

ISSN 2306-9945

[www.aurora-group.eu](http://www.aurora-group.eu)  
[www.nbpublish.com](http://www.nbpublish.com)

# NB: АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРАКТИКА АДМИНИСТРИРОВАНИЯ



*AURORA Group s.r.o.  
nota bene*

## Выходные данные

Номер подписан в печать: 31-12-2023

Учредитель: Даниленко Василий Иванович, w.danilenko@nbpublish.com

Издатель: ООО <НБ-Медиа>

Главный редактор: Куракин Алексей Валентинович, доктор юридических наук,  
kurakinaleksey@gmail.com

ISSN: 2306-9945

Контактная информация:

Выпускающий редактор - Зубкова Светлана Вадимовна

E-mail: info@nbpublish.com

тел.+7 (966) 020-34-36

Почтовый адрес редакции: 115114, г. Москва, Павелецкая набережная, дом 6А, офис 211.

Библиотека журнала по адресу: [http://www.nbpublish.com/library\\_tariffs.php](http://www.nbpublish.com/library_tariffs.php)

## Publisher's imprint

Number of signed prints: 31-12-2023

Founder: Danilenko Vasiliy Ivanovich, w.danilenko@nbpublish.com

Publisher: NB-Media ltd

Main editor: Kurakin Aleksei Valentinovich, doktor yuridicheskikh nauk,  
kurakinaleksey@gmail.com

ISSN: 2306-9945

Contact:

Managing Editor - Zubkova Svetlana Vadimovna

E-mail: info@nbpublish.com

тел.+7 (966) 020-34-36

Address of the editorial board : 115114, Moscow, Paveletskaya nab., 6A, office 211 .

Library Journal at : [http://en.nbpublish.com/library\\_tariffs.php](http://en.nbpublish.com/library_tariffs.php)

## Редакционный совет

**Андреева Елена Михайловна** - доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21. E-mail: [elenandreeva09@mail.ru](mailto:elenandreeva09@mail.ru)

**Сыченко Елена Вячеславовна** – PhD (университет Катании, Италия), доцент кафедры трудового права Санкт-Петербургского государственного университета, 199034, Санкт-Петербург, 22 линия В.О., 7. e.sychenko@mail.ru

**Нарутто Светлана Васильевна** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 125993. Москва, ул. Садовая-Кудринская 9, [svetanarutto@yandex.ru](mailto:svetanarutto@yandex.ru)

**Лапина Марина Афанасьевна** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой "Административное и информационное право" Финансового университета при Правительстве РФ. 109456, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, дом 4, ауд. 511. [lapinamarina@inbox.ru](mailto:lapinamarina@inbox.ru)

**Кравец Игорь Александрович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории истории государства и права, конституционного права Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, 630090, Новосибирская обл., г. Новосибирск, ул. Пирогова, 1, [kragigor@gmail.com](mailto:kragigor@gmail.com)

**Демичев Алексей Андреевич** – доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, Нижегородская академия МВД РФ, кафедра гражданского права и процесса, 603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, бокс 268, [aadem@bk.ru](mailto:aadem@bk.ru)

**Иншакова Агнесса Олеговна** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и международного частного права (базовая кафедра ЮНЦ РАН), Волгоградский государственный университет, 400062. г. Волгоград, Университетский проспект, 100, [ainshakova@list.ru](mailto:ainshakova@list.ru)

**Бельский Константин Степанович** – доктор юридических наук, профессор Российской академии правосудия.

**Ловинюков Анатолий Степанович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Государственной классической академии им. Маймонида.

**Марьян Гайк Всеволодович** – кандидат юридических наук, представитель МВД России в высших судебных инстанциях, доцент Государственного университета – Высшая школа экономики.

**Ногина Оксана Аркадьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета.

**Черкасов Константин Валерьевич** – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского филиала Российской правовой академии Министерства юстиции РФ.

**Братановский Сергей Николаевич** – Доктор юридических наук, профессор Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования

«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, 117957, Российская Федерация, г. Москва, Стремянный пер., 36 Е-mail: bratfoot@mail.ru

**Редкоус Владимир Михайлович** - доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, профессор кафедры УДПООП ЦКШУ Академии управления МВД России. 119019 Москва, ул. Знаменка, д.10, E-mail: rwmmos@rambler.ru

**Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна** - доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН) (12.00.14, 12.00.04, 12.00.10). 119019 Москва, ул. Знаменка, д.10, [margokfmn@yandex.ru](mailto:margokfmn@yandex.ru)

**Беляева Галина Серафимовна** - доктор юридических наук, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, заведующий кафедрой административного права и процесса, 308503, Россия, Белгородская область, пос. Майский, ул. Агрономическая, 5, [gala.belyaeva2014@yandex.ru](mailto:gala.belyaeva2014@yandex.ru)

**Гомонов Николай Дмитриевич** - доктор юридических наук, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Мурманский арктический государственный университет», профессор кафедры юриспруденции, 183010, Россия, Мурманская область, г. Мурманск, ул. Халтурина, 7, оф. 10, [Gomonov\\_Nikolay@mail.ru](mailto:Gomonov_Nikolay@mail.ru)

**Кобец Петр Николаевич** - доктор юридических наук, «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», главный научный сотрудник отдела научной информации, подготовки научных кадров и обеспечения деятельности научных советов Центра организационного обеспечения научной деятельности, 121069, Россия, г. Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1, [pkobets37@rambler.ru](mailto:pkobets37@rambler.ru)

**Комахин Борис Николаевич** - доктор юридических наук, Московский Университет МВД России имени В.Я.Кикотя, профессор кафедры административного права Московского Университета МВД России имени В.Я.Кикотя, 109145, Россия, г. Москва, ул. Пронская, 6-2, [Komakhin@yandex.ru](mailto:Komakhin@yandex.ru)

**Редкоус Владимир Михайлович** - доктор юридических наук, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса , Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации», Профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений, 117628, Россия, г. Москва, ул. Знаменские садки, 1 корпус 1, кв. 12, [rwmmos@rambler.ru](mailto:rwmmos@rambler.ru)

**Субанова Наталья Викторовна** - доктор юридических наук, Университет прокуратуры Российской Федерации, Проректор, 117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2, оф. корпус 1, [snv@agprf.org](mailto:snv@agprf.org)



## Editorial collegium

**Andreeva Elena Mikhailovna** – Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Financial Law of St. Petersburg State University of Economics. 191023, St. Petersburg, Sadovaya str., 21. E-mail: [elenaandreeva09@mail.ru](mailto:elenaandreeva09@mail.ru)

**Sychenko Elena Vyacheslavovna** – PhD (University of Catania, Italy), Associate Professor of the Department of Labor Law of St. Petersburg State University, 199034, St. Petersburg, 22 line V.O., 7. e.sychenko@mail.ru

**Narutto Svetlana Vasilevna** – Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MGUA), 125993. Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str. 9, [svetanarutto@yandex.ru](mailto:svetanarutto@yandex.ru)

**Lapina Marina Afanasyevna** – Doctor of Law, Professor, Head of the Department "Administrative and Information Law" of the Financial University under the Government of the Russian Federation. 109456, Moscow, 4th Veshnyakovskiy Passage, house 4, room 511. [lapinamarina@inbox.ru](mailto:lapinamarina@inbox.ru)

**Igor Kravets** – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of the History of State and Law, Constitutional Law Novosibirsk National Research State University, 630090, Novosibirsk Region, Novosibirsk, Pirogova str., 1, [kravigor@gmail.com](mailto:kravigor@gmail.com)

**Demichev Alexey Andreevich** – Doctor of Law, Candidate of Historical Sciences, Professor, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Department of Civil Law and Procedure, 603950, Nizhny Novgorod, Ankudinovskoe Highway, box 268, [aadem@bk.ru](mailto:aadem@bk.ru)

**Inshakova Agnes Olegovna** – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil and International Private Law (Basic Department of the UNC RAS), Volgograd State University, 400062. Volgograd, Universitetskiy Prospekt, 100, [ainshakova@list.ru](mailto:ainshakova@list.ru)

**Belsky Konstantin Stepanovich** — Doctor of Law, Professor of the Russian Academy of Justice.

**Lovinyukov Anatoly Stepanovich** — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the State Classical Academy. Maimonides.

**Maryan Gaik Vsevolodovich** — Candidate of Law, representative of the Ministry of Internal Affairs of Russia in higher courts, Associate Professor of the State University — Higher School of Economics.

**Nogina Oksana Arkadyevna** — Candidate of Law, Associate Professor of the Department of State and Administrative Law of St. Petersburg State University.

**Cherkasov Konstantin Valeryevich** - Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Volga branch of the Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation.

**Bratanovsky Sergey Nikolaevich** - Doctor of Law, Professor of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Plekhanov Russian University of Economics", Leading Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 117957, Russian Federation, Moscow, Stremyanny Lane, 36 E-mail: [bratfoot@mail.ru](mailto:bratfoot@mail.ru)

**Redkous Vladimir Mikhailovich** - Doctor of Law, Professor, leading researcher of the Sector of

Administrative Law and Administrative Process of the IGP RAS, Professor of the Department of UDPOP of the CCSHU Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 10 Znamenka str., Moscow, 119019, E-mail: [rwmmos@rambler.ru](mailto:rwmmos@rambler.ru)

**Kobzar-Frolova Margarita Nikolaevna** - Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (IGP RAS) (12.00.14, 12.00.04, 12.00.10). 119019 Moscow, Znamenka str., 10, [margokfmn@yandex.ru](mailto:margokfmn@yandex.ru)

**Belyaeva Galina Serafimovna** - Doctor of Law, Belgorod State National Research University, Head of the Department of Administrative Law and Procedure, 308503, Russia, Belgorod region, village Maysky, Agronomic str., 5, [gala.belyaeva2014@yandex.ru](mailto:gala.belyaeva2014@yandex.ru)

**Nikolay Dmitrievich Gomonov** - Doctor of Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Murmansk Arctic State University", Professor of the Department of Jurisprudence, 7 Khalturina str., office 10, Murmansk, Murmansk Region, 183010, Russia, [Gomonov\\_Nikolay@mail.ru](mailto:Gomonov_Nikolay@mail.ru)

**Kobets Pyotr Nikolaevich** - Doctor of Law, "All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation", Chief Researcher of the Department of Scientific Information, Training of Scientific Personnel and Ensuring the activities of Scientific Councils of the Center for Organizational Support of Scientific Activity, 121069, Russia, Moscow, Povarskaya str., 25, p. 1, [pkobets37@rambler.ru](mailto:pkobets37@rambler.ru)

**Komakhin Boris Nikolaevich** - Doctor of Law, V.Ya.Kikotya Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Professor of the Department of Administrative Law, V.Ya.Kikotya Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 6-2 Pronskaya str., Moscow, 109145, Russia, [Komakhin@yandex.ru](mailto:Komakhin@yandex.ru)

**Redkous Vladimir Mikhailovich** - Doctor of Law, Federal State Budgetary Institution of Science Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process, Federal State State Educational Institution of Higher Education "Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation", Professor of the Department of Management of Public Order Units of the Center for Command and Controlstaff exercises, 117628, Russia, Moscow, Znamenskiye sadki str., 1 building 1, sq. 12, [rwmmos@rambler.ru](mailto:rwmmos@rambler.ru)

**Natalia V. Subanova** - Doctor of Law, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Vice-Rector, 117638, Russia, Moscow, Azovskaya str., 2, office building 1, [snv@agpf.org](mailto:snv@agpf.org)

## Требования к статьям

Журнал является научным. Направляемые в издательство статьи должны соответствовать тематике журнала (с его рубрикатором можно ознакомиться на сайте издательства), а также требованиям, предъявляемым к научным публикациям.

Рекомендуемый объем от 12000 знаков.

Структура статьи должна соответствовать жанру научно-исследовательской работы. В ее содержании должны обязательно присутствовать и иметь четкие смысловые разграничения такие разделы, как: предмет исследования, методы исследования, апелляция к оппонентам, выводы и научная новизна.

Не приветствуется, когда исследователь, трактуя в статье те или иные научные термины, вступает в заочную дискуссию с авторами учебников, учебных пособий или словарей, которые в узких рамках подобных изданий не могут широко излагать свое научное воззрение и заранее оказываются в проигрышном положении. Будет лучше, если для научной полемики Вы обратитесь к текстам монографий или докторских работ оппонентов.

Не превращайте научную статью в публицистическую: не наполняйте ее цитатами из газет и популярных журналов, ссылками на высказывания по телевидению.

Ссылки на научные источники из Интернета допустимы и должны быть соответствующим образом оформлены.

Редакция отвергает материалы, напоминающие реферат. Автору нужно не только продемонстрировать хорошее знание обсуждаемого вопроса, работ ученых, исследовавших его прежде, но и привнести своей публикацией определенную научную новизну.

Не принимаются к публикации избранные части из докторских, кандидатских, монографий, поскольку стиль изложения подобных материалов не соответствует журнальному жанру, а также не принимаются материалы, публиковавшиеся ранее в других изданиях.

В случае отправки статьи одновременно в разные издания автор обязан известить об этом редакцию. Если он не сделал этого заблаговременно, рискует репутацией: в дальнейшем его материалы не будут приниматься к рассмотрению.

Уличенные в плагиате попадают в «черный список» издательства и не могут рассчитывать на публикацию. Информация о подобных фактах передается в другие издательства, в ВАК и по месту работы, учебы автора.

Статьи представляются в электронном виде только через сайт издательства <http://www.enotabene.ru> кнопка "Авторская зона".

Статьи без полной информации об авторе (соавторах) не принимаются к рассмотрению, поэтому автор при регистрации в авторской зоне должен ввести полную и корректную информацию о себе, а при добавлении статьи - о всех своих соавторах.

Не набирайте название статьи прописными (заглавными) буквами, например: «ИСТОРИЯ КУЛЬТУРЫ...» — неправильно, «История культуры...» — правильно.

При добавлении статьи необходимо прикрепить библиографию (минимум 10–15 источников, чем больше, тем лучше).

При добавлении списка использованной литературы, пожалуйста, придерживайтесь следующих стандартов:

- [ГОСТ 7.1-2003 Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления.](#)
- [ГОСТ 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления](#)

В каждой ссылке должен быть указан только один диапазон страниц. В теле статьи ссылка на источник из списка литературы должна быть указана в квадратных скобках, например, [1]. Может быть указана ссылка на источник со страницей, например, [1, с. 57], на группу источников, например, [1, 3], [5-7]. Если идет ссылка на один и тот же источник, то в теле статьи нумерация ссылок должна выглядеть так: [1, с. 35]; [2]; [3]; [1, с. 75-78]; [4]....

А в библиографии они должны отображаться так:

[1]  
[2]  
[3]  
[4]....

Постраничные ссылки и сноски запрещены. Если вы используете сноски, не содержащую ссылку на источник, например, разъяснение термина, включите сноски в текст статьи.

После процедуры регистрации необходимо прикрепить аннотацию на русском языке, которая должна состоять из трех разделов: Предмет исследования; Метод, методология исследования; Новизна исследования, выводы.

Прикрепить 10 ключевых слов.

Прикрепить саму статью.

Требования к оформлению текста:

- Кавычки даются углками (« ») и только кавычки в кавычках — лапками (" ").
- Тире между датамидается короткое (Ctrl и минус) и без отбивок.
- Тире во всех остальных случаяхдается длинное (Ctrl, Alt и минус).
- Даты в скобках даются без г.: (1932–1933).
- Даты в тексте даются так: 1920 г., 1920-е гг., 1540–1550-е гг.
- Недопустимо: 60-е гг., двадцатые годы двадцатого столетия, двадцатые годы XX столетия, 20-е годы ХХ столетия.
- Века, король такой-то и т.п. даются римскими цифрами: XIX в., Генрих IV.
- Инициалы и сокращения даются с пробелом: т. е., т. д., М. Н. Иванов. Неправильно: М.Н. Иванов, М.Н. Иванов.

## **ВСЕ СТАТЬИ ПУБЛИКУЮТСЯ В АВТОРСКОЙ РЕДАКЦИИ.**

**По вопросам публикации и финансовым вопросам** обращайтесь к администратору Зубковой Светлане Вадимовне  
E-mail: [info@nbpublish.com](mailto:info@nbpublish.com)  
или по телефону +7 (966) 020-34-36

## **Подробные требования к написанию аннотаций:**

Аннотация в периодическом издании является источником информации о содержании статьи и изложенных в ней результатах исследований.

Аннотация выполняет следующие функции: дает возможность установить основное

содержание документа, определить его релевантность и решить, следует ли обращаться к полному тексту документа; используется в информационных, в том числе автоматизированных, системах для поиска документов и информации.

Аннотация к статье должна быть:

- информативной (не содержать общих слов);
- оригинальной;
- содержательной (отражать основное содержание статьи и результаты исследований);
- структурированной (следовать логике описания результатов в статье);

Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи:

- предмет, цель работы;
- метод или методологию проведения работы;
- результаты работы;
- область применения результатов; новизна;
- выводы.

Результаты работы описывают предельно точно и информативно. Приводятся основные теоретические и экспериментальные результаты, фактические данные, обнаруженные взаимосвязи и закономерности. При этом отдается предпочтение новым результатам и данным долгосрочного значения, важным открытиям, выводам, которые опровергают существующие теории, а также данным, которые, по мнению автора, имеют практическое значение.

Выводы могут сопровождаться рекомендациями, оценками, предложениями, гипотезами, описанными в статье.

Сведения, содержащиеся в заглавии статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. Следует избегать лишних вводных фраз (например, «автор статьи рассматривает...», «в статье рассматривается...»).

Исторические справки, если они не составляют основное содержание документа, описание ранее опубликованных работ и общеизвестные положения в аннотации не приводятся.

В тексте аннотации следует употреблять синтаксические конструкции, свойственные языку научных и технических документов, избегать сложных грамматических конструкций.

### **Гонорары за статьи в научных журналах не начисляются.**

### **Цитирование или воспроизведение текста, созданного ChatGPT, в вашей статье**

Если вы использовали ChatGPT или другие инструменты искусственного интеллекта в своем исследовании, опишите, как вы использовали этот инструмент, в разделе «Метод» или в аналогичном разделе вашей статьи. Для обзоров литературы или других видов эссе, ответов или рефератов вы можете описать, как вы использовали этот инструмент, во введении. В своем тексте предоставьте prompt - командный вопрос, который вы использовали, а затем любую часть соответствующего текста, который был создан в ответ.

К сожалению, результаты «чата» ChatGPT не могут быть получены другими читателями, и хотя невосстановимые данные или цитаты в статьях APA Style обычно цитируются как личные сообщения, текст, сгенерированный ChatGPT, не является сообщением от человека.

Таким образом, цитирование текста ChatGPT из сеанса чата больше похоже на совместное использование результатов алгоритма; таким образом, сделайте ссылку на автора алгоритма записи в списке литературы и приведите соответствующую цитату в тексте.

Пример:

На вопрос «Является ли деление правого полушария левого полушария реальным или метафорой?» текст, сгенерированный ChatGPT, показал, что, хотя два полушария мозга в некоторой степени специализированы, «обозначение, что люди могут быть охарактеризованы как «левополушарные» или «правополушарные», считается чрезмерным упрощением и популярным мифом» (OpenAI, 2023).

### **Ссылка в списке литературы**

OpenAI. (2023). ChatGPT (версия от 14 марта) [большая языковая модель].  
<https://chat.openai.com/chat>

Вы также можете поместить полный текст длинных ответов от ChatGPT в приложение к своей статье или в дополнительные онлайн-материалы, чтобы читатели имели доступ к точному тексту, который был сгенерирован. Особенno важно задокументировать созданный текст, потому что ChatGPT будет генерировать уникальный ответ в каждом сеансе чата, даже если будет предоставлен один и тот же командный вопрос. Если вы создаете приложения или дополнительные материалы, помните, что каждое из них должно быть упомянуто по крайней мере один раз в тексте вашей статьи в стиле APA.

Пример:

При получении дополнительной подсказки «Какое представление является более точным?» в тексте, сгенерированном ChatGPT, указано, что «разные области мозга работают вместе, чтобы поддерживать различные когнитивные процессы» и «функциональная специализация разных областей может меняться в зависимости от опыта и факторов окружающей среды» (OpenAI, 2023; см. Приложение А для полной расшифровки). .

### **Ссылка в списке литературы**

OpenAI. (2023). ChatGPT (версия от 14 марта) [большая языковая модель].  
<https://chat.openai.com/chat> Создание ссылки на ChatGPT или другие модели и программное обеспечение ИИ

Приведенные выше цитаты и ссылки в тексте адаптированы из шаблона ссылок на программное обеспечение в разделе 10.10 Руководства по публикациям (Американская психологическая ассоциация, 2020 г., глава 10). Хотя здесь мы фокусируемся на ChatGPT, поскольку эти рекомендации основаны на шаблоне программного обеспечения, их можно адаптировать для учета использования других больших языковых моделей (например, Bard), алгоритмов и аналогичного программного обеспечения.

Ссылки и цитаты в тексте для ChatGPT форматируются следующим образом:

OpenAI. (2023). ChatGPT (версия от 14 марта) [большая языковая модель].  
<https://chat.openai.com/chat>

Цитата в скобках: (OpenAI, 2023)

Описательная цитата: OpenAI (2023)

Давайте разберем эту ссылку и посмотрим на четыре элемента (автор, дата, название и

источник):

Автор: Автор модели OpenAI.

Дата: Дата — это год версии, которую вы использовали. Следуя шаблону из Раздела 10.10, вам нужно указать только год, а не точную дату. Номер версии предоставляет конкретную информацию о дате, которая может понадобиться читателю.

Заголовок. Название модели — «ChatGPT», поэтому оно служит заголовком и выделено курсивом в ссылке, как показано в шаблоне. Хотя OpenAI маркирует уникальные итерации (например, ChatGPT-3, ChatGPT-4), они используют «ChatGPT» в качестве общего названия модели, а обновления обозначаются номерами версий.

Номер версии указан после названия в круглых скобках. Формат номера версии в справочниках ChatGPT включает дату, поскольку именно так OpenAI маркирует версии. Различные большие языковые модели или программное обеспечение могут использовать различную нумерацию версий; используйте номер версии в формате, предоставленном автором или издателем, который может представлять собой систему нумерации (например, Версия 2.0) или другие методы.

Текст в квадратных скобках используется в ссылках для дополнительных описаний, когда они необходимы, чтобы помочь читателю понять, что цитируется. Ссылки на ряд общих источников, таких как журнальные статьи и книги, не включают описания в квадратных скобках, но часто включают в себя вещи, не входящие в типичную рецензируемую систему. В случае ссылки на ChatGPT укажите дескриптор «Большая языковая модель» в квадратных скобках. OpenAI описывает ChatGPT-4 как «большую мультимодальную модель», поэтому вместо этого может быть предоставлено это описание, если вы используете ChatGPT-4. Для более поздних версий и программного обеспечения или моделей других компаний могут потребоваться другие описания в зависимости от того, как издатели описывают модель. Цель текста в квадратных скобках — кратко описать тип модели вашему читателю.

Источник: если имя издателя и имя автора совпадают, не повторяйте имя издателя в исходном элементе ссылки и переходите непосредственно к URL-адресу. Это относится к ChatGPT. URL-адрес ChatGPT: <https://chat.openai.com/chat>. Для других моделей или продуктов, для которых вы можете создать ссылку, используйте URL-адрес, который ведет как можно более напрямую к источнику (т. е. к странице, на которой вы можете получить доступ к модели, а не к домашней странице издателя).

