Отдельные нормы этих правил посвящены условиям хранения электронных документов.

К обязательным условиям хранения электронных документов отнесено, в частности, наличие в архиве организации не менее двух экземпляров каждой единицы хранения электронных документов, при этом они должны находиться на разных физических устройствах, что уменьшает риск физической утраты электронных документов. Принципиальным требованием, на наш взгляд, является наличие технических и программных средств, предназначенных для воспроизведения, копирования, перезаписи электронных документов, контроля физического и технического состояния. Технический прогресс настолько стремителен, что несоблюдение указанного требования может повлечь за собой невозможность воспроизведения документа задолго до окончания срока его хранения.

Не менее важно учитывать и особые свойства электронных документов, отсутствующие у бумажных документов, что влечет за собой необходимость установления и соблюдения особых режимных требований хранения электронных документов, исключающих утрату, несанкционированную рассылку, уничтожение или искажение информации.

В установленные периоды времени производятся:

- проверка электронных документов на наличие вредоносных компьютерных программ;

- проверка воспроизводимости электронных документов;
- проверка физического и технического состояния носителей;
- проверка подлинности электронной подписи, которой подписан электронный документ.

При наличии изменений физического состояния носителей электронных документов, архив должен проводить работу по их перезаписи на новые носители. Кроме того, при изменении форматов в результате преобразования программно-аппаратной среды, ухудшения воспроизводимости электронных документов архив по решению руководителя организации также должен проводить работу по перезаписи электронных документов в новые форматы.

Доверие обеспечивается не только соблюдением требований к электронным документам, но и к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах. Приказом Федерального архивного агентства от 15 июня 2020 г. № 69 были утверждены Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов¹⁴.

На одном из первых мест — требование поддержания аутентичности, достоверности, целостности и пригодности для использования электронных документов, что способствует поддержанию среды доверия, которое реализуется на разных этапах, начиная с поступления электронного документа, при котором происходит проверка подлинности усиленной квалифицированной электронной подписи, проверка воспроизводимости электронных документов, электронных копий документов, описей дел; заверение принятых на хранение электронных дел, документов электронной подписью уполномоченного лица.

Установлено, что система хранения электронных документов должна обеспечивать процессы конвертирования и/или миграции электронных архивных документов вместе с их метаданными в целях обеспечения сохранности и возможности использования электронных архивных документов в течение установленных сроков хранения. Это очень важное положение, позволяющее поддерживать

электронные документы в виде, позволяющем их прочтение и использование в течение всего срока хранения. При этом предусмотрено важное требование, согласно которому конвертация электронных документов должна происходить без удаления файлов устаревших форматов и с включением файлов документов в новом формате. Тем самым обеспечивается возможность сравнения и сопоставления первоначального файла с файлом, прошедшим процедуру конвертирования. Вместе с тем данная процедура вызывает ряд вопросов с юридической точки зрения.

Формирование и функционирование единой цифровой среды доверия дает нам уверенность, что документ исходит от конкретного, точно определенного лица с необходимыми полномочиями в неизменном виде на момент получения электронного документа. Такую уверенность обеспечивает усиленная квалифицированная электронная подпись, доверие к информации, указанной в сертификате ключа проверки электронной подписи, выданном Удостоверяющим центром, и информации, содержащейся в реестре выданных и аннулированных этим Удостоверяющим центром сертификатов ключей проверки электронных подписей, который ведет Удостоверяющий центр.

Сертификат ключа проверки электронной подписи, в том числе квалифицированный сертификат, изготовленный с использованием инфраструктуры головного удостоверяющего центра, — имеет свой срок существования, также и сами удостоверяющие центры создаются, прекращают свое действие, в том числе в связи с тем, что они не прошли аттестацию, срок которой ограничен тремя годами.

Сертификат ключа проверки электронной подписи прекращает свое действие:

- 1) в связи с истечением установленного срока его действия;
- 2) на основании заявления владельца сертификата ключа проверки электронной подписи, подаваемого в форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа;
- 3) в случае прекращения деятельности удостоверяющего центра без перехода его функций другим лицам.