## **Другие вопросы о цитировании ChatGPT**

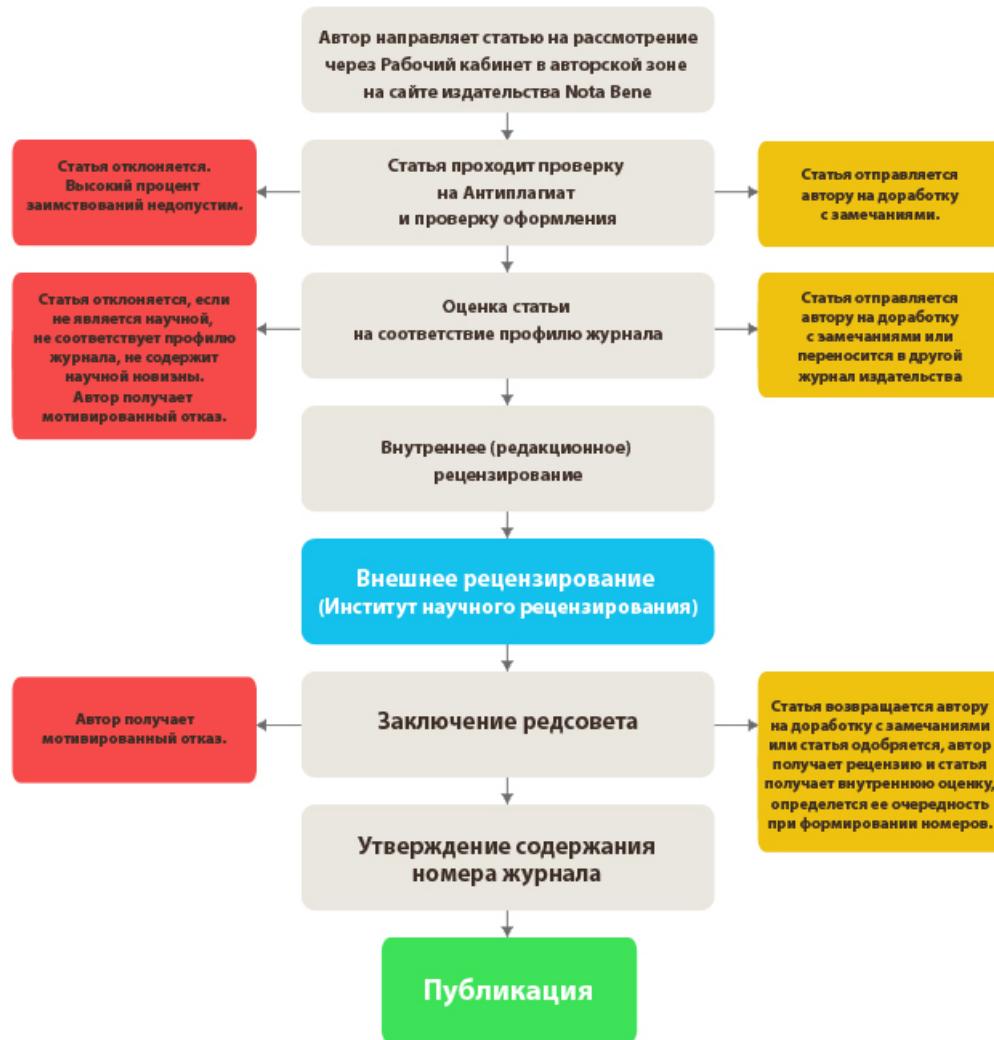
Вы могли заметить, с какой уверенностью ChatGPT описал идеи латерализации мозга и то, как работает мозг, не ссылаясь ни на какие источники. Я попросил список источников, подтверждающих эти утверждения, и ChatGPT предоставил пять ссылок, четыре из которых мне удалось найти в Интернете. Пятая, похоже, не настоящая статья; идентификатор цифрового объекта, указанный для этой ссылки, принадлежит другой статье, и мне не удалось найти ни одной статьи с указанием авторов, даты, названия и сведений об источнике, предоставленных ChatGPT. Авторам, использующим ChatGPT или аналогичные инструменты искусственного интеллекта для исследований, следует подумать о том, чтобы сделать эту проверку первоисточников стандартным процессом. Если источники являются реальными, точными и актуальными, может быть лучше прочитать эти первоисточники, чтобы извлечь уроки из этого исследования, и перефразировать или процитировать эти статьи, если применимо, чем использовать их интерпретацию модели.

Материалы журналов включены:

- в систему Российского индекса научного цитирования;
- отображаются в крупнейшей международной базе данных периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory, что гарантирует значительное увеличение цитируемости;
- Всем статьям присваивается уникальный идентификационный номер Международного регистрационного агентства DOI Registration Agency. Мы формируем и присваиваем всем статьям и книгам, в печатном, либо электронном виде, оригинальный цифровой код. Префикс и суффикс, будучи прописанными вместе, образуют определяемый, цитируемый и индексируемый в поисковых системах, цифровой идентификатор объекта — digital object identifier (DOI).

[Отправить статью в редакцию](#)

### Этапы рассмотрения научной статьи в издательстве NOTA BENE.



## Содержание

Усов А.Ю. Прокурорская наука: современное состояние и тенденции развития	1
Мальгинова Ю.Н. Основные направления цифровой экономики в контексте государственного управления и администрирования	9
Карпышева Ю.О. О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов	15
Чурикова А.Ю. От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий	24
Петровская М.И. Системные проблемы административно-правового регулирования полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции в России	37
Трофимов Е.В. Роль нормативно-ориентирующего регулирования и косвенных методов в оптимизации права и снижении регуляторных рисков	50
Корсун К.И., Задорина М.А. Мировая «эпидемия» одиночества: меры государственной поддержки одиноких людей	64
Агамагомедова С.А. Мониторинг в финансовой сфере: актуальные административно-процедурные тенденции	74
Ахтанина Н.А. Актуальные направления совершенствования административно-правовых методов противодействия экстремизму в современных условиях	84
Султанов К.А. К вопросу о практических проблемах выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности (по материалам судебной практики).	93
Агамагомедова С.А. Привлечение к административной ответственности в сфере дорожного движения на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации	106
Уваров А.А., Яковлев-Чернышев В.А. О контролльно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации	120
Косарева Е.А. Правовое регулирование электронных паспортов в Российской Федерации	135
Гончаров В.В. Гласность как принцип общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ	146
Англоязычные метаданные	159

## Contents

Usov A.Y. Prosecutor's science: current state and development trends	1
Mal'ginova Y.N. The main directions of the digital economy in the context of administration and public administration	9
Karpysheva Y.O. On the possibilities of using artificial intelligence and other technologies in the activities of the prosecutor for the supervision of the execution of laws	15
Churikova A.Y. From computerisation to digital transformation: the relationship between concepts	24
Petrovskaya M.I. Systemic problems of administrative and legal regulation of the powers of state bodies in the field of forced migration in Russia	37
Trofimov E.V. The role of norm-referenced regulation and indirect methods in optimizing law and reducing regulatory risks	50
Korsun K.I., Zadorina M.A. The global "epidemic" of loneliness: measures of state support for single people	64
Agamagomedova S. Monitoring in the financial sector: current administrative and procedural trends	74
Akhtanina N.A. Current directions of improving administrative and legal methods of countering extremism in modern conditions	84
Sultanov K.A. Features of consideration of cases on challenging the laws of the subjects of the Russian Federation on administrative offenses	93
Agamagomedova S. Bringing to administrative responsibility in the field of traffic on the basis of data obtained using photo and video recording	106
Uvarov A.A., Iakovlev-Chernyshev V.A. On the control and supervisory functions of the Ministry of Justice of the Russian Federation	120
Kosareva E.A. Legal regulation of electronic passports in the Russian Federation	135
Goncharov V.V. Glasnost as a Principle of Public Control in the Russian Federation: Constitutional and Legal Analysis	146
Metadata in english	159

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Усов А.Ю. — Прокурорская наука: современное состояние и тенденции развития // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 1 - 8. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.44189 EDN: YZWXCJ URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=44189](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=44189)

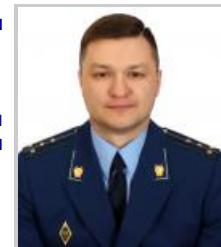
## Прокурорская наука: современное состояние и тенденции развития

Усов Алексей Юрьевич

кандидат юридических наук

доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1



✉ alexus\_555@mail.ru

[Статья из рубрики "Публичное право: новые проблемы и реалии"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.44189

### EDN:

YZWXCJ

### Дата направления статьи в редакцию:

30-09-2023

### Дата публикации:

07-10-2023

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию истории, современного состояния и тенденций развития прокурорской науки в Российской Федерации. В настоящее время юридическая наука претерпевает реформирование, связанное с процессом укрупнения научных специальностей. В статье отстаивается необходимость сохранения прокурорской науки как самостоятельной отрасли юридического знания, характеризующейся целой плеядой выдающихся ученых, занимающихся исследованием теории прокурорской деятельности, самостоятельной системой научных и образовательных организаций, формирующих научные школы в этой сфере, и, наконец, детальной проработанностью научных основ осуществления функций и направлений (участков) деятельности органов прокуратуры, доктринальным подходом к развитию и функционированию прокурорской

системы. Основными выводами проведенного научного исследования являются идеи о том, что в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция по выделению прокурорской науки в самостоятельную отрасль научного знания. В статье также содержатся предложения по более детальному определению в паспорте научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» содержания научных исследований, посвященных прокурорской науке, что, кроме того, позволило бы более точно ограничить научные исследования, также посвященные исследованию прокурорского надзора, которые, однако, проводятся в рамках научной специальности 5.1.4 "Уголовно-правовые науки".

**Ключевые слова:**

Прокурор, прокуратура, прокурорский надзор, прокурорская деятельность, прокурорская наука, публично-правовые науки, государственно-правовые науки, научная специальность, юридическая наука, диссертационное исследование

Как известно, 24.02.2021 Министерством науки и высшего образования Российской Федерации утверждена новая номенклатура научных специальностей (Приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118), по которым присуждаются учёные степени кандидата наук и доктора наук, что привело, по сути, к так называемому «укрупнению научных специальностей». В связи с этим многие научные специальности, в том числе, входящие в число социальных и гуманитарных, юридических наук, были объединены. Этот процесс в полной мере затронул и существовавшую ранее научную специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность», которая в значительной степени оказалась включенной в научную специальность 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Вместе с тем, существующие научные исследования в этой сфере свидетельствуют о том, что понятие «Прокурорский надзор» как наука постепенно трансформировалось в более широкое – «Прокурорская деятельность» [\[5, с. 12-15\]](#) и, наконец, «Прокурорская наука» [\[6, с. 125-130\]](#). Наука как социальный институт характеризуется деятельностью учёных, занимающихся развитием определённой научной отрасли знаний, наличием научных организаций и учреждений, научных школ и сообществ, разделением и кооперацией научных знаний и научного труда и пр.

Становление прокурорской науки, как и становление системы органов прокуратуры Российской Федерации, имеет достаточно длительную и непростую историю. Одним из основоположников теории прокурорского надзора является София Герасимовна Березовская – учёный, последовательно и успешно добивавшийся признания самостоятельного отраслевого статуса прокурорской науки. В 50-е годы XX века в научной и учебной литературе практически не уделялось внимания теории осуществления прокурорской деятельности. С. Г. Березовская стала одним из первых разработчиков концепции прокурорского надзора как самостоятельной отрасли юридического знания. Изначально этот подход в науке не был широко поддержан. При подготовке монографии «Советская социалистическая демократия» [\[1\]](#) освещение института прокурорского надзора даже не планировалось, однако С. Г. Березовская добилась, чтобы в книгу включили отдельную главу о нем [\[2, с. 226\]](#). К числу основателей прокурорской науки также относятся Тадевосян Врамшапу Самсонович, Карпец Игорь

Иванович, Берензон Александр Давидович, Звирбуль Владимир Карлович, которые не только стойко и последовательно отстаивали самостоятельность прокурорской науки, трудились над разработкой системы этой отрасли научного знания, развитием научных основ осуществления различных функций и иных направлений прокурорской деятельности, но и способствовали подготовке целой плеяды выдающихся ученых, многие из которых продолжают развивать прокурорскую науку по сей день (в их числе Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е., Бессарабов В.Г., Казарина А.Х., Кобзарев Ф.М. Рябцев В.П., Смирнов А.Ф., Щерба С.П., Ястребов В.Б и многие другие).

Прокурорская наука характеризуется и постепенно развивающейся системой научных и образовательных организаций, на базе которых осуществляется написание и защита диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора юридических наук, формируются научные школы, осуществляется подготовка специалистов на основании договоров о целевом обучении для органов и организаций прокуратуры. Не вызывает сомнений, что основной научный потенциал, вобравший в себя все лучшие традиции прокурорской науки воплощен в Университете прокуратуры Российской Федерации (ранее – Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации), объединившем в себе с 2007 года Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (создан в 1963 году являлся правопреемником ВНИИ криминалистики при Прокуратуре СССР, созданного распоряжением Совета Министров СССР от 11 февраля 1949 г. № 1680-р), Санкт-Петербургский (1966 год), Московский (1970 год) и Иркутский институты повышения квалификации (2007 год). В настоящее время в структуру Университета прокуратуры Российской Федерации также входят Крымский, Казанский и Дальневосточный юридический институт (филиал).

Кроме того, сильные научные школы, способствующие развитию прокурорской науки, созданы и успешно функционируют на базе Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Саратовской государственной юридической академии, Уральского государственного юридического университета. К сожалению, следует отметить, что иные научные и образовательные организации, на базе которых действуют диссертационные советы по научной специальности 5.1.2 и осуществляется подготовка студентов, обучающихся по целевым направлениям органов прокуратуры, в настоящее время чаще всего не уделяют достаточного внимания именно прокурорской науке, акцентируя внимание на смежных направлениях научных исследований.

Прокурорская наука в настоящее время отличается не только детальной проработанностью научных основ осуществления функций органов прокуратуры, но и концептуальным подходом к развитию прокурорской системы. Так, в 1994 году на базе Научно-исследовательского института опубликована работа «Прокуратура Российской Федерации» (Концепция развития на переходный период) [\[3\]](#), в 1998 году – «Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода)» [\[4\]](#). Более того, на страницах научных изданий на регулярной основе ведется активная дискуссия относительно формирования концепции развития прокурорской науки и органов прокуратуры в целом, разрабатывается и совершенствуется теория функций и иных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации, исследуются многие другие вопросы, способствующие более четкому структурированию прокурорской науки, разделению научного труда и углублению научных знаний о прокурорской деятельности в отдельных сферах общественных отношений.

Вместе с тем, следует отметить, что несмотря на длительный период существования этого

научного подхода, труд огромного количества ученых, работающих над обоснованием самостоятельности этой отрасли знаний, разработкой четкой структуры этой науки, в паспорте научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» прокурорской науке отведено незаслуженно скромное место. Непосредственно исследованиям прокурорской тематики в паспорте научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» посвящен пункт 11 «Прокуратура в системе публичной власти». Безусловно, многофункциональная деятельность органов прокуратуры сопряжена с иными направлениями научных исследований, входящими в структуру научной специальности 5.1.2, такими, как правовое регулирование правоохранительной и правозащитной деятельности; публично-правовой механизм обеспечения безопасности личности, общества и государства; правовое регулирование государственного управления в различных сферах; публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах; государственная и муниципальная служба. Однако в этих сферах общественной жизни роль органов прокуратуры настолько специфична, что может претендовать на обособленный предмет научных исследований в структуре научной специальности 5.1.2.

Несмотря на «укрупнение научных специальностей» остался нерешенным вопрос о месте прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в системе научных специальностей. Так, паспорт научной специальности 5.1.4 «Уголовно-правовые науки» в пункте 5 содержит раздел «Прокурорский надзор». При этом отсутствует какое-либо указание на то, за исполнением какого именно законодательства и какими органами власти этот прокурорский надзор осуществляется, что представляется не совсем корректным. На практике это неизбежно приведет к тому, что диссертационные исследования по вопросам прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, будут представляться к защите как по научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», так и по научной специальности 5.1.4. – «Уголовно-правовые науки».

В связи с этим предлагается при формулировании направлений научных исследований по прокурорской тематике, входящих в структуру научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», основываться на лучших достижениях ученых в области прокурорской науки, разработать более детальное содержание специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» в части теории прокурорской деятельности в Российской Федерации. По нашему мнению, направления научных исследований, посвященных прокурорской науке и входящих в структуру научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», должны включать освещение следующих вопросов: конституционно-правовые основы прокурорской деятельности; конституционная законность и роль органов прокуратуры в ее обеспечении; деятельность органов прокуратуры по обеспечению единства правового пространства; конституционные ценности в доктрине конституционного права и в практике органов прокуратуры; прокуратура в системе публичной власти; социально-правовое значение прокурорской деятельности; прокуратура в публично-правовом механизме обеспечения безопасности личности, общества, государства; правовые акты органов прокуратуры; участие прокуратуры в правотворческой деятельности; система функций органов прокуратуры; прокуратура в правозащитной системе Российской Федерации; система прокуратуры Российской Федерации и структура ее органов; военные и другие специализированные прокуратуры в системе прокуратуры Российской Федерации; принципы организации и

деятельности прокуратуры Российской Федерации; современное состояние и перспективы развития полномочий прокурора по надзору за соблюдением конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; правовые и организационные основы обеспечения прокуратурой конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия с институтами гражданского общества; правовые и организационные основы деятельности прокуратуры в условиях чрезвычайных ситуаций; теоретико-правовые основы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях; процессуальный статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях: проблемы его регламентации, реализации и совершенствования; правовой статус прокурора; современное состояние и перспективы развития воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации; проблемы использования информационно-телекоммуникационных сетей и цифровых технологий в прокурорской деятельности; теоретические основы эффективности прокурорской деятельности.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция по выделению прокурорской науки в самостоятельную отрасль научного знания, характеризующуюся деятельностью ученых, наличием собственных научных организаций и учреждений, научных школ и сообществ, и, наконец, разделением и кооперацией научных знаний и научного труда.

## **Библиография**

1. Советская социалистическая демократия / под ред. акад. М. Б. Митина ; Акад. наук СССР. Ин-т государства и права. Ин-т философии. Москва : Наука, 1964. 358 с.
2. Звягинцев А. Г. История Российской прокуратуры. 1722-2012. Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях, документах. Москва: ОЛМА Медиа групп, 2012. С. 226.
3. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М.: НИИ прокуратуры, 1994 г. 88 с.
4. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М.: НИИ прокуратуры, 1998. 92 с.
5. Карпов Н.Н. Хорошая теория – залог успешной практики // Законность. 2008. № 7. С. 12-15.
6. Винокуров А.Ю. Прокурорская наука: состояние и перспективы развития // Журнал Российского права. 2014. № 9. С. 125–130.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, прокурорская наука. Автор сосредоточил свое внимание на исследовании ее современного состояния и тенденций развития. Заявленные границы исследования полностью соблюdenы ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что автором использовались всеобщий диалектический, логический, исторический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна и обоснована следующим образом: "Как известно, 24.02.2021 Министерством науки и высшего образования Российской Федерации утверждена новая номенклатура научных специальностей (Приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118), по которым присуждаются ученые степени кандидата наук и доктора наук, что привело, по сути к так называемому «укрупнению научных специальностей». В связи с этим многие научные специальности, в том числе, входящие в число социальных и гуманитарных, юридических наук, были объединены. Этот процесс в полной мере затронул и существовавшую ранее научную специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность», которая в значительной степени оказалась включенной в научную специальность 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»".

В чем проявляется научная новизна работы, прямо не говорится. Фактически она проявляется в ряде заключений и предложений автора: "... в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция по выделению прокурорской науки в самостоятельную отрасль научного знания. Более того, научные исследования в этой сфере способствуют тому, что понятие «Прокурорский надзор» как наука, постепенно трансформировалось в более широкое «Прокурорская деятельность» [5, с. 12–15] и, наконец, «Прокурорская наука» [6, с. 125–130]"; "... несмотря на длительный период существования этого научного подхода, труд огромного количества ученых, работающих над обоснованием самостоятельности этой отрасли знаний, разработкой четкой структуры этой науки, в паспорте научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» прокурорской науке отведено незаслуженно скромное место"; "... предлагается при формулировании направлений научных исследований по прокурорской тематике, входящих в структуру научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», основываться на лучших достижениях ученых в области прокурорской науки, разработать более детальное содержание специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» в части теории прокурорской деятельности в Российской Федерации" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания читательской аудитории.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы не вполне логична в том смысле, что заключительную часть статьи невозможно четко отделить от основной части. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор делает краткий обзор становления прокурорской науки и ее оформления в самостоятельную отрасль научного знания, определяет тенденции ее развития, дает рекомендации по совершенствованию ее содержания.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 5 источниками (монографиями и научными статьями). С формальной и фактической точек зрения (с учетом направленности исследования) это вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, но носит общий характер. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения статьи обоснованы в необходимой степени.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются, они обладают свойствами научной новизны, достоверности и обоснованности, но рассредоточены по основной части статьи. Их необходимо объединить в заключительной части работы.

Статья нуждается в дополнительном вычитывании. В ней встречаются опечатки.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере теории государства и права, конституционного права, прокурорской науки при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, уточнении структуры работы, формулировании четких и конкретных выводов по результатам проведенного исследования, устранении нарушений в оформлении статьи.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной статье является прокурорская наука с учетом ее современного состояния и тенденций развития.

В качестве методологии предметной области исследования в данной статье были использованы теоретические методы, такие как анализ и синтез.

Актуальность статьи не вызывает сомнения, так как произошло так называемое укрупнение научных специальностей в связи с вступлением в действие 24.02.2021 приказа Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, которым была утверждена новая номенклатура научных специальностей (Приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118), в соответствии с которой присуждаются ученые степени кандидата наук и доктора наук, а соответственно, многие научные специальности, в том числе, входящие в число социальных и гуманитарных, юридических наук, были объединены, что непосредственно затронуло и существовавшую ранее научную специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность», которая в значительной степени оказалась включенной в научную специальность 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Научная новизна исследования заключается в анализе понятий «Прокурорский надзор», «Прокурорская деятельность» и «Прокурорская наука» и их соотношении в научной литературе.

Статья изложена языком научного стиля с очень грамотным применением юридических терминов и дефиниций.

Структура выдержана с учетом всех требований, предъявляемых к написанию научных статей, а именно включает в себя такие основные структурные элементы как введение, обзор литературы, основные материалы, теоретические обобщения и выводы, заключение и библиографию.

Содержание статьи отражает ее структуру. Особенно ценным в содержании исследования следует отметить анализ различных точек зрения известных ученых на становление и развитие прокурорской науки, а также ее формирование в рамках известных научных школ, образованных на базе известных в России научных образовательных организаций.

Библиография содержит 6 источников, включающих в себя отечественные периодические и непериодические издания как советского периода, так и периода современности.

Поскольку представленное исследование носит теоретический характер и содержит большое количество различных точек зрения известных ученых на становление и формирование прокурорской науки, то в данной статье неизбежна апелляция к терминам и дефинициям, используемым прокурорской наукой, которые встречаются в известных

научных школах и у известных ученых.

В представленном исследовании содержатся краткие выводы, касающиеся предметной области исследования с учетом современного состояния прокурорской науки и ее основных направлений и тенденций развития в будущем. Материалы данного исследования рассчитаны на широкий круг читательской аудитории, они могут быть интересны и использованы учеными в научных целях, педагогическими работниками в образовательном процессе, практикующимися работниками органов прокуратуры, следствия и дознания, а также судебных органов при подготовке справочных материалов и пояснительных записок по заявленной тематике.

В качестве недостатков данного исследования следует отметить, то, что в статье не были четко определена методология предмета исследования, а источники в библиографическом списке несмотря на их научную и теоретическую значимость не очень отличаются новизной, самый «молодой» непериодический источник имеет 2012 год издания, а периодический источник – 2014 год издания, а остальным представленным в библиографии источникам более 10 лет. Однако данные замечания не умаляют качество представленного исследования и его несомненную высокую теоретическую значимость, а носит больше рекомендательный характер. Статья рекомендована к опубликованию.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

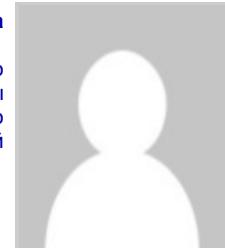
Мальгинова Ю.Н. — Основные направления цифровой экономики в контексте государственного управления и администрирования // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 9 - 14. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68829 EDN: OMGPTY URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=68829](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68829)

## Основные направления цифровой экономики в контексте государственного управления и администрирования

Мальгинова Юлия Николаевна

старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, старший преподаватель и аспирант кафедры правового обеспечения государственного управления и национальной безопасности Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/народной Воли, 62/45, оф. 750



✉ yu.n.malginova@yandex.ru

[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право: бизнес, экономика, финансы!"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.68829

### EDN:

OMGPTY

### Дата направления статьи в редакцию:

24-10-2023

### Дата публикации:

31-10-2023

**Аннотация:** В статье обозначаются основные направления развития цифровой экономики в контексте государственного управления и администрирования. Первоначально, автор раскрывает существенные направления цифровой экономики в государственном управлении, основанные на цифровизации и цифровой трансформации управления как в законодательстве Российской Федерации, так и административном праве. Особое внимание уделяется в статье проведению административной реформы, основанной на повышении эффективности деятельности органов публичной власти и минимизации действий прилагаемых к принятию управленческих решений с учетом цифровизации и цифровой трансформации. Далее автор раскрывает направления цифровой экономики, посвященные администрированию, как деятельности органов

управления их должностных лиц, связанную с реализацией управленческих решений и внедрением в данную деятельность цифровых технологий и новых продуктов. Одним из известных направлений является оказание государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами, что является удобным, эффективным и устоявшимся способом потребления услуг и коммуникации между государством и гражданином. Однако автор отмечает, что это направление не является пределом и вопрос оставляет открытый для его дальнейшего изучения, а также обращает внимание на необходимость обеспечения высокого уровня информационной и технической безопасности и других мероприятий в данной сфере. Подводя итог, подчеркивается важность и необходимость в реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», которая позволит построить в России информационное и цифровое общество.

**Ключевые слова:**

государственное управление, администрирование, цифровая экономика, самоцифровизация, цифровые данные, администрирование экономики, автоматизация, органы публичной власти, органы власти, экономика

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» в нашем государстве выступила основой для кардинальных изменений в сфере государственного управления и администрирования, которые происходят в условиях смены фокусов, где ключевым фактором выступают данные в цифровом виде в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы. Данная программа закрепила направления развития посредством отдельных федеральных проектов о нормативном правовом регулировании, подготовке кадров для цифровой экономики, информационной инфраструктуре и безопасности, цифровых технологиях, цифровом государственном управлении, а также искусственном интеллекте, развитии кадрового потенциала для отрасли информационных технологий и доступе к сети Интернет с помощью спутниковой связи. Именно обозначенные проекты стали посылом для цифровизации государственного управления и деятельности органов публичной власти.

Цифровизация и цифровая трансформация государственного управления является не только объектом пристального внимания законодателя, который детализировал её направления в распоряжении Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 года № 2998-р, но и предметом дискуссии в административном праве. Цифровизация обозначенной сферы – это, безоговорочно, «процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить эффективное взаимодействие граждан и государства» [\[3\]](#), что позволяет «повысить качество государственного управления» [\[6, с. 48-53\]](#).

Такие процессы, по мнению С.М. Зубарева, являются новой административной реформой [\[4, с. 66\]](#), которая должна создать возможность автоматизировать управленческие действия и деятельность сотрудников государственных органов. Для её реализации необходимо использовать новые продукты цифровизации, где информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны,

безопасности страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Данное направление не является исчерпывающим, в рамках перманентного состояния реформы также должны быть созданы административные продукты как способ принятия и исполнения управленческих решений, которые «... имеют индивидуальные характеристики, способные удовлетворить ожидания конкретного субъекта управления» [\[1, с. 17\]](#). Реформа позволяет развиваться самоцифровизации, которая изменяет все сервисы управления в государстве и формирует следующие группы отношений: «G2G (внутреннее взаимодействие госструктур»); G2B (взаимодействие с бизнесом); G2C (взаимодействие с гражданами)» [\[7, с. 233\]](#).

Законодатель, разрабатывая меры по построению цифрового государственного управления, в распоряжении Правительства РФ от 22 октября 2021 года № 2998-р обозначил меры по созданию единых платформ, деятельность которых направлена на автоматизацию сбора, обработки и анализа данных, проведение контрольно-надзорной деятельности, ведение бюджетного процесса, предоставление государственных и муниципальных услуг, формирование рабочего места служащего и создание единой платформы для государственных информационных систем. Результаты направлений вывели на новый уровень организацию работы государственных органов и реализацию их функций путем применения системы электронного документооборота и межведомственного взаимодействия, сопровождающегося применением электронной цифровой подписи, формированием реестров по отдельным полномочиям и другими цифровыми продуктами. Однако основной посыл цифровизации государственного управления – усовершенствование деятельности государственных органов и облегчение службы сотрудникам, но не всегда наблюдается положительный эффект. Итог реализации указанного подзаконного акта высшего органа исполнительной власти нашего государства и национальной программы мы видим в деятельности органов государственной власти.

Исследование, проведенное проектным офисом по реализации национальной программы «Цифровая экономика России» и АНО «Цифровая экономика», показывает положительную динамику цифровизации государственного управления со стороны самих органов, где за I квартал 2022 года автоматизированное рабочее место служащего было организовано для 2 тыс. ед., во II квартале – 10 тыс. ед., III квартале – 15 тыс. ед. и в IV квартале – 19 тыс. ед. Данная статистика свидетельствует о внедрении проектов, их пилотном тестировании, миграции информации и других процессов перехода на цифровые платформы. Интересным представляется тенденция, складывающаяся в нашем государстве по коммуникации между государством и гражданами, которые отдают предпочтение общению на федеральных информационных системах. Именно по этой причине, в 2022 году было осуществлено проактивное получение материнских капиталов, что составило 86% из 900 тысяч выданных сертификатов [\[8\]](#).

Такой подход позволяет осуществить переход от электронного правительства к цифровому государству, где основой его функционирования выступает принятие управленческого решения исключительно в цифровом формате. С одной стороны, это «позволяет снизить бюрократические барьеры при коммуникации государства и гражданина» [\[5, с. 32\]](#), а, с другой стороны, представляет возможность «отслеживать процессы их оказания на всех этапах в офлайн- и онлайн-режимах» [\[5, с. 33\]](#). Переход от электронного правительства к цифровому государству представляет собой совокупность государственных информационных систем, которые позволяют не затрачивать гражданскому служащему или должностному лицу служебное время и внимание на

систематические повторяющиеся действия по реализации исполнительно-распорядительных функций органов публичной власти, а обращать внимание исключительно на сложные и нестандартные вопросы в сфере социально-экономического развития.

Не менее важными являются мероприятия, проводимые в рамках проекта цифровая экономика в отношении администрирования как непосредственной реализации отдельных функций органами публичной власти и оказания государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время значимым звеном во взаимодействии государства и граждан являются многофункциональные центры, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». МФЦ оказывают услуги, отнесенные к полномочиям федеральных и региональных органов исполнительной власти, внебюджетных фондов и органов местного самоуправления. Унифицированный способ взаимодействия государства и граждан, сформировал прочную базу для её признания основным способом взаимодействия уже к 2024 году. Жизнеспособность такого перехода связана с готовностью российского общества к электронному взаимодействию, именно по это причине в 2022 году «число подтвержденных учетных записей на портале Госуслуг превысило 100 млн.» [\[8\]](#) и «111 услуг федерального уровня и 93 услуги регионального и муниципального уровней доступны в электронном виде» [\[8\]](#). «Многофункциональные центры планируют превратить в единый канал коммуникаций между гражданами и предпринимателями со всеми органами власти» [\[7, с. 245\]](#).

Администрирование, являясь деятельностью конкретного лица, воздействующего на объект, представляет собой «... органически увязанную триаду, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: во-первых, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества; во-вторых, по реализации управлеченческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства» [\[2, с. 21\]](#). Указанный вид деятельности представляет собой совершение действий уполномоченными лицами в отдельных сферах по реализации своих полномочий, например, в таможенной и налоговой сферах. Администрирование в цифровой экономике порождает проблемы, связанные не только с предоставлением услуг и их потреблением, но и вопросами информационной и технической безопасности, а также правового регулирования электронного взаимодействия и его информационной инфраструктуры.

Законодатель, определяя основные направления цифровой экономики, уделяет огромное внимание переходному периоду и развитию полученных результатов, которые должны выступить основой дальнейшего совершенствования и развития процессов, происходящих в сфере государственного управления и администрирования. Вполне естественно, что разрабатывается комплекс мер, направленный на формирование и поддержание высокого уровня защиты данных в цифровом формате.

Основные направления цифровой экономики, реализуемые на основе национальной программы «Цифровая экономика России», являются динамично развивающимися, что позволяет эффективно её реализовать. Цифровая экономика – новый шаг в развитии

нашего государства, который способствует построению информационного и цифрового общества в современной России.

## **Библиография**

1. Административная реформа: учебное пособие / под ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2021. – 192 с.
2. Воронов А.М. Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 19-23.
3. Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6 (115). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-riski-tsifrovizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 24.10.2023).
4. Зубарев С.М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62-66.
5. Косоруков А.А. Открытое правительство и цифровизация государственного управления в современной России // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 3А. С. 23-34.
6. Попова Н.Ф. Необходимость цифровизации государственного управления в РФ // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 48-53.
7. Право цифровой среды: монография / под ред. Т.П. Подшивалова, Е.В. Титовой, Е.А. Громовой. – Москва: Проспект, 2022. – 896 с.
8. Белая книга цифровой экономики 2022. Официальный сайт АНО «Цифровая экономика». URL: <https://d-economy.ru/>

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**Предмет исследования.** В рецензируемой статье «Основные направления цифровой экономики в контексте государственного управления и администрирования» предметом исследования являются основные направления политики в сфере цифровизации государственного управления и администрирования, а также нормы права, регулирующие данную область общественных отношений.

**Методология исследования.** При написании статьи использовались такие методы как: исторический, статистический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный и правового моделирования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

**Актуальность исследования.** Глобальная цифровизация всех жизнедеятельности людей не обошла и сектор государственного управления. Как справедливо заметил автор рецензируемой статьи, «цифровизация обозначенной сферы – это, безоговорочно, «процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных

функций и оказании государственных услуг, обеспечить эффективное взаимодействие граждан и государства», что позволит «повысить качество государственного управления»». Эти обстоятельства указывают на актуальность доктринальных разработок по данной тематике с целью совершенствования законодательства и практики его применения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «Переход от электронного правительства к цифровому государству представляет собой совокупность государственных информационных систем, которые позволяют не затрачивать гражданскому служащему или должностному лицу служебное время и внимание на систематические повторяющиеся действия по реализации исполнительно-распорядительных функций органов публичной власти, а обращать внимание исключительно на сложные и нестандартные вопросы в сфере социально-экономического развития». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

Стиль, структура, содержание. Содержание статьи соответствует ее названию. Статья написана научным стилем, использована специальная терминология. В качестве замечаний можно отметить, что аббревиатуры, даже общепринятые (например, АНО, МФЦ и др.), при первом упоминании нуждаются в разъяснении. В целом материал изложен последовательно и ясно. Тема раскрыта, однако в статье отсутствует четкая позиция автора по разграничению таких категорий как «государственное управление» и «администрирование». Статья структурирована. Хотя, возможно, введение к статье нуждается в доработке, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым к данной части научной статьи. Кроме того, в заключении следовало бы сформулировать все те основные результаты, которые достиг автор в ходе исследования.

Библиография. Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников. В научной статье должно быть не менее 10 научных публикаций указано в списке библиографии. Тема актуальная, публикаций по данной проблематике много, в том числе, включая публикации последних лет. Ссылки на некоторые указанные источники оформлены с нарушением требований библиографического ГОСТа.

Апелляция к оппонентам. В статье представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «Основные направления цифровой экономики в контексте государственного управления и администрирования» рекомендуется к опубликованию, т.к. отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям такого рода, и соответствует тематике журнала «Административное право и практика администрирования». Статья написана на актуальную тему, имеет практическую значимость и отличается научной новизной. Замечания к статье являются устранимыми. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права, информационного права и цифрового права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Карпышева Ю.О. — О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 15 - 23. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68903 EDN: AMRCJU URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=68903](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68903)

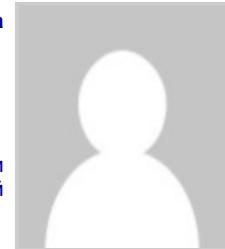
## О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов

Карпышева Юлия Олеговна

ORCID: 0000-0003-1111-0662

кандидат юридических наук

доцент, кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации



664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

✉ jillianr@mail.ru

[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.68903

### EDN:

AMRCJU

### Дата направления статьи в редакцию:

02-11-2023

### Дата публикации:

09-11-2023

**Аннотация:** Объектом настоящего исследования выступила совокупность многообразных общественных отношений, складывающихся в сфере деятельности прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов в свете развития информационных технологий и их внедрения в деятельность государственных и муниципальных органов. Предметом исследования послужила проблема получения, обработки и использования прокурором информации, необходимой для достижения

поставленных перед ним целей, в частности проблема поиска нужных сведений, который часто осуществляется в ручную, выборка из полученных данных тех, что действительно нужны для надзорной деятельности, и их дальнейшее применение. Целью исследования можно назвать разработку предложений, по решению описанных выше проблем. В ходе проведенного исследования автор пришел к выводу о продолжающемся процессе цифровизации деятельности прокуратуры Российской Федерации, в том числе по осуществлению надзора за исполнением законов. Вместе с тем, данный процесс не так динамичен, как потребности прокуроров по использованию в своей деятельности большого объема информации. В этой связи, очевидной видится необходимость внедрения в деятельность органов прокуратуры искусственного интеллекта, который позволит искать и обрабатывать в разы больше информации, чем это делается прокурорскими работниками, что позволит оперативно получать нужные сведения по конкретным вопросам в результате анализа большего числа информационных ресурсов.

**Ключевые слова:**

прокуратура, прокурор, прокурорский надзор, цифровизация, проверка исполнения законов, надзорное сопровождение, информация, искусственный интеллект, дистанционная проверка, информационные системы

Эффективность государственных и муниципальных органов напрямую влияет на уровень удовлетворенности населения их деятельностью, состояния законности и правопорядка во всех сферах общественной жизни, а также в целом на социально-экономическую и политическую обстановку в стране. В этой связи значимость надлежащей организации эффективной деятельности государственных и муниципальных органов не вызывает сомнения. Большую роль в стабильном функционировании государства играют и органы прокуратуры Российской Федерации.

В последнее время государством серьезное внимание уделяется цифровизации управлеченческих, контрольно-надзорных и иных общественно значимых процессов. Повсеместно в деятельность правоохранительных органов, органов публичной власти и местного самоуправления внедряются те или иные информационные системы, направленные на повышение эффективности деятельности того или иного органа, оказание государственных и муниципальных услуг постепенно переводится в электронную форму.

Указанное обстоятельство детерминирует потребность более подробного исследования тех информационных ресурсов, которые в настоящее время уже используются прокурорами, дать оценку их достаточности и, при необходимости, предложить возможные пути их совершенствования, а также создания новых продуктов, позволяющих обрабатывать значительное количество информации, выделенную из общего массива только необходимые для конкретного случая сведения. Применение общего диалектического метода научного познания, носящего универсальный характер, а также методов логической дедукции, индукции, познавательных методов и приемов наблюдения, сравнения, анализа, обобщения и описания позволило в полной мере решить поставленные выше задачи и представить полученные результаты в данной работе.

Итак, цифровая трансформация органов прокуратуры проходит на основании соответствующей Концепции, утвержденной приказом Генерального прокурора России от

14.09.2017 № 627 (далее – Концепция), и содержащей довольно много направлений, по которым надлежит решить ряд задач для достижения поставленных Концепцией целей. В качестве таковых называется повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства; создание условий для оперативной реализации надзорных функций в связи с цифровизацией объектов надзора; обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования собственной цифровой инфраструктуры, повышение ее информационной безопасности; создание условий готовности к изменениям в общественно-политической и экономической ситуации, связанным с переходом к цифровой экономике; поэтапный переход от сервисной модели к собственной (балансовой) цифровой инфраструктуре в части автоматизированных рабочих мест, организационной техники, оборудования сканирования, видео-конференц-связи и IP-телефонии для обеспечения ее устойчивого и бесперебойного функционирования и повышения информационной безопасности; а также развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия органов прокуратуры с гражданами, организациями, институтами гражданского общества, органами государственной власти и местного самоуправления.

В рамках данной работы хотелось бы более подробно остановиться на таком направлении цифровой трансформации органов прокуратуры как «Высокотехнологичный надзор», под которым в соответствии с Концепцией понимается формирование на основе комплексной оптимизации выполнения надзорных функций единой безопасной цифровой платформы для обеспечения электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней между собой и с другими государственными органами, внедрение современных механизмов и технологий противодействия киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде (раздел 2 Концепции).

Одним из мероприятий, реализация которого необходима для обеспечения электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней между собой и с другими государственными органами при осуществлении надзорной деятельности, является подготовка научно-методического, нормативного обеспечения и программно-технологической инфраструктуры для реализации возможности дистанционных прокурорских проверок (раздел 6 Концепции).

Стоит отметить, что названная идея полностью отвечает современным тенденциям развития информационных технологий, в том числе внедряемых в деятельность органов прокуратуры, однако идет вразрез с существующей на сегодняшний день законодательной регламентацией деятельности прокурора по надзору за исполнением законов, усугубленной дополнительными требованиями и ограничениями, изложенными как в официально изданных организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, так и в устных указаниях, поступающих от вышестоящих прокуратур в нижестоящие. Таким образом, законодательно определенный порядок проведения проверки исполнения законов делает затруднительным использование такой формы работы.

Вместе с тем, потребность в проведении дистанционных проверок, безусловно, есть. Так, прокурор сегодня в своей деятельности довольно много работает с информационными системами, как специально разработанными для использования органами прокуратуры и иными органами/организациями, так и теми, что находятся в свободном доступе в сети Интернет.

В первую очередь, это Единая информационная система Закупки (ЕИС Закупки), которая активно используется при проведении проверок исполнения законов о контрактной системе, а также Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, применяемый, в том числе, при проведении проверок исполнения законов о контрольно-надзорной деятельности (ЕРКНМ). Большую практическую значимость для прокуроров играют и иные информационные ресурсы: автоматизированная информационная система государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде (АИС ГИТ), государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП), и другие. Нельзя оставить без внимания и информационную систему межведомственного электронного взаимодействия (ИС МЭВ), введенную в эксплуатацию в органах прокуратуры в 2018 году. С ее помощью можно оперативно получать необходимые данные из казначейства России, МВД России, Минцифры России, Социального фонда России, Рослесхоза, Росреестра, ФНС России, Росфинмониторинга [1, с. 23]. Вместе с тем, перечень органов, сведения из которых возможно получить посредством использования ИС МЭВ, невелик, что обуславливает необходимость ее дальнейшего развития и совершенствования [2].

Активно используются прокурорами такие негосударственные информационные ресурсы как «Маркер», «Спарт» и специализированное издание «X-Compliance». Несмотря на то, что доступ к ним является платным, эти информационные системы внесены в утвержденный распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2022 № 364/11р реестр программного обеспечения, используемого в органах и организациях прокуратуры.

Также немаловажным является поступление в прокуратуру только нужных, полезных для деятельности прокурора сведений. Проблема перенасыщения прокуратуры информацией, часто бессмысленной для выполнения возложенных на нее функций, отмечалась еще в советское время [3, с. 52-53]. Сегодня же потоки информации огромны, и вышеназванная проблема «перенасыщения» ею становится всё более актуальной. Представляется, что в настоящее время с учетом тенденции цифровизации работы государственных органов, справится с данной проблемой было бы возможным путем внедрения в деятельность прокуратуры технологий искусственного интеллекта, который бы брал на себя изучение и анализ поступающей информации, оценивая ее с точки зрения необходимости и полезности для использования прокурором в работе, предоставляя пользователям только действительно необходимые данные.

Термин «искусственный интеллект» активно используется во многих странах, однако однозначного ответа на вопрос, что это такое, нет. Такая неопределенность обусловлена отсутствием единого правового подхода к установлению сущностных характеристик искусственного интеллекта и тем обстоятельством, что технические устройства, в которые внедрен искусственный интеллект, могут быть разными как по объему выполняемых задач, так и по наличию тех или иных возможностей самого устройства. По этой причине, в национальном законодательстве многих стран единое определение искусственного интеллекта отсутствует [4].

Вместе с тем, в Российской Федерации такое определение есть, оно закреплено в Указе Президента России от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 490). Под искусственным интеллектом в нем понимается «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений

без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений» (подпункт «а» пункта 5 Указа Президента РФ № 490). В рамках данной работы будем придерживаться приведенного определения, так как для решения задач, поставленных перед прокурором, необходимо использование информационных продуктов, основанных именно на имитации когнитивных функций человека.

В первую очередь, применение искусственного интеллекта видится необходимым для исследования информации, размещаемой в информационно-телеkomмуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, так как практически все отраслевые приказы Генерального прокурора Российской Федерации, касающиеся вопросов осуществления надзора за исполнением законов, содержат пункт, предписывающий осуществлять соответствующий мониторинг. Например, приказ Генерального прокурора России от 31.08.2023 № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» предписывает ежедневно проводить мониторинг средств массовой информации, сети Интернет (включая социальные сети, мессенджеры), иных общедоступных источников на предмет выявления сведений о нарушениях прав субъектов предпринимательства, требующих прокурорского вмешательства. Приказ Генерального прокурора России от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» ориентирует нижестоящих прокуроров в качестве источника информации активно использовать информационно-телеkomмуникационную сеть Интернет, данные федеральных государственных информационных систем. Приказом Генерального прокурора России от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» отмечается необходимость систематически осуществлять сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в сфере реализации национальных проектов, в том числе мониторинг публикаций в средствах массовой информации и в сети Интернет. Приведенные примеры не являются исчерпывающими, а так как направлений деятельности в рамках осуществления надзора за исполнением законов у прокурора достаточно много, он должен тратить немало времени на мониторинг средств массовой информации и сети Интернет в поисках необходимых сведений. Думается, именно в этом мог бы помочь искусственный интеллект, отбирающий для использующего его прокурорского работника только те данные, которые касаются интересующей прокурора сферы, а также поднадзорных лиц и территории. Впоследствии такая информация может быть использована как для анализа состояния законности, а впоследствии для планирования работы органа прокуратуры, так и как основание проведения прокурором конкретных проверок.