Все эти обстоятельства оказывают влияние на проверку архивного электронного документа (должна быть проверена действительность

(юридическая значимость) электронной под-
писи (не просрочена, сертификат действует
и др.), причем эти вопросы требуют своего
решения на законодательном уровне.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Афанасьева Л.П., Варламова Л.Н., Муравьева Н.А.* Реестр видов документов: предпосылки создания // *Делопроизводство*. 2020. N 3. С. 41—49;

2. *Афанасьева Л.П., Муравьева Н.А., Савостина Е.А.* Особенности создания и применения ведомственных перечней документов со сроками хранения на современном этапе // *Вестник ВНИИДАД*. 2019. № 5. С. 13—22;

3. *Вайпан В.А.* Основы правового регулирования цифровой экономики // *Право и экономика*. 2017. № 11. С. 5—18;

4. *Карлаш Д.С.* Электронный документооборот: вопросы правового регулирования // *Право и экономика*. 2019. № 8. С. 22—28;

5. *Кузнецов С.Л., Коптева Н.П.* Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов // *«Делопроизводство»*, 2021, № 1;

6. *Наумов В., Авакян Е., Чубурков А., Янковский Р., Белова С., Тевс М., Махносов Э., Рыбалко В.* Цифровая среда доверия // *Закон*. 2019. N 9. С. 25—38;

7. *Ульянцева С.Э.* Практическая реализация программы «Цифровой документооборот» для промышленного предприятия. «Делопроизводство», 2021, № 2.

¹ Статья издана при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. Проект № 18—29—16113.

² СЗ РФ, 2020, № 30, ст. 4884.

³ <https://www.nalog.gov.ru>

⁴ Там же.

⁵ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы». //СЗ РФ, 2017, № 20, ст. 2901.

⁶ Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7.

⁷ См., напр., *Вайпан В.А.* Основы правового регулирования цифровой экономики // *Право и экономика*. 2017. № 11. С. 5—18, *Карлаш Д.С.* Электронный документооборот: вопросы правового регулирования // *Право и экономика*. 2019. № 8. С. 22—28; *Ульянцева С.Э.* Практическая реализация программы «Цифровой документооборот» для промышленного предприятия. «Делопроизводство», 2021, № 2; *Кузнецов С.Л., Коптева Н.П.* Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов // «Делопроизводство», 2021, № 1.

⁸ СЗ РФ, 2021, № 48, ст. 7947.

⁹ См.: *Афанасьева Л.П., Муравьева Н.А., Савостина Е.А.* Особенности создания и применения ведомственных перечней документов со сроками хранения на современном этапе // *Вестник ВНИИДАД*. 2019. № 5. С. 13—22.

¹⁰ Положение о Федеральном архивном агентстве утверждено Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 293.

¹¹ *Афанасьева Л.П., Варламова Л.Н., Муравьева Н.А.* Реестр видов документов: предпосылки создания // *Делопроизводство*. 2020. N 3. С. 41—49.

¹² Там же.

¹³ СПС Консультант+

¹⁴ СПС Консультант+



Издательство «ЮНИТИ-ДАНА»

(основано в 1990 г.)

Предлагает полный (или частичный) комплекс услуг

- **по допечатной, издательской подготовке** (редактура, верстка, корректура, художественное оформление и дизайн):
 - учебной литературы
 - монографий и научных изданий
 - беллетристической литературы
- по высококачественному полиграфическому исполнению изданий.

Уже несколько поколений студентов занимаются по учебникам «ЮНИТИ-ДАНА».

Преподавателям и студентам хорошо известны наши серии «Золотой фонд российских учебников», Gogito ergo sum» и «Зарубежный учебник».

Марка «ЮНИТИ-ДАНА» известна не только в России, но и в странах ближнего и дальнего зарубежья. Некоторые книги ЮНИТИ переведены на китайский, польский и немецкий языки.

Издательство регулярно включается в рейтинги ведущих издателей учебной и научной литературы.

Издательство — неоднократный победитель российских и международных книжных конкурсов, обладатель дипломов и благодарственных адресов.

Высококачественное полиграфическое исполнение изданий «ЮНИТИ-ДАНА» обеспечивает наш постоянный партнер: *ООО Красногорский полиграфический комбинат*.



123298 Москва, ул. Инины Левченко, 1
Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14
unity@unity-dana.ru
www.unity-dana.ru