Кроме того, использование искусственного интеллекта способствовало бы организации более эффективного надзорного сопровождения реализации национальных проектов, а также в целом осуществлению надзора за исполнением законов о контрактной системе и об оборонно-промышленном комплексе. При этом искусственный интеллект мог бы работать в названной сфере в двух направлениях. Во-первых, это поиск и обработка необходимой для надзорного сопровождения информации о ходе реализации на поднадзорной территории того или иного национального проекта, так как сейчас с получением подобных сведений периодически возникают проблемы, связанные с отказом поднадзорных лиц предоставлять информацию с необходимой прокурору

периодичностью, оперируя тем, что вне проверки направлять соответствующие данные они не обязаны, о чем впрочем уже упоминалось в других работах [5]. Во-вторых, искусственный интеллект мог бы работать с документацией, размещаемой в ЕИС Закупки, в частности исследовать интересующую прокурора информацию о закупочной деятельности поднадзорного лица, заключенных им контрактов, возможных соглашений к нему, соблюдении сроков, и т.д. Прокуроры могли бы вносить в программу конкретных поднадзорных лиц, которые могут выступать заказчиками, и получать информацию непосредственно об их закупочной деятельности. Такой автоматизированный непрерывный мониторинг документов, размещаемых в ЕИС Закупки, на соответствие требованиям закона, позволил бы оперативно выявлять возможные нарушения и повысить эффективность работы прокурора по их устранению.

Кроме того, прокурорские работники сетуют на то, что во многих информационных системах не имеют доступа ко всем размещенным в них сведениям. Особенно часто в этой связи упоминается единая государственная автоматизированная система учета древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС), в которой прокуроры не видят всю необходимую информацию по сделкам с древесиной, и уже не раз упомянутая ЕИС Закупки, в которой в свободном доступе размещена не вся необходимая прокурору информация, часть которой находится в личных кабинетах заказчиков и не видна проверяющим. Представляется, что данная проблема должна быть решена путем предоставления прокурору наряду с иными правоохранительными и контрольно-надзорными органами полного доступа к сведениям, размещаемым в государственных информационных системах.

Внедрением систем искусственного интеллекта для оказания помощи прокурорским работникам в решении возложенных на них задач активно занимается Генеральная прокуратура Российской Федерации. Так, в процессе находится разработка информационного ресурса «Электронный кабинет ПРОКУРОРА», в котором предполагается аккумулирование различной информации, используемой в надзорной деятельности, и распределение искусственным интеллектом на блоки в соответствии с тематикой докладных записок, выявленных прокурорами нарушений, внесенных актов прокурорского реагирования. Такое распределение позволит систематизировать основные сведения о работе прокурора и облегчить составление обобщений, аналитических материалов по конкретным направлениям, сведений о результатах анализа состояния законности на поднадзорной территории.

Кроме того, разработан и постепенно внедряется в деятельность прокурора такой информационный ресурс как «реестр интернет-ресурсов с противоправной информацией» (далее – РИПИ). Эта система позволяет увидеть, принимались ли другими прокурорами меры в отношении конкретного интернет-ресурса, и избежать дублирования в работе, когда блокировки одного и того же сайта требует сразу несколько прокуратур.

Несмотря на значимость использования РИПИ, не решенным остается ключевой вопрос поиска прокурорами в сети Интернет запрещенной к распространению информации с целью дальнейшей реализации полномочий по ограничению доступа к ней. В настоящее время такой поиск осуществляется вручную, что требует немалой траты времени. Если данную задачу будет выполнять искусственный интеллект, это позволит реагировать на подобные нарушения гораздо эффективнее – не только быстрее, но и с большим охватом информационных ресурсов.

К слову, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и подведомственные ей юридические лица (в

частности, ФГУП «Главный радиочастотный центр») с 2023 года уже используют подобные ресурсы. Это, например, система автоматического поиска запрещенного контента «Окулус», которая нацелена на выявление недопустимых к распространению в соответствии с законодательством Российской Федерации информации, фото и видео материалов. Аналогичная информация, представленная в текстовой форме, выявляется с помощью информационной системы «Вепрь». Использование названных продуктов, основанных на применении искусственного интеллекта, позволяет ежедневно обрабатывать в 1000 раз больше ресурсов, чем это делалось человеком.

В заключение отметим, что приведенные проблемы поиска и обработки поступающей прокурору информации не являются исчерпывающими. С течением времени и развитием цифровых технологий такие проблемы только приумножаются, причем происходит это достаточно быстро, что требует от органов прокуратуры оперативного реагирования по их устранению. Представляется, что предложенные пути использования искусственного интеллекта в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов могут способствовать повышению эффективности органов прокуратуры в обозначенной сфере. Кроме того, Концепция в качестве одной из задач цифровой трансформации органов прокуратуры предусматривает «повышение эффективности надзора путем внедрения современных и перспективных информационных технологий обработки первичной информации во всех видах надзорной деятельности», а также «обеспечение своевременного, в том числе дистанционного, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности и работы по профилактике правонарушений и преступлений», что, на наш взгляд, вполне соответствует вышеизложенным предложениям.

## **Библиография**

1. Бессчастный С. А. Использование информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Законность. 2022. № 2. С. 22–24.
2. Карпышева Ю. О. Информационные технологии в деятельности прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов // Сибирский юридический вестник. 2023. № 3. С. 20–25.
3. Проблемы эффективности прокурорского надзора. М.: Юридическая литература, 1977.
4. Шестак В. А., Волеводз А. Г. Современные потребности правового обеспечения искусственного интеллекта: взгляд из России // Всероссийский криминологический журнал. 2019. № 2. С. 197–206.
5. Карпышева Ю. О. О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 1 (87). С. 95–102.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**Предмет исследования.** В рецензируемой статье «О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов» предметом исследования являются

нормы права, регулирующие общественные отношения, связанные с использованием информационных технологий, в том числе искусственного интеллекта, при осуществлении прокурорского надзора за законностью.

**Методология исследования.** При написании статьи использовались такие методы как: логический, исторический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный и правового моделирования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

**Актуальность исследования.** Глобальная цифровизация всех сфер жизнедеятельности людей не обошла и сектор государственного управления. Как справедливо заметил автор рецензируемой статьи, «в последнее время государством серьезное внимание уделяется цифровизации управлеченческих, контрольно-надзорных и иных общественно значимых процессов. Повсеместно в деятельность правоохранительных органов, органов публичной власти и местного самоуправления внедряются те или иные информационные системы, направленные на повышение эффективности деятельности того или иного органа, оказание государственных и муниципальных услуг постепенно переводится в электронную форму... трансформация органов прокуратуры проходит на основании соответствующей Концепции, утвержденной приказом Генерального прокурора России от 14.09.2017 № 627 (далее – Концепция), и содержащей довольно много направлений, по которым надлежит решить ряд задач для достижения поставленных Концепцией целей». Эти обстоятельства указывают на актуальность доктринальных разработок по данной тематике с целью совершенствования законодательства и практики его применения.

**Научная новизна.** Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «...использование искусственного интеллекта способствовало бы организации более эффективного надзорного сопровождения реализации национальных проектов, а также в целом осуществлению надзора за исполнением законов о контрактной системе и об оборонно-промышленном комплексе». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

**Стиль, структура, содержание.** Статья написана научным стилем, использована специальная терминология. В целом материал изложен последовательно и ясно. Статья структурирована. Хотя, возможно, введение к статье нуждается в доработке, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым к данной части научной статьи. Кроме того, в заключении следовало бы сформулировать те, основные результаты, которые достиг автор в ходе исследования. Тема раскрыта. Содержание статьи соответствует ее названию. Представляется, что статья «выиграла бы» если автор обратился к анализу мнений сторонников и противников цифровизации прокурорского надзора за законностью.

**Библиография.** Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников. В научной статье должно быть не менее 10 научных публикаций в списке библиографии. Тема актуальная, публикаций по данной проблематике много, в том числе, включая публикации последних лет (например, можно было бы изучить работы В.В. Яцуценко, Н.Р. Бобейко, И.С. Завьяловой, Д.О. Ремизова и др.).

Апелляция к оппонентам. По отдельным вопросам заявленной тематики представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов» рекомендуется к опубликованию с условием ее доработки, замечания носят устранимый характер. Статья соответствует тематике журнала «Административное право и практика администрирования». Статья написана на актуальную тему, имеет практическую значимость и отличается научной новизной. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права и информационного права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Чурикова А.Ю. — От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 24 - 36. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68926 EDN: EHWIDY URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=68926](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68926)

## От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий

Чурикова Анна Юрьевна

ORCID: 0000-0003-0299-622X

кандидат юридических наук

доцент кафедры информационного права и цифровых технологий, Саратовская государственная юридическая академия

410012, Россия, Саратовская область, г. Саратов, ул. Вольская, 1



✉ a\_tschurikova@bk.ru

[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.68926

### EDN:

EHWIDY

### Дата направления статьи в редакцию:

08-11-2023

### Дата публикации:

15-11-2023

**Аннотация:** Введение: информационные технологии и системы стали неотъемлемой частью жизни общества. Государственные и муниципальные органы власти вынуждены приспосабливаться к цифровой реальности. Одной из важных составляющих этого процесса является установление понятной и логичной терминологической базы. Однако, в настоящее время отсутствуют нормативно закрепленные определения часто используемых терминов, связанных с процессами внедрения и использования информационных технологий. Цель: проанализировать понятия компьютеризации, информатизации, автоматизации, цифровизации и цифровой трансформации государственного и муниципального управления, провести соотношение между этими понятиями и дать их определение. Методы исследования: общий анализ, метод

формальной логики, сравнительно-сопоставительный анализ, а также системно-структурный метод. Результаты и выводы: сделан вывод, что термины компьютеризация, информатизация, автоматизация, цифровизация и цифровая трансформация имеют различное значение и фактически отражают различные аспекты процесса внедрения и распространения информационно-телекоммуникационных технологий в жизнь общества и государства, при этом они тесно связаны между собой и фактически осуществляются одновременно. На основе проведенного анализа научной литературы и действующего законодательства предложен комплексный категориально-терминологический аппарат процессов, связанных с внедрением и использованием информационных технологий и систем в деятельность государственных и муниципальных органов власти. Предлагаемые формулировки способствуют установлению терминологической ясности и определенности, могут быть использованы в нормативно-правовых актах и дальнейших научных исследованиях.

### **Ключевые слова:**

компьютеризация, информатизация, автоматизация, цифровизация, цифровая трансформация, государственное управление, муниципальное управление, правовое регулирование, местное самоуправление, стратегическое планирование

*Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01252, <https://rscf.ru/project/23-28-01252> /The research was supported by the Russian Science Foundation grant No. 23-28-01252, <https://rscf.ru/project/23-28-01252/>*

**Введение.** Широкое распространение цифровых технологий, ставших неотъемлемой частью жизни современного общества, оказывает существенное влияние на социально-экономические, политические и иные процессы, в том числе и на организацию государственного и муниципального управления. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы [1], цифровые технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, в сфере государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Современный период можно охарактеризовать как цифровую гонку и в техническом, и в правовом, и в научном направлениях. Органы власти большинства государств разрабатывают и принимают программы цифрового развития, внедряют передовые технологии не только в производство, но и в область публичного управления, выделяют финансирование на исследования и технические разработки. Вопросы цифровизации и цифровой трансформации в различных сферах, связанных с государственным и муниципальным управлением, являются предметом активных научных дискуссий и в России, и за рубежом [1–4].

В связи с этим, термины «компьютеризация», «автоматизация», «информатизация», «цифровизация» и «цифровая трансформация» стали активно употребляемыми как в обыденной жизни, так и в учебной, научной литературе и нормативно-правовых актах. Однако, в Российской Федерации до настоящего времени нет нормативного закрепления данных понятий, а также отсутствует единая научная концепция по их определению, что затрудняет правоприменение.

Данные факторы обуславливают актуальность и значимость научного анализа понятий

компьютеризация, автоматизация, информатизация, цифровизация и цифровая трансформация государственного и муниципального управления.

**Компьютеризация государственного и муниципального управления.** Термин компьютеризация довольно давно зародился и используется в научном сообществе [5, р. 227–228]. Однако, он так и не нашел полноценного законодательного закрепления в Российской Федерации. Между тем, этот термин и его определение очень важны для практических работников, так как от того, что законодатель будет понимать под данным термином, во многом зависит определение направлений финансирования компьютеризации государственных и муниципальных органов власти.

Профессор М.Г. Лазар под компьютеризацией понимает «процесс совершенствования средств поиска и обработки информации на основе расширения внедрения компьютерной техники» [6, с. 170–171]. Приводимое профессором определение отражает два важных аспекта:

1) этот процесс связан с совершенствованием, то есть изменениями. Однако, в данном определении учитывается лишь одно направление возможных изменений – связанное со средствами поиска и обработки информации. Стоит отметить, что это не учитывает весь широкий спектр современных технических и технологических возможностей. Например, информация может не только искааться и обрабатываться, но создаваться, в том числе и при использовании генеративного искусственного интеллекта [7, с. 425–427].

2) этот процесс происходит на основе внедрения компьютерной техники. Вообще в целом в научной литературе довольно часто встречается определение компьютеризации как процесса внедрения компьютеров [8; 9]. Изначально такая формулировка была корректной, но развитие информационных технологий, изобретение новых устройств и видов оборудования сделало ее устаревшей и не применимой в современном технологичном мире. В настоящее время уже активно разрабатываются и внедряются квантовые технологии, использование которых сопряжено с использованием нового технического оснащения [10; 11]. Таким образом, современное аппаратное обеспечение может быть совершенно различным и компьютеры будут лишь одним из видов технического оснащения.

Кроме того, важно учитывать, что когда речь идет о средствах работы с информацией, то здесь всегда будет задействован программно-аппаратный комплекс. То есть, и техническое оснащение, позволяющее осуществлять соответствующую работу, и программное оснащение, позволяющее взаимодействовать с оборудованием.

Таким образом, компьютеризация уже вышла за рамки простого снабжения компьютерами. В настоящее время ее можно определить как процесс формирования технической и программной оснащенности, обеспечивающий автоматизацию информационных процессов и технологий в различных сферах человеческой деятельности.

Некоторые ученые рассматривают процесс компьютеризации лишь как этап, предшествующий процессу информатизации [12, с. 85]. Однако, с данным утверждением сложно согласиться, так как постоянное совершенствование технологий вызывает соответствующую потребность в постоянной замене используемого оборудования и программного обеспечения, следовательно компьютеризация это не оконченный этап, а непрерывный процесс. Хотя, безусловно, компьютеризация создает фундамент для всех

остальных процессов, связанных с использованием цифровых технологий, включая информатизацию.

Кроме того, принципиальным в определении компьютеризации выступает то обстоятельство, что этот процесс не должен быть бессистемным, нецелевым. То есть компьютеризация должна быть направлена на реализацию какой-то определенной цели, либо целей, иначе будет невозможно определить, какой именно программно-аппаратный комплекс нам требуется. Компьютеризация фактически выступает первым уровнем, который закладывает основу для реализации остальных процессов: автоматизации, информатизации, цифровизации и цифровой трансформации.

Таким образом, компьютеризация государственного и муниципального управления – это процесс формирования в государственных и муниципальных органах власти такого уровня технической и программной оснащенности, который соответствовал бы целям и задачам публичного управления, обеспечивая при этом возможность его автоматизации, а затем и цифровой трансформации.

Данное определение термина компьютеризации государственного и муниципального управления не только отражает актуальный уровень технического развития, но и закладывает фундамент для будущего. В современный цифровой век техническое развитие происходит стремительно, оборудование систематически устаревает и перестает соответствовать потребностям пользователей. Само оборудование, постоянно совершенствуясь, изменяет и свое наименование, однако предлагаемое определение позволяет учесть данный нюанс.

Возможно, в будущем этот термин получит другое обозначение в связи с изменением наименования используемого оборудования, однако, в настоящее время полагаем, что отсутствуют достаточные основания для изменения самого термина, так как компьютеры, по-прежнему, можно отнести к основному виду внедряемого оборудования.

Закрепление предлагаемого определения на нормативном уровне позволит усовершенствовать государственную политику в области компьютеризации государственных и муниципальных органов власти.

### **Автоматизация государственного и муниципального управления.**

С компьютеризацией тесно связана автоматизация. Автоматизация относится к процессу замены ручных или механических операций выполнением задач с использованием компьютеризированных или автоматизированных систем [13–15]. Она предполагает преобразование повторяющихся, предсказуемых и рутинных задач в автоматизированные процедуры. Автоматизация может быть реализована с использованием различных технологий, таких как роботизация, сенсорика или программное обеспечение [16].

Цель автоматизации государственного и муниципального управления состоит в том, чтобы повысить эффективность работы государственных и муниципальных органов [14], облегчить взаимодействие с гражданами [15] и улучшить качество предоставляемых услуг. Это включает автоматизацию бюджетных процессов, регистрации и обработки документов, управления ресурсами, мониторинга и анализа данных. Однако, важно помнить, что автоматизация является инструментом, а не единственным решением, и требует правильного планирования и реализации для достижения положительных результатов.

Таким образом, автоматизацию государственного и муниципального управления можно определить как применение информационных технологий и систем для автоматической обработки, хранения и передачи данных, а также оптимизации рабочих процессов, решения оперативных и стратегических задач и повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных органов.

### **Информатизация государственного и муниципального управления.**

По результатам опроса населения Российской Федерации о пользовании интернетом, который был обнародован 13 июня 2023 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 74% россиян ежедневно заходят в глобальную сеть, при этом доля активных пользователей – тех, кто в интернете проводит более четырех часов в день, – составила 35% среди всех россиян. Для сравнения их доля – в 2018 г. – 23%, 2019 г. – 27%, 2020 г. – 31%, то есть число активных пользователей интернета стабильно растет. При этом среди молодых людей до 25 лет 86% являются активными пользователями сети интернет<sup>[2]</sup>. Эти показатели свидетельствуют о довольно широком распространении цифровых технологий среди населения и активном пользовании данными технологиями.

Благодаря общедоступности информационно-телекоммуникационных технологий, а также процессам компьютеризации и автоматизации, происходит постоянный рост объема цифровых данных. Кроме того, у населения и представителей бизнеса возрастают требования к государственному сектору. Они ожидают предоставления открытого и понятного в использовании доступа к информации, а также возможности получать государственные и муниципальные услуги в цифровой среде, используя простой и понятный интерфейс с минимальным персональным взаимодействием.

Информация становится базой для организации всех видов взаимодействия в современном обществе, что обуславливает начало информатизации, потребность в ее регулировании<sup>[17]</sup> и оценки воздействия на государственное и муниципальное управление<sup>[18]</sup>.

Если компьютеризация была связана с техническим оснащением и доступностью технологий, то при информатизации на первое место выходят знания (информация). При этом процесс информатизации направлен на обеспечение возможности получения и использования полной, достоверной, своевременной и объективной информации.

В Стратегии развития Информационного общества<sup>[3]</sup> ключевая роль в построении информационного общества отводится информации, уровням ее применения и доступности. Согласно положениям Стратегии эти факторы влияют на условия жизни населения. При этом реализация положений Стратегии нацелена на формирование полноценного информационного пространства, что связано с созданием оптимальных условий информационного взаимодействия, пользования и распространения информации. Эти условия создаются принятием как социально-экономических, так и научно-технических мер.

И.И. Павленко рассматривает информатизацию как «как особый всеобщий комплексный социальный процесс»<sup>[19]</sup>. Действительно, информатизация это комплексный процесс, так как охватывает различные аспекты жизнедеятельности общества.

К сожалению, в Законе Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>[4]</sup> отсутствует определение информатизации. В

свою очередь, например, в статье 1 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» информатизация определена как «организационный, социально-экономический и научно-технический процесс, обеспечивающий условия для формирования и использования информационных ресурсов и реализации информационных отношений»<sup>[5]</sup>. В целом данное определение отражает сущность информатизации. Однако, стоит отметить, что говоря о процессе информатизации государственного и муниципального управления мы должны учитывать цели его осуществления. Полагаем, что основным ориентиром в определении информатизации государственного и муниципального управления должен стать человек, его права и свободы, а также удовлетворение его базовых потребностей, связанных с необходимостью получения достоверной информации.

Таким образом, информатизацию государственного и муниципального управления можно определить как комплексный организационный, социально-экономический и научно-технический процесс создания государственными и муниципальными органами власти на основе формирования и использования информационных ресурсов такого уровня доступности информации и информационного взаимодействия, который бы обеспечивал оптимальные условия для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав и свобод населения, организаций, общественных объединений.

### **Цифровизация государственного и муниципального управления.**

Информатизация тесно связана с цифровизацией. Несмотря на активное использование в нормативно-правовых актах терминов «цифровизация» и «цифровая трансформация», их определений в законодательстве Российской Федерации не приводится.

Для сравнения, в Республике Беларусь действует Стандарт «Цифровая трансформация. Термины и определения»<sup>[6]</sup> (далее – Стандарт). Под цифровизацией в данном стандарте понимается «новый этап автоматизации и информатизации экономической деятельности и государственного управления», в основе которого лежит не просто накопление информации, а ее активное использование в целях прогнозирования и оптимизации.

Нельзя сказать, что закрепленные в Стандарте определения цифровизации, цифрового преобразования и цифровой трансформации идеальны, но они приводятся в комплексе и выстраивают концептуально-понятийный аппарат, способствующий формированию понимания у населения и должностных лиц государственных и муниципальных органов происходящих процессов, связанных с цифровыми технологиями. Кроме того, принятие подобных стандартов помогает созданию непротиворечивой нормативно-правовой базы на федеральном региональном и муниципальном уровнях, а также выстраиванию единообразной правоприменительной практики.

В отечественной и зарубежной научной литературе цифровизация, как правило, определяется как использование цифровых технологий и данных для достижения каких-либо позитивных целей<sup>[20; 21]</sup>. При этом цифровизация охватывает не только применение широкого спектра существующих технологий, но и внедрение в различные сферы новых технологических решений. От компьютеризации цифровизацию отличает то, что это не процесс обеспечения технической и программной оснащенности (компьютеризация), а процесс внедрения и использования имеющихся и новых технологий.

Таким образом, цифровизацию государственного и муниципального управления можно определить как использование существующих и внедрение новых информационно-

телекоммуникационных технологий с целью повышения эффективности и результативности государственного и муниципального управления.

### **Цифровая трансформация государственного и муниципального управления.**

Термин «цифровая трансформация» активно используется в нормативно-правовых актах Российской Федерации, начиная с 2017 года (например, приказ Генерального прокурора от 14.09.2017 № 627[\[7\]](#)).

В настоящее время одним из базовых актов по цифровой трансформации государственного и муниципального управления является Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р[\[8\]](#).

И. Мергель, Н. Эдельманн и Н. Хауг указывают, что эмпирически обоснованное определение цифровой трансформации фокусируется на целостном процессе изменения не только результатов работы, но и самой культуры [\[21\]](#). При этом, цифровая трансформация выходит за рамки автоматизации, информатизации и цифровизации, охватывая всю организацию деятельности, а также меняя характер взаимоотношений с населением, бюрократическую и организационную культуру [\[23\]](#).

В отличие от цифровизации, цифровая трансформация охватывает более широкий спектр изменений, связанных с применением цифровых технологий, так как ориентирована на комплексное, стратегическое преобразование процессов с целью адаптации к изменяющимся условиям и использование цифровых возможностей для создания новых ценностей и достижения конкурентного преимущества.

Таким образом, цифровая трансформация – это комплексный процесс изменения организаций, отраслей и общества в целом, связанный с преобразованием системы управления и взаимодействия в целях адаптации к изменяющимся условиям, основанный на использовании существующих и внедрении новых цифровых технологий.

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления включает в себя внедрение и использование различных цифровых решений, таких как электронное правительство, электронный документооборот, электронные услуги, информационные системы и базы данных, аналитику данных, освоение новых подходов к управлению и взаимодействию с использованием цифровых инструментов и платформ. Она также предполагает обновление инфраструктуры, обучение персонала, разработку стратегии и политики в области цифрового развития.

Следовательно, цифровая трансформация государственного и муниципального управления – это процесс комплексного преобразования государственных и муниципальных органов власти, проходящий с использованием цифровых технологий и инноваций, направленный на повышение эффективности, качества и доступности государственных и муниципальных услуг, оптимизацию взаимодействия с гражданами и бизнесом, улучшение процессов принятия решений и обеспечение прозрачности в деятельности органов государственного и муниципального управления.

**Выводы.** Таким образом, термины компьютеризация, информатизация, автоматизация, цифровизация и цифровая трансформация имеют различное значение и фактически отражают различные аспекты процесса внедрения, распространения и использования информационно-телекоммуникационных технологий. Эти термины отражают процессы, которые не являются сменяющими друг друга этапами. Только при единовременно и полноценном осуществлении этих процессов возможно формирование целостной

структуры, позволяющей систематически адаптировать государственные и муниципальные органы к происходящим изменениям.

Пока будет происходить развитие технологий, эти процессы не могут быть окончены. Однако, мы можем контролировать достижение уровней компьютеризации, автоматизации, информатизации, цифровизации и цифровой трансформации. В будущем, с развитием новых технологий, появлением новых наименований (например, связанных с развитием квантовых технологий), названия этих процессов могут поменяться (например, вместо цифровой трансформации будет квантовая трансформация), но эта смена наименования не отразится на их сущности, которая отражена в предлагаемых в настоящей статье определениях.

Необходимость определения рассмотренных категорий обусловлена влиянием концептуально-понятийного аппарата на правовое регулирование процессов, связанных с внедрением информационных технологий и систем и их использованием в государственном и муниципальном управлении.

Эти процессы осуществляются единовременно и они не должны проходить бессистемно. В настоящее время существует и формируется множество стратегий, планов, программ и иных актов, регулирующих информатизацию, цифровизацию и цифровую трансформацию, но отсутствие единого концептуально-понятийного аппарата негативным образом сказывается на их содержании.

В связи с этим полагаем возможным использовать положительный пример Республики Белоруссия по разработке и принятию единого национального стандарта, содержащего термины и определения, связанные с внедрением и использованием информационных, в том числе и цифровых, технологий и систем. Предложенные в настоящей статье определения могут быть положены в основу разработки данного стандарта.

[1] Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216363/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/) (дата обращения 25.08.2023)

[2] Цифровой детокс – 2023: о пользовании интернетом и отдыхе от него. Официальный сайт ВЦИОМ России. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/cifrovoi-detoks-2023-o-polzovanii-internetom-i-otdykhe-ot-nego>

[3] Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216363/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/) (дата обращения 25.08.2023)

[4] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/) (дата обращения: 28.10.2023)

[5] Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-3 «Об информации, информатизации и защите информации» (в ред. Закона Республики Беларусь от 10 октября 2022 г. № 209-3) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800455> (дата обращения: 28.10.2023)

[6] СТБ 2583-2020 Цифровая трансформация. Термины и определения. Утвержден и

введен в действие с 01.03.2021 постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 08.12.2020 № 95. URL: <http://nmo.basnet.by/documents/normative/standarts.php> (дата обращения: 28.10.2023)

[7] Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года (вместе с «Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года»): Приказ Генеральной прокуратуры России от 14.09.2017 № 627 (ред. от 20.07.2023) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-14092017-n-627-ob-utverzhdenii/> (дата последнего обращения: 25.09.2023)

[8] Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110260034> (дата обращения: 21.10.2023)

## Библиография

1. Irani Z., Abril R. M., Weerakkody V., Omar A. & Sivarajah U. The impact of legacy systems on digital transformation in European public administration: Lesson learned from a multi case analysis // Government Information Quarterly. 2022. Pp. 101784. doi: 10.1016/j.giq.2022.101784
2. Lafioune N., Desmarest A., Poirier É. A. & St-Jacques M. Digital transformation in municipalities for the planning, delivery, use and management of infrastructure assets: Strategic and organizational framework // Sustainable Futures. 2023. Vol. 6. Pp. 100119. doi: 10.1016/j.sctr.2023.100119
3. Яковлев-Чернышев В. А. Цифровизация государственного управления в Российской Федерации: преимущества и риски // NB: Административное право и практика администрирования. 2021. № 2. С. 42-51. doi: 10.7256/2306-9945.2021.2.36011
4. Попова Н. Ф. Необходимость цифровизации государственного управления в РФ // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 48-53. doi: 10.18572/2071-1166-2020-2-48-53
5. Kling R., Iacono S. The mobilization of support for computerization: The role of computerization movements // Social Problems. 1988. Vol. 35. №. 3. Pp. 226-243. doi: 10.2307/800620
6. Лазар М. Г. Цифровизация общества, ее последствия и контроль над населением // Проблемы деятельности ученого и научных коллективов. 2018. №4 (34). С. 170-181.
7. Шишаев М.Г., Пимешков В.К., Никонорова М.Л., Ломов П.А Формирующий искусственный интеллект: новые возможности информационной поддержки регионального управления // Экономика. Информатика. 2023. Т. 50. №2. С. 423-438. doi: 10.52575/2687-0932-2023-50-2-423-438
8. Луцкая И. С. Компьютеризация, информатизация, цифровизация в современном образовании: характеристика, перспективы и значение // Вопросы методики преподавания в вузе. 2021. Т. 10. №. 36. С. 66-75. doi: 10.18720/HUM/ISSN 2227-8591.36.06
9. Зотов В. В. Требования к компетентности государственных гражданских служащих в условиях цифровизации общества // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. 2019. №. 2. С. 23-30.

10. Полякова Т. А., Минбалаев А. В., Наумов В. Б. Правовое регулирование квантовых коммуникаций в России и в мире // Государство и право. 2022. № 5. С. 104-114. doi: 10.31857/S102694520019763-0.
11. Душкин, Р. В. Обзор текущего состояния квантовых технологий // Компьютерные исследования и моделирование. 2018. Т. 10, № 2. С. 165-179. doi: 10.20537/2076-7633-2018-10-2-165-179.
12. Кузнецов П. У. Цифровая трансформация государственного управления как этап развития информатизации в России // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2021. Т. 21. № 1. С. 84–95. doi: 10.14529/law210113
13. Лолаева А. С. Правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов публичной власти // Административное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 42-50. doi: 10.7256/2454-0595.2022.1.37359.
14. Lindgren I., Toll D., Melin U. Automation as a driver of digital transformation in local government: Exploring stakeholder views on an automation initiative in a Swedish municipality // DG. O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research. 2021. Pp. 463-472. doi: 10.1145/3463677.3463685
15. Robinson P. Automation in municipal public consultation processes // Artificial intelligence in the city: Building civic engagement and public trust. Centre for Interdisciplinary Research on Montreal, McGill University. 2022. Pp. 19-20. doi: 10.18130/9kar-xn17
16. Lindgren I. Exploring the Use of Robotic Process Automation in Local Government // In Proceedings of the Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects at EGOV-CeDEM-ePart 2020 Co-Located with the IFIP WG 8.5 International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2020, Linköping University, Linköping, Sweden, 31 August–2 September 2020. Pp. 249–258.
17. Грязнова Е. В., Михеева В.В. Информационная инфраструктура деятельности муниципального управления // NB: Административное право и практика администрирования. 2015. № 6. С. 1-9. doi: 10.7256/2306-9945.2015.6.18389.
18. Бачило И. Л. Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5(125). С. 135-145.
19. Павленко И.И. Информатизация как всеобщий социальный процесс информационного общества // Социодинамика. 2016. № 7. С. 1-9. doi: 10.7256/2409-7144.2016.7.19427
20. Кудрявцева Т.Ю., Кожина К.С. Основные понятия цифровизации // Вестник Академии знаний. 2021. № 3 (44). С. 149–151. doi: 10.24412/2304-6139-2021-11228
21. Reis J., Amorim M., Melão N., Cohen Y., Rodrigues M. Digitalization: A literature review and research agenda // Proceedings on 25th International Joint Conference on Industrial Engineering and Operations Management-IJCIEOM: The Next Generation of Production and Service Systems 25. – Springer International Publishing, 2020. Pp. 443-456. doi: 10.1007/978-3-030-43616-2\_47
22. Mergel I., Edelmann N., Haug N. Defining digital transformation: Results from expert interviews //Government information quarterly. 2019. Vol. 36. №. 4. P. 101385. doi: 10.1016/j.giq.2019.06.002
23. Khabibullin A. G., Barchukov V. K., Petrogradskaya A. A. To the Question of Digital Transformation of Local Government Bodies // Digital Technologies in the New Socio-Economic Reality. – Springer International Publishing, 2022. Pp. 733–738. doi:

10.1007/978-3-030-83175-2\_9

## Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

**Предмет исследования.** В рецензируемой статье «От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий» предметом исследования являются юридические термины, «компьютеризация», «автоматизация», «информатизация», «цифровизация» и «цифровая трансформация», которые в настоящее время широко используются в законодательстве, правоприменительной практике и доктрине, но так и не получили официального разъяснения.

**Методология исследования.** При написании статьи использовались такие методы как: логический, исторический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный, сравнительного правоведения и правового моделирования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

**Актуальность исследования.** Глобальная цифровизация всех сфер жизнедеятельности людей требует от законодательства и правоприменения актуализации правового регулирования общественных отношений в новых условиях. Как справедливо заметил автор рецензируемой статьи, «современный период можно охарактеризовать как цифровую гонку и в техническом, и в правовом, и в научном направлениях. Органы власти большинства государств разрабатывают и принимают программы цифрового развития, внедряют передовые технологии не только в производство, но и в область публичного управления, выделяют финансирование на исследования и технические разработки». Эти обстоятельства указывают на актуальность доктринальных разработок по данной тематике с целью совершенствования законодательства и практики его применения.

**Научная новизна.** Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «...термины компьютеризация, информатизация, автоматизация, цифровизация и цифровая трансформация имеют различное значение и фактически отражают различные аспекты процесса внедрения, распространения и использования информационно-телекоммуникационных технологий. Эти термины отражают процессы, которые не являются сменяющими друг друга этапами. Только при единовременно и полноценном осуществлении этих процессов возможно формирование целостной структуры, позволяющей систематически адаптировать государственные и муниципальные органы к происходящим изменениям». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

**Стиль, структура, содержание.** Статья написана научным стилем, использована специальная терминология (хотя не всегда корректно, например, «нормативно-правовые акты»). В целом материал изложен последовательно и ясно. Статья структурирована. Хотя, возможно, введение к статье нуждается в доработке, поскольку не совсем

соответствует требованиям, предъявляемым к данной части научной статьи. Кроме того, в заключении следовало бы сформулировать те, основные результаты, которые достиг автор в ходе исследования. Тема раскрыта. Содержание статьи соответствует ее названию.

**Библиография.** Автором использовано достаточное количество доктринальных источников. Ссылки на источники оформлены в соответствии с требования библиографического ГОСТа.

**Апелляция к оппонентам.** По отдельным вопросам заявленной тематики представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий» рекомендуется к опубликованию. Замечания носят рекомендательный характер. Статья соответствует тематике журнала «Административное право и практика администрирования». Статья написана на актуальную тему, имеет практическую значимость и отличается научной новизной. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права и информационного права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

На рецензирование представлена статья «От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий» для опубликования в журнале «NB: Административное право и практика администрирования». Наименование статьи соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, п. 25 «Публично-правовое регулирование в сфере информации и информационных (цифровых) технологий, архивного дела и защиты информации» и п. 26 «Правовое регулирование использования информационных (цифровых) технологий при осуществлении публичной власти и в публичном управлении». При этом работа соответствует политике журнала об опубликовании статей, посвященных всестороннему исследованию актуальных проблем науки административного и муниципального права.

Предметом исследования статьи автор обозначил в виде взаимосвязанных групп отношений и процессов, происходящих в современном обществе, а именно изучение проблем: компьютеризации государственного и муниципального управления; автоматизации государственного и муниципального управления; цифровизации государственного управления; цифровой трансформации государственного и муниципального управления. Указанный предмет исследования в статье изучен, автором сделаны соответствующие выводы и внесены предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в искомой области.

Актуальность исследования автор обосновывал потребностью общества в распространении и внедрении цифровых технологий во все сферы общества. В работе приведены достаточно убедительные официальные статистические показатели, демонстрирующие такую потребность. Актуальность исследования аргументирована отсутствием во внутреннем законодательстве отдельных ключевых стандартизованных категорий, позволяющих достигнуть понимание сути цифровой трансформации в

государственных органах власти и местного самоуправления. Для решения указанных актуальных задач автором изучены нормативно-правовые основы реализации стратегической программы информационного общества в Российской Федерации, приведен опыт Республики Беларусь и сформулированы соответствующие предложения. В основе методологии исследования лежат общенаучные и специальные методы юридических исследований. Широко использован частно-научный метод сравнительного правоведения. Автором проведено сравнение нормативно-правовых актов двух стран с целью поиска оптимального пути решения поставленных актуальных задач.

Научная новизна авторского исследования отразилась в сделанных выводах относительно предмета исследования, а также предложениях по принятию нормативно-правового акта, унифицирующего понятийный аппарат в области цифровизации публично-правовых отношений.

Статья автора верно структурирована, логически последовательна и изложена научным языком. Содержание работы полностью отражает обозначенную тему и соответствует поставленным задачам и предмету исследований.

Библиографический перечень насчитывает 23 научных изданий, среди которых 9 зарубежных научных статей. Все использованные источники отвечают актуальным современным исследованиям и соответствуют шифру научной специальности. Датированы 2015–2023 годами. В целом библиографический перечень является исчерпывающим.

Вывод рецензента: статья «От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий» рекомендуется для опубликования в журнале «NB: Административное право и практика администрирования».

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Петровская М.И. — Системные проблемы административно-правового регулирования полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции в России // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 37 - 49. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.69246 EDN: UFYBKY URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69246](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69246)

## Системные проблемы административно-правового регулирования полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции в России

Петровская Мирослава Ивановна

старший преподаватель, кафедра правоведения, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199178, Россия, г. Санкт-Петербург, линия 15-Я васильевского острова, 32, кв. 69

✉ maria-petrovskaya@mail.ru



[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.69246

### EDN:

UFYBKY

### Дата направления статьи в редакцию:

01-12-2023

### Дата публикации:

08-12-2023

**Аннотация:** Объектом исследования статьи является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере вынужденной миграции. Предметом исследования статьи являются административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, формирующиеся в связи с реализацией государственными органами своих полномочий в сфере вынужденной миграции. Целью данной работы является формулирование предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в сфере вынужденной миграции. Актуальность заявленной темы исследования определяется усиливающейся динамикой вынужденной миграции в Российской Федерации и необходимостью обеспечения качественного и эффективного государственного управления в этой области. Актуальность темы исследования

проявляется также в свете существующих системных проблем государственного управления в сфере вынужденной миграции, включая отсутствие реального координирующего звена, бессистемность государственной политики в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, выявленные проблемы в статистической деятельности и снижающаяся востребованность статуса беженца и временного убежища. Методология работы обусловлена выбранной темой исследования. В работе использовались диалектический, общелогический, юридический, статистический, структурно-функциональный методы исследования. Основные выводы исследования состоят в обосновании необходимости проведения качественной административной реформы, включая формирование единого координационного органа, уполномоченного осуществлять координационные функции и определять оптимальные схемы государственного управления в различных ситуациях, упорядочивание статистической деятельности, создание специализированного органа, уполномоченного осуществлять функции в сфере социальной и культурной адаптации вынужденных мигрантов и принятие соответствующего федерального закона. Вклад автора проявляется в системном исследовании проблематики вынужденной миграции в разрезе современной практики и законодательства. Научная новизна исследования обусловлена системным подходом к изучению вопросов вынужденной миграции как особой категорий государственного управления, отличной от трудовой и добровольной миграции, синтезу правоохранительных и защитных полномочий и полномочий в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. Это позволило проанализировать деятельность государственных органов как с позиции пресечения нелегальной миграции и соблюдения установленных административных процедур, так и с позиции реализации единой политики государства в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции, реализации правового просвещения, что в совокупности способствует превенции совершения правонарушений, усилию интеграции и повышению позитивного экономического эффекта от трудовой деятельности вынужденных мигрантов.

#### **Ключевые слова:**

государственное управление, социальная адаптация, вынужденный мигрант, вынужденная миграция, полномочия, административные процедуры, беженец, временное убежище, статистика, нелегальная миграция

#### **Введение**

Актуальность выбранной темы обусловлена возросшей необходимостью в проведении административной реформы в системе государственного управления вынужденной миграцией. По данным ведущих российских СМИ на территорию России прибыли более 5 миллионов вынужденных мигрантов из Украины, не считая иных категорий вынужденных мигрантов<sup>[1]</sup>.

Государственное управление вынужденной миграцией в России осуществляет целый ряд государственных органов, уполномоченных в данной области, в том числе Президент России, Правительство России, Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ), Федеральное агентство по делам национальностей, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

При этом в сложившейся тяжелой миграционной ситуации нерешенными остаются

системные проблемы государственного управления, связанные с осуществлением функций и задач по социальной, экономической и правовой адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, недостаточно эффективно реализуются функции и задачи правового просвещения, материального обеспечения, квотирования вынужденных мигрантов. Данные проблемы обусловлены дефектами в правовом регулировании, низким уровнем координации полномочий, необоснованным наделением государственных органов полномочиями, которые они не способны эффективно осуществлять, поскольку это требует новых управленческих подходов. Также существуют проблемы в статистической деятельности и в сфере планирования деятельности [\[1, с. 126\]](#).

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность заявленной темы исследования.

Объектом исследования настоящей статьи является система общественных отношений, складывающихся в процессе реализации полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции.

Предметом исследования настоящей статьи являются административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции. Целью настоящей статьи является формулирование рекомендаций и предложений по реформированию действующего законодательства в сфере вынужденной миграции, связанного с осуществлением полномочий государственных органов в рамках управления вынужденной миграцией.

Методология работы обусловлена выбранной темой исследования. В работе использовались диалектический, общелогический, юридический, статистический, структурно-функциональный методы исследования.

Данная проблематика в науке исследована в трудах таких ученых, как Кулеш Е.А. [\[2, с. 24\]](#), Трифонова К.В. [\[3, с. 90\]](#), Прудникова Т.А. [\[4, с. 292\]](#), Сологуб Д.П [\[5, с. 32\]](#), Пайрамова И.В. [\[6, с. 210\]](#), Прудников А.С. [\[7, с. 71\]](#) и других.

По мнению автора существующим исследованиям в этой области не хватает системного подхода к анализу полномочий государственных органов в правоохранительной сфере (защитных полномочий), реализуемых МВД России и полномочий в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, которые осуществляют Федеральное агентство по делам национальностей и органы местного самоуправления. Данные сферы общественных отношений образуют целостное пространство, требующее упорядочивания.

Игнорирование вопросов социальной адаптации и интеграции может привести к маргинализации вынужденных мигрантов, что с одной стороны позволит сэкономить определенные ресурсы, а с другой стороны повлечет необходимость реализации уже защитных полномочий МВД России и соответствующее увеличение расходов. При этом вынужденный мигрант в этом случае скорее всего не сможет принести пользу от своей экономической деятельности конкретным регионам, поскольку будет решаться вопрос о его изоляции либо депортации.

В настоящей статье применяется системный подход к анализу государственно-правовых явлений и полномочий государственных органов в их последовательной взаимосвязи, учитывая необходимость обеспечения единства государственной политики в сфере

вынужденной миграции.

## **Основная часть**

Государственное управление в сфере вынужденной миграции образуется из управлеченческой деятельности государственных органов, осуществляющих свои полномочия. В рамках реализации своих полномочий государственные органы издают соответствующие нормативные правовые акты, регулирующие отдельные аспекты такой комплексной сферы как вынужденная миграция.

В содержание вынужденной миграции автор включает, по крайней мере, следующие правовые статусы, закрепленные в действующем законодательстве России:

- 1) статус беженца;
- 2) статус временного убежища;
- 3) статус политического убежища.

Текущая правовая конструкция системы статусов в сфере вынужденной миграции может и не исчерпываться указанными статусами. Вынужденные мигранты могут использовать для легализации своего нахождения на территории России также статусы, обусловленные трудовой миграцией, которые позволяют им легально находиться на территории государства прибытия, если получение статусов временного убежища и беженца является для них проблематичным в силу различных причин формального или материального характера [\[8, с. 620\]](#).

Указанные статусы характеризует в первую очередь то, что они предоставляются лицам, которые осуществляют миграционное перемещение вследствие обстоятельств, объективно вынуждающих к миграции в другое государство. К таким причинам не может относиться желание получить более высокооплачиваемую работу или востребованную профессию, а также иные причины субъективного характера. Вынужденную миграцию характеризуют в первую очередь причины миграционного перемещения, обусловленные преследованием или угрозой преследования за взгляды и убеждения, включая убеждения политического характера [\[9, с. 42\]](#).

При этом взгляды экстремистского или террористического характера не могут являться основанием для предоставления убежища, поскольку их социальный деструктивизм объективен, а вред, приносимый обществу, в том числе потенциальный, не может быть компенсирован политической целесообразностью.

Автор не рассматривает статус вынужденного переселенца, закрепленный в российском законодательстве как вынужденную миграцию, поскольку хотя статус вынужденного переселенца и предполагает наличие признака вынужденности, но по своему характеру и особенностям деятельности государственных органов в данной сфере значительно отличается от вынужденной миграции международного характера. В тоже время вынужденные переселенцы могут рассматриваться как вынужденные мигранты внутреннего характера.

Главными отличиями вынужденной миграции международного характера от вынужденной миграции внутреннего характера в этом случае выступают культурный и правовой барьеры, а также необходимость социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции вынужденных мигрантов из зарубежных государств.

Если граждане России, даже серьезно пострадали в результате каких-либо природных бедствий или пожаров и лишились своего имущества, то несмотря на все объективные материальные сложности, на протяжении всей жизни они проживали в социокультурном пространстве России, являются носителями общей культуры, знают действующее в России законодательство, по крайней мере, на том уровне, который позволяет жить и работать в любом регионе России. Таким образом, вынужденные переселенцы в целом обладают значительно более высокими способностями к социальной, экономической и правовой адаптации и интеграции, чем беженцы или лица, получившие временное убежище.

К тому же, вынужденным переселенцам государственные органы обычно выделяют определенный уровень материальных средств в качестве компенсации стоимости поврежденного имущества<sup>[2]</sup>.

По мнению автора, вынужденные переселенцы представляются качественно и структурно самостоятельной категорией государственного управления, отличающейся по методам воздействия и административным процедурам от беженцев и лиц, получивших временное убежище. Поэтому категория вынужденных переселенцев в рамках настоящей работы не рассматривается.

Таким образом, вынужденная миграция сосредоточена вокруг предоставления двух основных административно-правовых статусов – беженец и вынужденное убежище. Статус политического убежища нами не рассматривается как реальная альтернатива статусам беженца и временного убежища в силу своей эксклюзивности, выражющейся в том, что он предоставляется по решению Президента России в исключительных случаях нередко связанных с широкой международной оглаской и наличием очевидного политического давления на лицо, ходатайствующее о предоставлении статуса политического убежища.

Не случайно, что статус политического убежища даже не попадает в данные Росстата по вынужденной миграции, при этом на сайте содержатся данные о количестве вынужденных переселенцев, беженцев и лиц, получивших статус временного убежища<sup>[3]</sup>.

Рассмотрим основные полномочия государственных органов в сфере вынужденной миграции.

Президент Российской Федерации разрабатывает основные руководящие документы, а также определяет приоритетные направления миграционной политики<sup>[4]</sup>.

Правительство Российской Федерации обеспечивает системное единство и взаимосвязанность иных органов государственного управления вынужденной миграцией, разрабатывает различные нормативные документы, в том числе программного характера, определяет приоритеты в миграционной политике на основе нормативных установок, содержащихся в правовых актах Президента России. Тем не менее вопросы планирования остаются слабым местом системы управления миграцией<sup>[6, с. 210]</sup>.

В числе отдельных полномочий, осуществляемых Правительством РФ можно выделить полномочия, связанные с проведением интеграционных мероприятий, контролирующие полномочия, связанные с распределением вынужденных мигрантов<sup>[5]</sup>.

МВД России осуществляет свои полномочия, согласно Положению о МВД РФ<sup>[6]</sup>. К таким

полномочиям можно отнести полномочия по определению направлений государственной политики, реализация которых основана на анализе и прогнозировании развития миграционных отношений, а также полномочия по координации деятельности других государственных органов в сфере вынужденной миграции.

Фактически, МВД РФ осуществляет деятельность в сфере вынужденной миграции преимущественно самостоятельно на основе сложившихся в практике подходов защитного характера. МВД РФ обладает широким кругом "силовых" или "карательных" полномочий, которые направлены на пресечение нелегальной миграции. Координационные полномочия МВД РФ практически не реализуются.

Признавая важность и значимость деятельности МВД РФ по пресечению нелегальной миграции, необходимость качественного осуществления которой отмечал Президент РФ в 2022<sup>[7]</sup> и в 2023 годах<sup>[8]</sup>, автор полагает, что деятельность по предупреждению совершения преступлений и правонарушений в разрезе правового просвещения, социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов осуществляется недостаточно<sup>[10, с. 1-15]</sup>. Этую же позицию разделяют и другие авторы<sup>[11, с. 19-37]</sup>.

В тоже время ряд авторов научных исследований отмечает необходимость наделения МВД России достаточным уровнем полномочий, чтобы обеспечить требуемую эффективность правоохранительной деятельности<sup>[12, с. 57-63]</sup>.

Также МВД РФ осуществляет регистрационные и разрешительные полномочия, проводит проверку вынужденных мигрантов, рассматривает ходатайства о предоставлении статусов беженца и временного убежища.

Относительно материального обеспечения вынужденных мигрантов можно отметить, что у Министерства внутренних дел России есть полномочия, связанные с помощью во временном обустройстве. На практике это реализуется в каждом отдельном случае по-разному в зависимости от наличия материальных, финансовых и жилищных ресурсов.

Полномочия по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан осуществляют Федеральное агентство по делам национальностей в соответствии с Положением<sup>[9]</sup>. К числу его полномочий относится выработка государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан и оказание им услуг (пункт 1), а также оказание поддержки некоммерческим организациям, предоставляющим услуги в соответствующей сфере.

Тем не менее, анализ официального сайта Федерального агентства по делам национальностей демонстрирует, что проводимые мероприятия носят культурно-развлекательный характер и не способствуют получению конкретных представлений о культурных особенностях России, не предоставляют социально значимой информации для удовлетворения базовых потребностей. Такая деятельность не способствует реальной интеграции вынужденных мигрантов также ввиду своей общей просветительской направленности и отсутствия действительно полезных знаний, способных помочь вынужденному мигранту в вопросах адаптации и интеграции.

Также полномочия по социальной адаптации и интеграции содержатся в Федеральном законе от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>[10]</sup>, в частности в статье 33 в части базовых

полномочий высшего исполнительного органа субъекта РФ, статье 44 в части полномочий органов государственной власти по предметам совместного ведения.

Помимо этого, положения о социальной адаптации и интеграции содержатся в Федеральном законе о некоммерческих организациях (статья 31.1)<sup>[11]</sup>, положения о социальной адаптации содержатся в Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления<sup>[12]</sup> (статьи 14-16).

Любопытно, что именно на уровень муниципальных образований вынесены вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов, при этом не упоминается термин «интеграция». Поскольку в законодательстве России отсутствуют легальные дефиниции «социальная и культурная адаптация и интеграция» и «социальная и культурная адаптация», представляется логичным предложить разработку и принятие Федерального закона Российской Федерации «О социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов».

Тем не менее, отметим, что отсутствует государственный орган, осуществляющий координацию деятельности в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов равно как и не определены приоритетные направления и принципы социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. В результате это создает значительные практические проблемы, отмечаемые специалистами в данной области<sup>[13, с. 58]</sup>.

В заключении рассмотрим статистические данные. Как показывает проведенный анализ, в 2017 году соответственно количество вынужденных мигрантов, получивших статус временного убежища, сократилось по сравнению с 2016 годом на 27 процентов (в 2016 году - 313 707 человек, в 2017 году - 228 392 человека).

В 2018 году количество вынужденных мигрантов, получивших статус временного убежища, по сравнению с 2018 годом сократилось на 45 процентов (в 2017 году - 228 392 человека, в 2018 году - 125 442 человека).

В 2019 году количество вынужденных мигрантов, получивших статус временного убежища, по сравнению с 2018 годом сократилось на 39 процентов (в 2018 году - 125 442 человека, в 2019 году - 76 825 человек).

В 2020 году по сравнению с 2019 годом количество вынужденных мигрантов, получивших статус временного убежища, сократилось на 45 процентов (в 2019 году - 76 825 человек, в 2020 году - 41 946 человек).

В 2021 году количество вынужденных мигрантов, получивших статус временного убежища, сократилось на 53 процента (в 2020 году - 41 946 человек, в 2021 году - 19817 человек).

В 2022 году количество вынужденных мигрантов, получивших статус временного убежища, сократилось на 47 процентов (в 2021 году - 19817 человек, в 2022 году - 10581 человек)<sup>[13]</sup>.

Таким образом, наибольшее снижение количества вынужденных мигрантов, получившихся статус временного убежища, в процентах по сравнению с прошлым годом было зафиксировано в 2021 году и в 2022 году – 53 и 47 процента соответственно.

В 2018 году произошло самое большое сокращение количества вынужденных мигрантов

по отношению к прошлому году в абсолютном количестве человек - 102 950 человек и 45 процентов соответственно.

В течение семи лет (с 2016 по 2022 годы) количество вынужденных мигрантов, которым предоставлен статус временного убежища, уменьшилось на 97 процентов по сравнению с пиковым 2016 годом. В этот год был зафиксирован абсолютный рекорд по количеству лиц, получивших временное убежище, и последний раз был зафиксирован рост числа вынужденных мигрантов. Ситуация по беженцам, как было указано выше, является аналогичной в разрезе выявленных тенденций. При этом особенность ситуации с предоставлением статуса беженца состоит в том, что основное число беженцев на протяжении всех рассмотренных годов составляют беженцы из Афганистана, в том числе в 2016 году, который стал рекордным по количеству предоставленных статусов временного убежища вынужденным мигрантам из Украины.

Этот факт демонстрирует весьма интересную ситуацию, которая имеет как социальный и политический, так и правовой аспект. Можно предположить, что геополитическая ситуация в Афганистане с преследованиями более ясно коррелирует с критериями для предоставления статуса беженца, чем геополитическая ситуация в Украине, либо существуют существенные расхождения между статистическими данными, представленными в различных источниках, что в свою очередь демонстрирует системные проблемы в статистической деятельности. Автор более склоняется ко второму предположению.

Рассматривая категорию вынужденных мигрантов из Афганистана можно отметить, что количество вынужденных мигрантов из Афганистана, которым предоставлен статус временного убежища, в течение исследуемого периода (с 2016 по 2022 годы) оставалось в целом стабильным (минимальное значение по количеству лиц, которым предоставлено временное убежище, составило 356 человек в 2018 году, максимальное значение было зафиксировано в 2022 году – 732 человека).

Относительно категории вынужденных мигрантов из Украины можно выделить следующие значения – максимальное значение, составившее 311 134 человека, зафиксировано в 2016 году и минимальное значение, составившее 8867 человек, в 2022 году. Здесь мы видим сокращение количества вынужденных мигрантов по сравнению с 2016 годом на 302 267 человека или приблизительно на 97 процентов.

В 2021 году количество вынужденных мигрантов из Украины, которым был предоставлен статус временного убежища, составило 18345 человек, что на 9478 человек больше, чем в 2022 году. Таким образом, количество вынужденных мигрантов из Украины, которым был предоставлен статус временного убежища, в 2022 году уменьшилось на 51 процент по сравнению с 2021 годом<sup>[14]</sup>.

По мнению автора, проведенный анализ статистических данных демонстрирует, что количество вынужденных мигрантов из Украины, которым был предоставлен статус беженца и временного убежища с каждым годом уменьшается, начиная с 2016 года [\[14, с. 69-80\]](#).

В этой связи крайне сложно обнаружить корреляцию между официальными статистическими данными и данными, приводимыми ведущими федеральными средствами массовой информации, в том числе "Российской газетой"<sup>[15]</sup>, ТАСС<sup>[16]</sup> и представителями государственных органов.

Если исключительно гипотетически предположить, что все вынужденные мигранты из Украины не получали статус временного убежища, а получили статус гражданина, то и здесь ситуация не становится прозрачной [\[15, с. 108-119\]](#).

Так, в 2021 году 667 939 человек получили российское гражданство, а в 2022 году 637 923 человека согласно официальным данным МВД России [\[17\]](#). Таким образом, количество человек, получивших российское гражданство в 2022 году, оказалось меньше, чем в 2021 году на 30 016 человек.

Исследуя приведенные статистические данные и их процентные соотношения, отметим, что с каждым годом, начиная с 2017 года, количество предоставленных статусов временного убежища неуклонно уменьшалось сообразно уменьшению числа вынужденных мигрантов из Украины, которые ежегодно (с 2016 года по 2022 годы) составляют абсолютное большинство по отношению к другим категориям вынужденных мигрантов в России, которым предоставляется статус временного убежища.

Учитывая все вышеизложенное, можно прийти к выводу, что с 2017 по 2022 годы статистические данные демонстрируют устойчивую тенденцию к снижению количества вынужденных мигрантов, в том числе из Украины. И даже официальные данные МВД о количестве приобретенных гражданств демонстрируют тренд на стабилизацию ситуации (в 2021 году 667 939 человек, в 2022 году только 637 923 человек).

В тоже время остается открытым вопрос о текущем легальном статусе вынужденных мигрантов из Украины, который, видимо, не нашел своего отражения в имеющихся статистических данных, что также демонстрирует дефекты в части осуществления государственных полномочий в сфере статистики [\[15, с. 108-119\]](#).

#### **Выводы:**

1) Целесообразно наделить один государственный орган полномочиями по социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, который будет определять, в том числе направления единой государственной политики в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов и координировать деятельность всех остальных государственных органов и структур, уполномоченных в данной области. Это может быть новая государственная структура, например новое агентство, либо Федеральное агентство по делам национальностей, которое будет уполномочено реализовывать действительный комплекс мер по социальной адаптации интеграции вынужденных мигрантов, в том числе комплекс просветительских мер. Основной функционал Федерального агентства по делам национальностей - государственного органа в настоящее время уполномоченного в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов - сосредоточен вокруг проведения культурных мероприятий, которые направлены скорее на сплочение, чем на социальную адаптацию и интеграцию.

2) В настоящее время в свободном доступе имеются противоречивые данные о количестве вынужденных мигрантов на территории России, а статистика предоставления статусов временного убежища и беженца равно как и статистика получения российского гражданства, по мнению автора, демонстрирует системную проблему в государственном управлении статистикой в сфере вынужденной миграции. Решение этой проблемы, по мнению автора, лежит в плоскости не столько статистической деятельности, сколько в части недостаточной координации и синхронизации осуществления отдельных государственных полномочий по ведению статистического учета различными государственными структурами.

Для решения этой проблемы автор предлагает наделить полномочиями по ведению статистики в сфере вынужденной миграции единый уполномоченный орган, аккумулирующий всю информацию по вынужденной миграции. Логичным представляется создание в структуре МВД статистического подразделения, синхронизирующего всю статистическую информацию относительно вынужденной миграции, содержащуюся в открытом доступе.

3) В целях систематизации деятельности в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов автор предлагает разработать и принять Федеральный закон Российской Федерации «О социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов», в котором определить термины «социальная адаптация», «культурная адаптация», «социальная интеграция», «культурная интеграция», закрепить принципы государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции, а также учредить специальный орган для координации и систематизации данной деятельности на территории Российской Федерации в целях обеспечения единства государственной политики и повышения эффективности существующих государственных органов и иных структур, осуществляющих свою деятельность в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

[1] С февраля 2022 года в Россию прибыли более 5,2 млн беженцев с территории Украины URL: <https://tass.ru/obschestvo/16914809?ysclid=lo2rr1c52b835541156> (дата обращения: 06.12.2023)

[2] Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-И «О вынужденных переселенцах» в редакции от 8 декабря 2020 года // СПС «Консультант плюс».

[3] Данные статистики по миграции. Росстат. / [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tabc\\_migr4.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tabc_migr4.htm) (дата обращения: 06.12.2023)

[4] Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 (ред. от 12.05.2023) «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СПС «Консультант плюс».

[5] Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

[6] Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: [указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699: в ред. от 17 июля 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

[7] Выступление Президента России на Расширенном заседании коллегии МВД России от 17 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67795> (дата обращения: 06.12.2023).

[8] Выступление Президента России на Расширенном заседании коллегии МВД России от 20 марта 2023 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70744> (дата обращения: 06.12.2023).

[9] Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 N 368 (ред. от 24.03.2023)«О

Федеральном агентстве по делам национальностей» (вместе с "Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей") // СПС «Консультант плюс».

[\[10\]](#) Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

[\[11\]](#) Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «О некоммерческих организациях» // СПС «Консультант плюс».

[\[12\]](#) Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

[\[13\]](#) Данные статистики по миграции. Росстат. / [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tabc\\_migr4.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tabc_migr4.htm) (дата обращения: 06.12.2023).

[\[14\]](#) Данные статистики по миграции. Росстат. / [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tabc\\_migr4.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tabc_migr4.htm) (дата обращения: 06.12.2023).

[\[15\]](#) Россия приняла пять миллионов беженцев с Украины // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/grazhdane-skitalcy.html> (дата обращения: 06.12.2023).

[\[16\]](#) С февраля 2022 года в Россию прибыли более 5,2 млн беженцев с территории Украины URL: <https://tass.ru/obschestvo/16914809?ysclid=lo2rr1c52b835541156> (дата обращения: 06.12.2023)

[\[17\]](#) Статистика МВД России по количеству оформленных статусов гражданина РФ в 2021 и 2022 годах URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/34428645/?ysclid=lo2s4daho5566131154> (дата обращения: 06.12.2023)

## Библиография

1. Лисицын П. П., Трегубова Н.Д., Орлова Н.А. В поисках транснационализма онлайн: обзор сайтов по миграционной тематике на шести языках // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований. 2021. № 1. С. 126-132.
2. Кулеш Е. А., Лихолет Е.Н. К вопросу о реформировании государственного управления в сфере миграции // Административное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 23-29.
3. Трифонова К. В. Система органов исполнительной власти в сфере миграции: актуальные проблемы и пути решения // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 4. С. 89-99.
4. Прудникова Т. А., Бровко Н. В. Деятельность отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 291-293.
5. Сологуб Д. П. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: историческая ретроспектива // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 29-36.
6. Пайрамова И. В. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции // Молодой ученый. 2021. № 27 (369). С. 209-212.

7. Прудников А. С. Понятие и сущность форм и методов взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти в сфере контроля за исполнением миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 7. С. 69-72.
8. Леонов А. С. Принцип уважения прав человека в практике регулирования вынужденной миграции в Европейском союзе // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 618-623.
9. Квачахия Р. Г. Понятие вынужденной миграции // Евразийский юридический журнал. 2018. № 1 (116). С. 42-45.
10. Петровская М.И. Проблемы административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в России в экстренных условиях // Национальная безопасность / nota bene. 2023. № 6. С. 1-15.
11. Волох В. А., Володин Е. В. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации // Юридические исследования. 2014. № 10. С. 19-37.
12. Захарова Е. П. Проблемы правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями миграционного законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 57-63.
13. Касаева Л. В., Томаева Д.М. Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев как проблема современности // Научное мнение. Экономические, юридические и социологические науки. 2018. № 2. С. 57-61.
14. Петровская М.И. Институт беженца как объект государственного управления в России: проблемы административно-правового регулирования // Право и политика. 2023. № 11. С. 69-80.
15. Петровская М.И. Институт временного убежища: проблемы государственного управления, статистики и административно-правового регулирования // Юридические исследования. 2023. № 11. С. 108-119.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Представленная на рецензирование научная статья на тему: «Системные проблемы административно-правового регулирования полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции в России» посвящена актуальной проблеме деятельности государственных органов в вопросах актуализации и совершенствования административно-правового регулирования их полномочий при решении задач миграционного порядка в Российской Федерации.

В свою очередь и прежде всего, актуальность рецензируемой научной работы, обусловлена проблемами практического характера. В частности, как справедливо подчёркивают авторы, речь идет о более 5 миллионах вынужденных мигрантов в Российскую Федерацию за последние несколько лет.

Статья представляет собой логично и методически выверенное исследование с представлением цели, задач, объекта, предмета исследования.

В работе использовано достаточное количество источников и научной литературы для

раскрытия темы.

Представлены работы исследователей указанной проблемы. Их глубокий и детальный анализ позволил

авторам статьи сделать вывод о недостаточности научных публикаций в рамках существующих исследований системного подхода к анализу полномочий государственных органов в правоохранительной сфере, реализуемых МВД России и полномочий в сфере адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

В процессе реализации исследовательских задач авторы также определяют потенциальные риски при игнорировании вопросов социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, но, при этом, выходящие за рамки только социальных рисков – вплоть до рисков политического, экономического и правового характера.

В основной части исследования представлен анализ современного процесса государственного управления в сфере вынужденной миграции. Определены правовые статусы вынужденных мигрантов в соответствии с действующим российским законодательством. Подчёркивается принципиальное отличие вынужденной миграции внутреннего и международного характера.

Обращено внимание на то обстоятельство, что вынужденные переселенцы представляются качественно и структурно самостоятельной категорией государственного управления, отличающейся по методам воздействия и административным процедурам от беженцев и лиц, получивших временное убежище.

Достаточно подробно проанализированы основные полномочия государственных органов в сфере вынужденной миграции. Данное обстоятельство позволило авторам определить пробелы и дефекты действующей системы управления миграционной политикой в связи с возникшим за последние несколько лет значительным давлением вследствие резко возросших миграционных потоков.

Авторами статьи сделаны необходимые выводы по результатам проведенного исследования. Представлены сами научные результаты исследования.

Статья написана хорошим, понятным языком и способна вызвать читательский интерес. Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем, что представленная на рецензирование научная статья на тему: «Системные проблемы административно-правового регулирования полномочий государственных органов в сфере вынужденной миграции в России» соответствует необходимым требованиям и ее можно рекомендовать к опубликованию в искомом научном журнале.

NB: Административное право и практика администрирования

*Правильная ссылка на статью:*

Трофимов Е.В. — Роль нормативно-ориентирующего регулирования и косвенных методов в оптимизации права и снижении регуляторных рисков // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 50 - 63. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.69327 EDN: SKAQKV URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69327](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69327)

## **Роль нормативно-ориентирующего регулирования и косвенных методов в оптимизации права и снижении регуляторных рисков**

Трофимов Егор Викторович

ORCID: 0000-0003-4585-8820

доктор юридических наук

заместитель директора по научной работе, Санкт-Петербургский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

199178, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19, лит. А, каб. 36



✉ diterihs@mail.ru

[Статья из рубрики "Теория и наука административного и муниципального права"](#)

**DOI:**

10.7256/2306-9945.2023.4.69327

**EDN:**

SKAQKV

**Дата направления статьи в редакцию:**

07-12-2023

**Дата публикации:**

14-12-2023

**Аннотация:** Предметом исследования выступают общественные отношения в динамично развивающихся областях, где прямые методы публичного администрирования и традиционные правовые средства нормативного регулирования показывают свою неэффективность. Целью работы является выработка подхода к применимости косвенных методов в административно-правовом регулировании в условиях перехода к Индустрии 4.0. В статье обоснована необходимость актуализации содержания и смысла традиционных категорий административно-правового режима и метода публичного администрирования в свете реалий общественной жизни, развивающихся социальных

ценностей и современных вызовов теоретической и практической юриспруденции. В работе анализируются делегированное негосударственное регулирование, процессный подход в административном праве, регуляторные риски в условиях господства цифровой культуры, косвенные методы публичного администрирования и механизм нормативно-ориентирующего регулирования. Теоретическое исследование выполнено на основе междисциплинарного подхода с использованием методов системного анализа и доктринальского метода. В результате исследования сделан вывод, что усиление государственного воздействия на экономику привело к формированию процессного подхода к административно-правовому регулированию. Однако использование такого подхода предполагает, что выявление дефекта является нормой, которая не может по общему правилу влечь негативные последствия для экономического субъекта. Эта особенность диссонирует с подходом к нормативно-правовому регулированию, и в процессном отношении заключает в себе тем меньше социальной ценности и несет тем больше угроз, рисков и издержек, чем более детализированным оно является. Преодоление негативных последствий прямого регулирования возможно использованием косвенных методов публичного администрирования, при которых солидарность негосударственных субъектов с государственными целями достигается за счет экономического интереса. Негосударственное регулирование не только включает нормотворчество и контроль, но и требует обеспечить стимулирование. Нормативно-ориентирующее регулирование, опирающееся на косвенные методы, используется в слабоформализуемых областях, в которых государство не обладает информированностью и эффективными средствами воздействия, но может задействовать механизм стимулирования в сферах, интересующих частный сектор. В таких случаях акцент смещается с государственного (нормативно-правового) на негосударственное регулирование. В условиях перехода к Индустрии 4.0 государство будет передавать регулирующие функции частному сектору для саморегулирования и локального регулирования при косвенном воздействии со стороны государства.

### **Ключевые слова:**

административное право, оптимизация права, нормативно-ориентирующее регулирование, саморегулирование, локальное регулирование, регуляторный риск, комплаенс, косвенные методы, экономические методы, обязанности организаций

### **1. Введение**

В административно-правовой науке разработан категориально-понятийный аппарат, который включает ряд правовых абстракций высокого уровня обобщения, ставших результатом серьезных теоретических исследований и аккумулировавших идеи правового регулирования, имеющие значимость в определенной парадигме. Фундаментальные категории административно-правового режима и метода публичного администрирования (метода государственного управления) стали общим местом в любом учебном курсе административного права и известны любому студенту-юристу. Однако смысловая нагрузка этих понятий представляется очень емкой, она находится в системной связи со многими правовыми явлениями и процессами, с трендами развития и целями правового регулирования.

Категории административно-правового режима и метода публичного администрирования были разработаны в условиях господства идеологизированного и формализованного нормативистского подхода к праву. Сегодня эти категории — в том виде, в каком они

позиционируются в административно-правовой литературе, — нуждаются в актуализации в свете реалий общественной жизни, развивающихся социальных ценностей и современных вызовов теоретической и практической юриспруденции. На повестке дня современного права все чаще возникают вопросы, порожденные происходящей Четвертой промышленной революцией, которая заостряет многие проблемы, казавшиеся давно решенными.

Становление и распространение цифровой культуры с ее специфичными артефактами полагает в основу социальных практик колаборативность, креативность, совместное использование продукта [1]. В основу производства материальных и нематериальных благ закладываются инновационность, кастомизация (индивидуализация), гибкость (адаптивность), ресурсосбережение и холизм [2]. Благодаря этому, наряду с очевидным фактом трансформации общества под влиянием цифровизации и киберфизических идей, исследователи приходят к выводу о приоритетном значении человеческого капитала в Индустрии 4.0 [3] и базовом характере творчества, интуиции и мышления в процессе Четвертой промышленной революции [4].

Интеграция парадигм экономики и права как основы проведения модернизационных процессов в цифровой экономике признается одной из задач современной юриспруденции [5]. Наблюдаемый рост значимости и ценности человеческого капитала становится фактором развития экономики, а значит, и права. Актуализируется потребность в правовом регулировании человеческого капитала не только публичного, но и частного сектора для реализации сбалансированного спектра публичных и частных интересов.

В этом контексте значимой научной проблемой представляется соотношение прямых и косвенных методов в административно-правовом регулировании. Косвенные методы, ориентированные на ценностно-мотивационную сферу, сопряжены с человеческим капиталом, который как сам по себе, так и в аспекте своего развития (управления человеческим капиталом) также самым тесным образом связан с механизмами мотивации и ценностными установками [6].

Целью настоящего исследования является выработка подхода к применимости косвенных методов в административно-правовом регулировании в условиях перехода к Индустрии 4.0.

## 2. Методология

Сложность в исследовании высокоуровневых теоретических конструкций, таких, как административно-правовой режим и метод публичного администрирования, определяется сильным абстрагированием тех правовых явлений и процессов, которые formalизованы в научных категориях. На дефиницию и общее понимание научной категории сильное влияние оказывает научная парадигма, в рамках которой проводилось теоретическое осмысление научных результатов в процессе отвлечения от частного, случайного и незначимого в изучаемой действительности. Неизбежная для любого научного исследования ограниченность методологического подхода к объекту и предмету исследования приводит к частичной утрате комплексности formalизуемых явлений и процессов при определении научных категорий. В дальнейшем научном использовании сформулированных категорий исключенные из определения связи явлений и процессов могут поддерживаться только конвенционально, в противном случае расхождение экстенсионала и интенсионала потребует пересмотра или переоценки содержания и

смысла научной категории.

Актуализация смысла научной категории в изменившихся реалиях представляется непростой задачей, и ее целесообразное решение связано с изменением угла зрения на существование и функционирование описываемых явлений в некотором заранее определенном контексте. В данном исследовании таким контекстом является рост человеческого капитала как фактор существования, развития и функционирования правовой системы общества, надстраиваемой над определенными базисными системами (политической, экономической, социальной, культурной, идеологической и т.д. — в зависимости от поддерживаемой парадигмы), испытывающими трансформацию под воздействием Четвертой промышленной революции.

Соотнесение правовой системы общества (или, более узко, системы правового регулирования) с базисными системами требует использования метода системного анализа, который обеспечивает реализацию междисциплинарного подхода к слабоструктурированным научным проблемам комплексного характера [7]. Полученные таким образом научные результаты должны подвергаться формализованной оценке традиционным для юриспруденции догматическим методом, чтобы обеспечить интеграцию полученных результатов в систему существующих доктринальных воззрений и практических подходов к правовому регулированию.

### **3. Результаты**

#### **3.1. Делегированное негосударственное регулирование**

Давно начатая дискуссия о пределах государственного регулирования продолжается как в российской науке [8], так и за рубежом [9]. Но если столетия назад идея ограничения государственного вмешательства трактовалась в пользу экономической свободы и отсутствия регулирования как такого, то с практическим воплощением кейнсианства даже отсутствие государственного (административно-правового) регулирования рынка уже означает отсутствия регулирования. Это регулирование осуществляется самими экономическими субъектами в силу публично-правовых требований к экономической деятельности, которые призваны сбалансировать публичные и частные интересы в рамках механизма ограничения (определения) экономических свобод.

Глобализация и цифровизация как предвестники Четвертой промышленной революции, а затем и она сама обусловили трансформацию подходов к осмыслению негосударственного регулирования. В мировой науке активно обсуждается концепт частного регулирования (*private regulation*). Предложены различные модели таких взаимоотношений в формате G2B:

системы негосударственного рыночного управления (*nonstate market-driven governance systems; NSMD-systems*) [10];

схемы регуляторной стандартизации (*regulatory standard-setting schemes*) [11];

частные управляющие организации (*private governance organizations*) [12];

транснациональное частное регулирование (*transnational private regulation*) [13];

частное транснациональное управление (*private transnational governance*) [14];

частное управление (*private governance*) [15].

Общей для данного концепта является идея декомпозиции регулирования. Государство делегирует регулирующую функцию частному сектору, а последний реализует ее как в коллективных, так и в индивидуальных формах [\[16\]](#). К первым относится прежде всего саморегулирование, а ко вторым — локальное регулирование.

Делегированное частное регулирование характеризуется тремя ключевыми признаками:

- 1) формулирование процессуальных и/или материальных правил и стандартов неправительственными субъектами коммерческого и некоммерческого секторов (компаниями и НКО);
- 2) мониторинг и обеспечение соблюдения этих правил через тех же ли иных субъектов;
- 3) преференциальный режим для субъектов, соответствующих правилам и стандартам частного регулирования (рост гудвилла, доступ к товарно-сырьевым рынкам, возможности ценообразования, доступа к финансированию и т.д.) [\[17\]](#).

Таким образом, негосударственное регулирование не только включает нормотворчество и контроль, но и требует обеспечить стимулирование.

### **3.2. Процессный подход**

Процессный подход к публично-правовому регулированию тесным образом связан с экономической сферой. Признание процессного подхода привело к становлению административной реформы как современной публично-правового явления и исторически стало ее первым этапом. Считается, что первое внедрение процессного подхода связано с законом США об административной процедуре 1946 г. [\[18\]](#) Этот закон, разрабатывавшийся с конца 1930-х гг., стал реакцией на расширение компетенции и непрозрачность деятельности публичной администрации в период президентства Ф. Рузвельта [\[19\]](#), т.е. был тесным образом связан с кейнсианской моделью государственного воздействия на экономику, однако имел далеко идущие последствия не только для стран с рыночной моделью экономики, но и для социалистических стран. Обычным явлением во всем мире стало развитие административно-процессуального права и законодательства.

Новый импульс процессный подход в государственном регулировании получил в 1980-х гг., когда в США были признаны достижения У. Э. Деминга, который не только обосновал концепцию управления качеством и идею бездефектного производства, но и участвовал в их повсеместном внедрении в послевоенной Японии. Правовое и техническое регулирование (иногда грань между ними очень подвижна) стало трансформироваться в область процессинга, поскольку достижение высокого качества регулируемой деятельности затруднительно путем установления требований только к результатам такой деятельности.

Стандартной схемой регулирования стало введение государственных (юридических) требований к производственным результатам, производственным процессам и производственным ресурсам. Но выбор конкретных практик для выполнения этих требований и, в конечном счете, для создания бездефектного производства относится к компетенции организации (владельца процесса). На основе внешних требований (государства, СРО и т.д.) организации самостоятельны в проектировании, внедрении, реализации, контроле и изменении производственных (в том числе управленических) процессов, а внешняя оценка (государства, СРО и т.д.) ограничивается оценкой выполнения установленных требований к производственным результатам, процессам и

ресурсам. На таких началах построены многие современные правовые институты, в том числе правовое регулирование государственных и муниципальных услуг функций и услуг [\[20\]](#).

Специфическими чертами такого регулирования является то, что оно заключает в себе функцию управления качеством и основано на принципе нулевой ошибки, в том числе методе Poka Yoke [\[21\]](#). Управление качеством в процессном измерении достигается за счет идеологии PDCA, ориентированной на улучшение деятельности, и риск-ориентированного мышления, направляющего усилия на риски и возможности. Процессинг требует не скрывать риски и дефекты, а выявлять их, реагировать на них и улучшать деятельность [\[22\]](#). Для этого внедряется идея о том, что любое несоответствие — следствие неадекватного процесса, а не действий конкретного работника. Иной подход приводит к срыву процесса улучшения.

Таким образом, выявление дефекта (несоответствия) является нормой, а привлечение к ответственности за выявленный дефект (нарушение) — нет.

### **3.3. Регуляторные риски**

Концепт административно-правового режима как системы административно-правовых средств связан с выявлением, идентификацией и оценкой условий, которые такие средства создают для деятельности субъектов права. Каждое административно-правовое средство несет в себе не только потенциал достижения административно-правовых целей, но и риски для развития общественных отношений, системно (иногда неявно) связанных с регулируемой предметной областью.

В условиях Четвертой промышленной революции размывается определенность традиционных правовых средств, их связи с правовыми целями становятся неоднозначными, а сами правовые цели подвергаются переосмыслению в условиях новой общественной реальности и ценностей цифровой культуры.

Устоявшиеся паттерны правового регулирования не обеспечивают ожидаемого уровня законности, баланса интересов, результативности и эффективности для новых, комплексных, динамичных и недостаточно осмысленных предметных областей. А поскольку инновационность становится общим трендом, в любых сферах общественной жизни появляется что-то принципиально новое, ставящее под сомнение укоренившийся взгляд на государственное (правовое) регулирование предметной области.

Это вынуждает вновь и вновь обращаться к проблемам правового регулирования в отдельных областях и искать новые пути и подходы в решении комплексных проблем, где право должно аккумулировать в себе глубокое понимание предмета регулирования и обеспечивать его направленное прогрессивное развитие нетривиальными средствами, находящимися на стыке формальных норм и реальной общественной жизни.

В этом заключено определенное противоречие, поскольку современное право основано на законе и законности, которые требуют стабильности и определенности в регулировании. Хотя содержание самого принципа правовой определенности не имеет строгой формализации [\[23\]](#) и обладает высокой степенью культурной маркированности [\[24, с. 108\]](#), интуитивно понятно, что правовая определенность позволяет избегать произвола, гарантировать субъективные права и законные интересы, делать их действия понятными и предсказуемыми. Важно и то, что принцип формальной определенности ценен не сам по себе (как атрибутивный признак права с нормативистской точки

зрения), а потому, что он ориентирован на эффективное действие права [\[25, с. 87\]](#).

В условиях, когда правовом поле оказываются новые или изменившиеся явления и процессы, которые ввиду своего инновационного характера и различия объективных и субъективных факторов их существования и протекания, быстро трансформируются в меняющейся конъюнктуре. В таких предметных областях становится проблематичным даже субъективное (интуитивное) восприятие деятельности и ее результатов как соответствующих или несоответствующих праву, критерию социальной справедливости, общественной пользы и т.д. При таком неопределенном положении вырабатывать правовое регулирование, нацеленное на консенсус общества и прогрессивное развитие, становится крайне затруднительно.

Субъект правотворчества не всегда имеет возможность быстро ориентироваться в меняющихся общественных условиях и создавать детальное сбалансированное нормативно-правовое регулирование, поскольку процесс нормотворчества с научной точки зрения ретроспективен, для него необходима информация, а в современной ситуации — необходимы данные, а также адекватные средства и методы их обработки. Субъект современного правотворчества не всегда в полной мере осознает общественную реальность, не ее в достаточном объеме и никогда не успевает за ее трансформацией и инновациями. Правовое регулирование остается незавершенным, пробельным, рамочным, содержит целый ряд исключений, оговорок и слабо формализованных правовых средств (бланкетных норм, дискреционных полномочий и т.п.), и в таком неоптимальном состоянии само по себе несет риски, например:

- привлечения к ответственности за социально полезную или безвредную деятельность;
- ухода от ответственности за социально опасную активность;
- необоснованного избегания ограничений;
- несправедливого востребования мер государственной поддержки;
- неизбирательного и дискриминационного действия права;
- правоприменительного произвола;
- увлечения формальной стороной дела в ущерб реальным результатам.

Таким образом, выполнение юридических обязанностей не гарантирует защиту от негативной реакции государства, равно как и достижение общественной пользы не считается уважительной причиной невыполнения формальных требований закона. Чем более детализированным становится правовое регулирование, тем меньше в нем социальной ценности и тем больше оно несет в себе угроз, рисков и издержек.

### **3.4. Косвенные методы**

Государственное регулирование не является самоцелью. Его результатом должно быть создание условий для развития прогрессивных общественных явлений и процессов и сдерживания негативных. Прямое правовое регулирование в тех областях, где оно малоэффективно и само по себе порождает угрозы и регуляторные риски, должно заменяться косвенными методами публичного администрирования.

Для выработки правотворческих решений необходимо адекватное представление не только об общественных явлениях и процессах, но и о деятельности частных лиц (граждан и организаций). Большие успехи государства в правовом регулировании

достигаются в результате синергетического эффекта, когда негосударственные субъекты (бизнес, НКО и население) проявляют заинтересованность в достижении целей, поставленных государством, или в выполнении сформулированных государством юридических обязанностей, требований или процедур. При этом убеждение и принуждение зарекомендовали себя как плохие методы в тех отношениях формата G2B и G2C, где государство не имеет качественной информации о текущей ситуации или эффективных способов ее изменения (например, в производственных процессах или брачно-семейных отношениях). В таких ситуациях более проверенным средством выступает косвенный метод публичного администрирования.

Регулирование как самоцель (или, что почти идентично, цель юридическая, религиозная или идеино-нравственная) быстро себя изжигает под давлением общественной реальности, которая базисно определяется вовсе не правовой системой общества, а политической, экономической, социальной и культурной системами. Регулирование эффективно реализуется только тогда, когда позволяет решить вполне конкретную позитивную задачу, а государство, бизнес, некоммерческий сектор и население готовы затрачивать на решение этой задачи собственные ресурсы. В основе регулирования должен находиться осознанный базовый (чаще всего экономический) интерес, связанный с текущей деятельностью публичного, коммерческого и некоммерческого секторов, а также населения.

Как показывает практика, интерес не быть привлеченным к ответственности ввиду своей абстрактности очень слаб и почти всегда уступает более близкому и насущному интересу. По сути, интерес не быть привлеченным к ответственности — это даже не интерес, а регуляторный риск, который в условиях правовой неопределенности утрачивает свойства предсказуемости и исчислимости, а следовательно, и эффективность. Регуляторика должна подкрепляться таким интересом, который находится в поле основной деятельности актора, и, как правило, это интерес экономического характера. Экономический интерес находится в корне дерева целей коммерческого сектора и во многом определяет дерево целей некоммерческого сектора и населения.

В науках административного права и государственного управления давно известно подразделение методов администрирования на прямые и косвенные [26, с. 14]. Косвенные методы исключают прямое принуждение, предоставляют экономическому субъекту свободу в выборе вариантов поведения и воздействуют на его интересы косвенно (через налоговую, бюджетную, финансовую, кредитную политику, субсидирование, госзаказы и др.), делая выгодными такие действия экономического субъекта, которые желательны для государства [27, с. 92]. Косвенные экономические методы предполагают создание условий, которые могут влиять на мотивацию определенного экономического поведения [28, с. 53]. Применяя косвенные методы, государство прямо не вмешивается в процесс принятия решений экономическими субъектами, а только создает предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе субъекты тяготели к тем вариантам, которые соответствуют целям государственной политики [29, с. 74], поэтому основу экономических методов составляет стимулирование [30, с. 167].

Группа методов косвенного государственного регулирования опирается в основном на экономические рычаги, определяет «правила игры» в рыночном хозяйстве и воздействует на экономические интересы субъектов хозяйственной деятельности [31, с. 112]. При этом косвенные методы воздействия тоже могут иметь форму правового

регулирования, хотя и не принимают вида обязательного решения или прямого поручения [32, с. 147–153].

Прямые методы воздействия на негосударственных субъектов обеспечивают формальное исполнение правовых норм и чаще всего сопровождаются декларированием присоединения объектов управления к государственным целям, хотя на практике экономические субъекты могут не только не усматривать своего интереса во вменяемой или навязываемой им деятельности, но и применять практические меры по противодействию реализации государственных целей, ограничиваясь выполнением буквы закона.

Таким образом, солидарность негосударственных субъектов с государственными целями достигается, как правило, на основе сильного экономического интереса, который должен быть задействован на локальном уровне, чтобы ежедневно подкреплять активность компаний, НКО и граждан.

### **3.5. Механизм нормативно-ориентирующего регулирования**

Регулирование, опирающееся на косвенные методы публичного администрирования, получило название нормативно-ориентирующего (корректирующего) регулирования. Оно довольно давно используется, например, в слабоформализованной области поддержки конкуренции (антимонопольном регулировании) для стимулирования экономической активности хозяйствующих субъектов [33, с. 184] [34, с. 113] [35, с. 20], дополняя прямые методы воздействия на экономику.

Нормативно-ориентирующее (корректирующее) регулирование опирается на следующие идеи.

Во-первых, в сферах динамичного развития общественных отношений, особенно находящихся под воздействием цифровой культуры, когда государство не обладает оперативной информацией или эффективными средствами влияния на ситуацию, прямое (особенно детализированное) правовое регулирование утрачивает социальную ценность и способность балансировать публичные и частные интересы и усиливает угрозы, риски и издержки.

Во-вторых, в таких случаях (если регулирование действительно требуется) акцент смещается с государственного на негосударственное регулирование (саморегулирование или локальное регулирование). Негосударственное регулирование самостоятельно разрабатывается, внедряется, поддерживается, контролируется и корректируется коммерческим или некоммерческим секторами на основе слабоформализованных правовых средств (принципов, целей, требований и т.д.), установленных государством, а также недоступной государству актуальной, достоверной и достаточной информации о состоянии и деятельности негосударственных субъектов.

В-третьих, солидарность негосударственных субъектов с правовыми целями, принципами и требованиями в интересующей государство сфере деятельности достигается за счет экономического интереса негосударственных субъектов в интересующей уже их самих области деятельности. Этот интерес удовлетворяется негосударственными субъектами за счет использования государством стимулирующих правовых средств, заключающих в себе возможность получения материальных или нематериальных благ и ценностей (заказов, кредитов, субсидий, льгот и т.д.) или освобождения от затрат, времени, рисков или угроз (ограничения финансово-хозяйственной свободы и самостоятельности, выполнения нормативных требований, проверок, ответственности и т.д.). Критерием

доступа негосударственных субъектов к этим благам, ценностям или освобождениям в сфере деятельности, интересующей негосударственных субъектов, выступает признание государством их деятельности соответствующей правовым целям, принципам и требованиям в сфере деятельности, интересующей государство, что и составляет суть косвенного воздействия.

В-четвертых, государство не может устанавливать для стимулирующего механизма триггер бездефектности деятельности, интересующей государство. В равной мере недопустимо привлечение к ответственности за сами по себе факты нарушений, возникающих в процессе саморегулирования и локального регулирования. Косвенные методы обеспечивают формирование у негосударственных субъектов мотивации к улучшению деятельности, что неизбежно связано с добросовестным выявлением возникающей в процессе такой деятельности угрожающих факторов, рисков и нарушений и реагированием на них, без чего невозможно улучшать деятельность и достигать бездефектности. Добросовестность негосударственных субъектов при оценке соблюдения ими государственных требований и решении вопроса о привлечении этих субъектов к ответственности (в рамках интересующей государство деятельности) и при оценке обоснованности получения благ, ценностей и освобождений (в рамках интересующей этих субъектов деятельности) служат не формальная квалификация со стороны чиновника, а мнение эксперта, основанное на специальных познаниях, и независимое правосудие, основанное на разумности и внутреннем убеждении судьи.

При этом негативные последствия для лиц, нарушивших нормы саморегулирования или локального регулирования (например, для работников или контрагентов компании), конечно, не исключаются. В равной мере не исключаются негативные последствия для негосударственных субъектов, которые действовали вопреки смыслу целей, принципов и требований государства или не использовали необходимые и достаточные ресурсы (включая информацию) для оптимизации процессов и управления качеством.

#### **4. Заключение**

Нормативно-ориентирующее регулирование предполагает отказ государства от попыток предусмотреть детализированные юридические обязанности, касающиеся деятельности, интересующей государство. Практика показывает, что при вменении подобных обязанностей компании и НКО формально создают соответствующее регулирование, однако менеджмент не склонен поддерживать его практическую реализацию, поскольку в этом отсутствует организационный и, в конечном счете, экономический интерес.

Нормативно-ориентирующее регулирование утратит смысл и тогда, когда государство будет давать оценку саморегулируемой или локально регулируемой системе или только по процессу, или только по результату. Недостатки в процессе, не сопровождавшиеся нарушениями, не должны влечь негативных последствий для бизнеса и третьего сектора. С другой стороны, оптимизируемый процесс, в котором фиксируются системные улучшения, может и должен приводить к выявлению угроз, рисков и нарушений, поскольку без их идентификации невозможно реагирование и улучшение качества процесса. Иными словами, сама идеология государственного контроля (надзора) при использовании косвенных методов публичного администрирования должна кардинально отличаться от прямого контроля (надзора), а государственное вмешательство (ограничения, ответственность, компенсационные меры и т.д.) допустимы только при недобросовестном менеджменте качества, повлекшем системные нарушения.

Будучи несистемными проявлениями производственных (управленческих) процессов,

также не должны проводить к негативным последствиям для саморегулируемых и локально регулируемых субъектов такие нарушения со стороны работников (иных агентов) компаний и НКО, которые можно квалифицировать как случайные, единичные (несистемные), крайне рискованные и нетипичные нарушения со стороны работников (иных агентов) компаний и НКО,

Нормативно-ориентирующее регулирование возлагает выбор необходимых и достаточных мер (в конкретных условиях функционирования данной организации) на саму организацию, которая несет регуляторный риск в зависимости от адекватной идентификации и оценки угроз, рисков и нарушений, а также реагирования на них. Такое регулирование предполагает разграничение сфер ответственности между государством, бизнесом, НКО и гражданами сообразно тому, на каком уровне наиболее эффективно могут осуществляться конкретные регуляторные функции. За пределами своей зоны бизнес и НКО не могут нести негативных последствий и не могут подлежать никакой оценке и профилированию.

В условиях перехода к Индустрии 4.0 сферы, в которых наблюдается динамичное развитие, внедрение инноваций и господство цифровой культуры, будут только расширяться, и государство будет вынуждено передавать регулирующие функции частному сектору, имеющему соответствующий человеческий капитал, для саморегулирования и локального регулирования при косвенном воздействии и контроле со стороны государства.

## **Библиография**

1. Левицкая И. А. Информационные процессы цифровизации культуры и цифровая трансформация отраслей экономики и социальной сферы // Современные технологии в мировом научном пространстве: методы, модели, прогнозы. Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука», 2021. С. 111–126.
2. Тихомирова О. Г. Трансформация производственных систем в условиях кастомизации и дигитализации производства // Седьмые Чарновские чтения: сб. тр. VII всероссийской научной конференции по организации производства (Москва, 01–02 декабря 2017 г.). М.: Высшая школа инженерного бизнеса, 2018. С. 95–106.
3. Николаев И. С., Воронов В. В., Шиляев С. А. Роль человека в Индустрии 4.0 и ее перспективы // Science of Europe. 2021. № 62. С. 49–56.
4. Гуреева Ю. А., Ерохина Е. В. Четвертая промышленная революция и человеческий капитал // Научное обозрение. Экономические науки. 2020. № 2. С. 33–37.
5. Иншакова А. О. Право и информационно-технологические преобразования общественных отношений в условиях индустрии 4.0 // Legal Concept = Правовая парадигма. 2019. Т. 18, № 4. С. 6–17.
6. Брюхов А. М. Научный анализ понятий «человеческий капитал» и «управление человеческим капиталом» // Челябинский гуманитарий. 2012. № 1. С. 23–26.
7. Белякова Н. В., Сысоева Е. Л. Основы системного анализа. М.: КНОРУС, 2009. 251 с.
8. Милушев Д. Ф. Пределы вмешательства государства в экономику: теоретико-правовой аспект // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 2. С. 48–52.
9. Booth P. Private regulation versus government regulation: The example of financial markets // Economic Affairs. 2022. Vol. 42, No. 1. Pp. 30–49.

10. Cashore B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority // *Governance*. 2002. Vol. 15, No. 4. Pp. 503–529.
11. Abbott K. W., Snidal D. The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state // *The Politics of Global Regulation* / W. Mattli, N. Woods (eds.). Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009. Pp. 44–88.
12. Fransen L. Why do private governance organizations not converge? A political-institutional analysis of transnational labor standards regulation // *Governance*. 2011. Vol. 24, No. 2. Pp. 359–387.
13. Bartley T. Institutional emergence in an era of globalization: The rise of transnational private regulation of labor and environmental conditions // *American Journal of Sociology*. 2007. Vol. 113, No. 2. Pp. 297–351.
14. Mattli W. Private transnational governance get access arrow // *The Oxford Handbook of International Organizations* / J. K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2017. Pp. 171–188.
15. Auld G. Constructing private governance: The rise and evolution of forest, coffee, and fisheries certification. New Haven, CT: Yale University Press, 2014.
16. Scott C. Private regulation of the public sector: A neglected facet of contemporary governance // *Journal of Law and Society*. 2002. Vol. 29, No. 1. Pp. 56–76.
17. Grabs J., Auld G., Cashore B. Private regulation, public policy, and the perils of adverse ontological selection // *Regulation & Governance*. 2021. Vol. 15, No. 4. Pp. 1183–1208.
18. An Act to improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedure (Administrative Procedure Act): U.S. Public Law 79–404, 11 June 1946 [S. 7] // 60 Stat. 237. URL:  
<https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>
19. Трофимов Е. В. Проблемы внедрения менеджеризма в рамках реалистического подхода к административным реформам // Государство и общество: актуальные проблемы взаимодействия: материалы V всероссийской научно-практической конференции, посвященной 280-летию со дня рождения Г.Р. Державина (Казань, 20 апреля 2023 г.) / редкол.: Ю. Н. Кулешов (отв. ред.) [и др.]; Казанский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). Казань: РИЦ «Школа», 2023. 350 с.
20. Ковалев С. С. Построение моделей процесса предоставления государственных и муниципальных услуг // Математика и междисциплинарные исследования – 2016: сб. докладов всероссийской научно-практической конференции молодых ученых с международным участием (Пермь, 16–19 мая 2016 г.) / гл. ред. Ю. А. Шарапов. Пермь: Пермский государственный национальный исследовательский университет, 2016. С. 219–224.
21. Рубцова А. А., Губарев А. В. Метод защиты от ошибок РОКА-YOKE и его применение в повседневной жизни // Качество в производственных и социально-экономических системах: сб. науч. ст. 10-й международной научно-технической конференции (Курск, 15 апреля 2022 г.). Курск: Юго-Западный государственный университет, 2022. С. 330–332.
22. ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Требования.
23. Велиева Д. С., Пресняков М. В. Сущность принципа правовой определенности: в поисках конституционно-правового смысла // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, № 3. С. 302–309.
24. Амосова Т. В. Принцип правовой определенности в зеркале лингвокультуры //

- Вестник Московского государственного лингвистического университета.
- Образование и педагогические науки. 2017. Вып. 2 (773). С. 106–118.
25. Воробьев С. М., Полищук Н. И. Теоретико-правовой анализ метаюридического принципа правовой определенности // Теория государства и права. 2019. № 2. С. 83–89.
26. Советское административное право: Методы и формы государственного управления / С. Г. Березовская, Р. Ф. Васильев, М. И. Еропкин [и др.]; редкол.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин. М.: Юрид. лит., 1977. 334 с.
27. Захарцев С. И., Мазурин С. Ф., Прокофьев К. Г. Методы административного управления: понятие и сущность. Лекция // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 6. С. 89–98.
28. Андриенко И. Р., Семина Л. А. Формы и методы государственного управления // Актуальные исследования. 2021. № 18. С. 52–55.
29. Соловьева О. А. Особенности механизма государственного регулирования экономики // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 72–75.
30. Коренев А. П. Административное право России. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, Щит-М, 1999. 280 с.
31. Белов В. И., Ловыгина А. Б. Особенности государственного управления системой энергообеспечения региона: зарубежный и отечественный опыт // Управленческое консультирование. 2015. № 6. С. 109–124.
32. Фиалковская И. Д. Методы государственного управления: вопросы теории: моногр. Казань: Бук, 2019. 174 с.
33. Гринин А. А. Направления государственного регулирования конкуренции в условиях финансового кризиса // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. № 5. С. 183–186.
34. Плотникова О. С., Тимофеева О. Г. Антимонопольная политика в России // Развитие теории и практики управления социальными и экономическими системами. 2019. № 8. С. 111–115.
35. Синяк О. В. Механизм антимонопольного регулирования и его роль в становлении конкурентной среды на примере Республики Беларусь // Велес. 2018. № 11-2. С. 18–25.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Представленная на рецензирование научная статья на тему: «Роль нормативно-ориентирующего регулирования и косвенных методов в оптимизации права и снижении регуляторных рисков» представляет собой актуальное юридическое исследование.

Авторами обоснована актуальность и основная проблема исследования, которые, по мнению авторов статьи, состоят в том, что категории административно-правового режима и метода публичного администрирования были разработаны в условиях господства идеологизированного и формализованного нормативистского подхода к праву. Сегодня эти категории – в том виде, в котором они позиционируются в административно-правовой литературе, нуждаются в актуализации в свете реалий общественной жизни, развивающихся социальных ценностей и современных вызовов теоретической и

практической юриспруденции.

С данным обоснованием нельзя не согласиться. Более того, считаем, что именно в такой постановке проблемы исследования определяется его новизна.

В соответствии с целью исследования, сформулированы и реализованы его задачи. В качестве цели исследования обозначена выработка подхода к применимости косвенных методов в административно-правовом регулировании. Значимой научной проблемой представляется соотношение прямых и косвенных методов в административно-правовом регулировании.

В работе были исследованы вопросы роли и значения человеческого капитала как фактора существования, развития и функционирования правовой системы общества, настраиваемой над определенными базисными системами и испытывающими трансформацию под воздействием четвёртой промышленной революции. Это также и проблема делегирования негосударственного регулирования, регуляторные риски, механизмы нормативно-ориентирующего регулирования.

Как полагают авторы статьи, устоявшиеся паттерны правового регулирования не обеспечивают ожидаемого уровня законности, баланса интересов, результативности и эффективности для новых, комплексных, динамичных и недостаточно осмысливших предметных областей. И, поскольку инновационность становится общим трендом, в любых сферах общественной жизни появляется что-то принципиально новое, ставящее под сомнение укоренившийся взгляд на государственное (правовое) регулирование предметной области.

В целом, подчеркнем, что рецензируемая статья отличается оригинальной постановкой проблемы исследования и его дизайном.

Таким образом, считаем, что исследование вносит определенный вклад в развитие теории науки.

При его подготовке использован широкий спектр источников и научной литературы, в том числе зарубежных исследователей.

Статья структурирована и содержит несколько разделов, в том числе, методологический. Она логична, написана понятным языком и способна вызвать интерес у широкой читательской аудитории.

В целом, считаем, что рецензируемая научная статья соответствует всем требованиям, предъявляемым к такому виду научных работ.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем, что статья на тему: «Роль нормативно-ориентирующего регулирования и косвенных методов в оптимизации права и снижении регуляторных рисков» заслуживает положительной оценки и она может быть рекомендована к опубликованию в искомом научном журнале.

NB: Административное право и практика администрирования

*Правильная ссылка на статью:*

Корсун К.И., Задорина М.А. — Мировая «эпидемия» одиночества: меры государственной поддержки одиноких людей // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 64 - 73. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.69351 EDN: GNXUFS URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69351](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69351)

## **Мировая «эпидемия» одиночества: меры государственной поддержки одиноких людей**

**Корсун Ксения Ивановна**

ORCID: 0000-0003-4160-7338



преподаватель, кафедра конституционного и международного права, Уральский государственный экономический университет

620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/народной Воли, 62/45, каб. 750

✉ [korsunksenia@mail.ru](mailto:korsunksenia@mail.ru)

**Задорина Мария Андреевна**

кандидат юридических наук



доцент, кафедра конституционного и международного права, Уральский государственный экономический университет

620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/народной Воли, 62/45, каб. 750

✉ [zadorina@bk.ru](mailto:zadorina@bk.ru)

[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и права человека"](#)

### **DOI:**

10.7256/2306-9945.2023.4.69351

### **EDN:**

GNXUFS

### **Дата направления статьи в редакцию:**

13-12-2023

### **Дата публикации:**

20-12-2023

**Аннотация:** Современное развитие цифровых технологий привело к тому, что абсолютно все сферы жизнедеятельности человека были перенесены в виртуальное пространство. Многие государственные и политические институты также переходят в онлайн-формат

(выборы, судопроизводство, муниципальные опросы). Отсутствие "живого общения" и доминирование коммуникаций в виртуальной среде привели к появлению проблемы одиночества. Особое внимание авторы уделяют мировой практике борьбы с этой проблемой. Предмет исследования: научные работы российских и зарубежных ученых, посвященные проблемам социальной изоляции и одиночества, нормативные и программные документы, посвященные вопросам реализации социальной политики в России и зарубежных странах, информационно-аналитические материалы органов власти и организаций, содержащие статистическую и иную информацию по теме исследования.

Методологическую основу исследования составляют общие (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение) и частнонаучные (конкретно-социологический, статистический), а также специально-юридические (сравнительного правоведения) методы научного познания. Научная новизна работы состоит в выявленных на основе анализа практики применения мер государственной поддержки одиноких людей в Великобритании, Южной Корее, Японии и Германии сильных и слабых сторон существующих на сегодняшний день способов борьбы с одиночеством на государственном уровне. Особым вкладом авторов в исследование темы является изучение российской практики внедрения мер государственной поддержки одиноких людей во взаимосвязи с оценкой демографических показателей уровня прироста населения России, зарегистрированных браков и разводов, а также сформулированных предложений по совершенствованию государственного управления в социальной сфере. Авторы приходят к выводу о том, что люди разучились строить долговременные крепкие отношения и как следствие – современное общество заражено "эпидемией" одиночества, последствия которой несут угрозу для развития страны и благосостояния населения.

#### **Ключевые слова:**

цифровизация, сетевое одиночество, эпидемия одиночества, уполномоченный по одиночеству, демографический кризис, социальная изоляция, толерантное общество, кудокуси, социальная работа, шутинг

Современный мир развивается стремительными темпами. Ежедневно мировыми учеными разрабатываются и внедряются в жизнь новые технологии, позволяющие усовершенствовать все сферы жизнедеятельности общества, повышающие ее комфорт и безопасность, улучшающие благосостояние, дающие безграничные возможности для самореализации. Сегодня абсолютно все сферы жизни человека так или иначе связаны с виртуальным пространством: семья; дом; работа; развлечения; хобби; общение. Многие государственные и политические институты переходят в онлайн-формат (выборы, судопроизводство и др.).

Уже несколько десятилетий ученые всего мира приводят неутешительные данные о губительном влиянии научно-технического прогресса на экологию. Помимо этого, развитие современных технологий несет в себе угрозу иного характера.

Современная эпоха цифровизации и использования сети «Интернет» сделала безграничным социокоммуникативное пространство, в невещественной, виртуальной среде которого процесс общения протекает непрерывно и бесперебойно [\[1, с. 77\]](#). Как справедливо отмечают международные исследователи, цифровая грамотность, доминирование виртуального, а не персонального общения, привело к тотальному одиночеству [\[2, с. 8\]](#). Для человека как социального существа характерно стремление к

позитивному, конструктивному общению является естественной потребностью, и социальные сети в полной мере отвечают этим запросам. Перенос в виртуальную среду своей жизни, причем изрядно приукрашенной, и получение ответного одобрения, дает человеку ложное чувство востребованности и значимости. Сегодня намного проще найти друзей и поддержку в виртуальном мире, нежели наладить отношения в реальной жизни. Социальные сети и иные продукты цифровизации используют многие политические лидеры в качестве дополнительного инструмента по принятию неофициальных обращений от граждан и как средство повышения своего имиджа. Во многом это связано с тем, что цифровая виртуальная среда стирает границы общения, не видя собеседника напрямую намного проще завязать общение и завоевать доверие.

Однако жизнь в виртуальном пространстве отнимает очень много времени и сил, и живое общение практически сходит на нет, сохраняясь только в рабочем (школьном или студенческом) коллективе. Современные ученые, изучающие цифровые технологии и воздействие их на психику человека в один голос утверждают, что интернет дает лишь иллюзию общения, маскируя тотальное одиночество его пользователей [\[3-5\]](#). Сегодня даже появился термин «цифровое одиночество», означающий уход от реальности и отсутствие подлинных отношений с другими людьми. В эпоху цифрового господства и возможности учиться, работать, развлекаться, общаться со всем миром, изъявлять свою гражданскую позицию, не выходя из дома, людям не с кем поговорить «по душам». Эра цифровизации породила «эпидемию» одиночества.

В рамках настоящей статьи, применяя общие, частнонаучные и специально-юридические методы научного познания для изучения научных работ российских и зарубежных ученых, нормативных и программных документов, информационно-аналитических материалов органов власти и организаций, постараемся решить следующие задачи: 1) изучить опыт зарубежных стран в части решения проблемы одиночества на общегосударственном уровне; 2) выявить предпосылки появления проблемы одиночества в России; 3) предложить рекомендации по решению данной проблемы.

Стоит заметить, что проблемы одиночества широко исследованы представителями экономических, социологических, психологических, педагогических и медицинских наук. Однако в фокус внимания ученых-юристов эта проблема еще не попала.

T. Nordin, A. S. Lundgren, I. Nilsson определяют одиночество как «болезненное, самоидентифицируемое переживание, характеризующееся несоответствием между фактическими и желаемыми межличностными отношениями человека» [\[6, с. 1\]](#).

Интересно отметить, что в научном сообществе чаще всего среди предикторов одиночества называют семейное положение, условия жизни и социальное окружение [\[7\]](#), социальную изоляцию [\[8\]](#), низкий уровень владения цифровыми технологиями [\[9\]](#). В то же время никто не берет в расчет политico-правовой фактор.

В современном мире одиночество становится не только общественной болезнью, но и политической проблемой. Первой страной, заговорившей о проблеме одиночества на государственном уровне, стала Великобритания, создавшая в 2018 году Министерство по делам одиночества. Как отмечают, G. Moore, S. Fardghassemi, H. Joffe от одиночества страдают не только старики, но и молодежь. По их мнению, молодые люди – самая одинокая возрастная группа в Великобритании и других западных странах [\[10, с. 1\]](#). Основной причиной создания нового ведомства является формальный подход государственных структур, оказывающих социальные услуги населению, а также и

низкая осведомленность населения о мерах поддержки, которые можно получить в период острых кризисных ситуаций. Помимо создания отдельного органа власти, деятельность которого направлена на решение проблемы одиночества, в Великобритании получила развитие сеть негосударственных организаций, оказывающих социальные услуги населению, в том числе и пожилым гражданам [\[11, с. 263\]](#).

Япония вслед за Великобританией назвала одиночество государственной проблемой и угрозой современного общества. В 2021 году в стране создано Министерство по делам одиноких людей. Проблема одиночества в Японии связана, в первую очередь, с высокой продолжительностью жизни, а также тем, что в семьях до почтенного возраста доживает чаще всего только один из супругов. В этой связи японские власти отдельной проблемой называют «кодокуси» – смерть в одиночестве [\[12, с. 31\]](#). Кроме того, изолированность и отсутствие «живого общения» в период пандемии COVID-19 спровоцировали в Японии резкий рост самоубийств [\[13\]](#). По задумке властей, Министерство по делам одиноких людей призвано решать общественные проблемы, связанные со старением общества, низкой рождаемостью и самоубийствами. Примечательно, что основными средствами их решения является использование искусственного интеллекта, при помощи которого, к примеру, станет возможным найти подходящую пару и тем самым повысить рождаемость в Японии.

В 2023 году уже два государства вывели проблему одиночества на государственный уровень. В апреле 2023 года Южная Корея запустила правительенную программу помочь одиноким людям. В этой стране распространены социальная изоляция и одиночество, которые выступают причиной появления у населения депрессии, симптомов социофобии и склонности к суициду [\[14\]](#). Суть внедрения новой правительственной программы заключается в стимулировании малообщительной молодежи, ведущей затворнический образ жизни к социализации. Для этого власти Южной Кореи ввели ежемесячные выплаты молодым людям «группы риска», которая позволит малообщительной молодежи интегрироваться в общество. Помимо решения проблемы одиночества среди молодежи данная правительственная программа по замыслу властей Южной Кореи должна увеличить рождаемость.

В октябре 2023 года власти Германии ввели должность Уполномоченного по делам одиночества. Как ожидается, специалист будет заниматься разработкой и реализацией проектов, направленных на борьбу с одиночеством. Данная проблема, как отмечают немецкие ученые, получила широкое распространение в связи с пандемией COVID-19 [\[15\]](#).

Анализ нормативных и программных документов, касающихся работы с одинокими людьми, показал, что в зарубежных странах проблему одиночества пытаются решить различными способами. Во-первых, это финансовая поддержка населения из группы риска. Во-вторых, это организация социальной помощи одиноко проживающим гражданам. В-третьих, это внедрение виртуальных технологий для знакомства. С одной стороны, данные меры, безусловно, смогут привести к какому-то результату для одиноких людей познакомиться с кем-то и провести вместе время. С другой стороны, нет гарантии того, что выделенные средства будут потрачены по назначению, что разработанные программные продукты для знакомства будут востребованы у населения, а также нет гарантии того, что помочь одиноко проживающим гражданам не будет носить формальный характер.

Стоит отметить, что и в России проблема одиночества вот уже несколько лет обсуждается

федеральными органами государственной власти. Так, в октябре 2022 года представитель партии ЛДПР Сергей Леонов выступил в Государственной Думе с предложением о создании Агентства по делам одиночества [16]. По замыслу инициаторов основными задачами создания Агентства являются разработка программ психологической поддержки граждан и оказание общедоступной первичной психологической помощи. В инициативе делается акцент именно на общедоступности первичной психологической помощи, так как в настоящее время в России большинству населения неизвестны каналы ее получения. Также было отмечено, что зачастую в России психологическая помощь ассоциируется у населения с чем-то негативным, что требуется только нездоровым людям с отклонениями в психике. Общедоступность первичной психологической помощи, по задумке авторов, позволит уйти от негативных ассоциаций на этот счет. При этом инициаторы настаивают, что указанные задачи должны решаться именно Агентством – отдельным органом в системе исполнительной власти, а не передаваться существующим на сегодняшний день социальным службам ввиду их чрезмерной загруженности. Как бы то ни было, до настоящего времени Агентство по делам одиночества остается только оговоренной идеей, не нашедшей поддержки среди парламентеров.

Новая попытка заговорить об одиночестве как общероссийской демографической и политической проблеме состоялась в мае 2023 года, когда вице-спикер Государственной Думы Владислав Даванков направил обращение вице-премьеру Российской Федерации Татьяне Голиковой с предложением запустить отдельный федеральный проект по борьбе с одиночеством в составе нацпроекта «Демография» [\[17\]](#). Однако стоит отметить, что цели создания данного федерального проекта куда менее значительны, нежели предложенные годом ранее. Авторами заявлены следующие инициативы: запуск досуговых площадок для различных возрастов; стимулирование развития цифровых сервисов знакомств (взамен ушедшего из России Tinder); создание региональных и муниципальных программ поддержки одиноких людей. Полагаем, что создание виртуальных досуговых площадок и тем более цифровых сервисов знакомств только усугубит социальную изоляцию.

Однако данные Всероссийского центра изучения общественного мнения свидетельствуют об отсутствии у россиян проблем, связанных с одиночеством: в 2021 г. 23 % россиян чувствовали себя одинокими, при этом 19 % испытывают это чувство время от времени, а 4 % – постоянно, 76 % не ощущали себя одинокими за последние полгода [18]. В этой связи возникает закономерный вопрос: если в России сложилась такая благополучная ситуация, почему естественный прирост населения ежегодно сокращается, а количество разводов увеличивается?

Мировая «эпидемия» одиночества несет множество угроз, одна из наиболее явных – демографический кризис. По данным Росстата в 2022 году родилось 1 млн 306 тыс. 162 младенца, умерли 1 млн 905 тыс. 778 человек, рождаемость сократилась на 6,9 % по сравнению с 2021 годом [19]. При этом прогноз, данный Росстатом еще более удручающий: к 2043 году численность населения России сократится более чем на 7 млн человек, естественный прирост стабильно держит минусовые показатели, тогда как миграционный прирост прогнозируется положительным (таблица 1).

Таблица 1 – Изменение численности населения в Российской Федерации, тысяч человек  
[20]

Номер	Численность	Изменения (за год)		
		Прирост	Смертность	Миграция

Год	населения (на начало года)	Общий прирост	Естественный прирост	Миграционный прирост
2023	146447,4	-367,7	-600,7	233,0
2028	144181,3	-472,2	-684,4	212,2
2033	141989,2	-367,9	-583,1	215,2
2038	140413,2	-240,0	-457,3	217,3
2043	139365,6	-189,7	-410,1	220,4

Другим проявлением демографического кризиса является ежегодное увеличение количества разводов. Официальная статистика свидетельствует о том, что в России совершенно разучились строить семьи: сохраняется только 35 % зарегистрированных браков, тогда как 65 % семей распадаются (таблица 2) [\[20\]](#). По данным таблицы 2 видно, что численность разводов в 2022 г. выше аналогичного показателя 1995 г. на 3 %. Следовательно, в настоящее время распадается больше семей, нежели в один из самых сложных в истории современной России период, когда уровень жизни населения и уровень развития экономики были крайне низкими. Темп роста числа разводов в 2022 г. по сравнению с предыдущим годом составил почти 6 %.

Таблица 2 – Численность браков и разводов в Российской Федерации, единиц [\[20\]](#)

Год	Число браков	Число разводов
1995	1075219	665904
2000	897327	627703
2005	1066366	604942
2010	1215066	639321
2015	1161068	611646
2020	770857	564704
2021	923550	644209
2022	1053756	682850

По данным широкомасштабного исследования японских и британских ученых, охватывающего более 70 стран мира, каждый 9-й подросток страдает от одиночества [\[21, с. 906\]](#). О проблеме одиночества людей подросткового возраста в России свидетельствует рост случаев шутинга в учебных заведениях. Недавняя трагедия в одной из брянских школ, где школьница из полной семьи, не состоящей на учете, стреляла в своих одноклассников, а потом покончила жизнь самоубийством, стала 14-м случаем за последние одиннадцать лет и 1-м случаем, когда за оружие взялась девочка.

Все вышеизложенное свидетельствует, что современное общество совершенно разучилось «живому общению», выстаивать социокоммуникативные связи и строить крепкие и долгие отношения. Во многом это стало следствием ухода от реальности в цифровое пространство, отсутствия так необходимой современному человеку общедоступной психологической помощи, но главное – мирового обесценивания института семьи, возвращения неспособного к состраданию и участию в жизни ближнего свободного, толерантного общества, а также отсутствия четко выстроенной государственной социальной политики, направленной на поддержку психологически и социально одиноких людей.

В октябре 2023 г. кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета была организована фокус-группа с представителями научного сообщества, органов власти и правозащитных организаций,

посвященная проблеме одиночества в России. Эксперты весьма скептически отнеслись к необходимости введения в России специализированного органа власти по делам одиночества. По их мнению, проблема одиночества не должна решаться только в рамках национального проекта «Демография». Это комплексная проблема, которая затрагивает также и сферу образования, и сферу здравоохранения. В качестве профилактической меры экспертами было высказано предложение о необходимости развития системы школьной психологической помощи, открытия соответствующих центров поддержки в высших учебных заведениях. Так, например, при вузах, где готовят психологов, психиатров и социальных работников, можно открывать социально-психологические центры, где бы каждый желающий мог получить консультацию (в том числе информационного характера), оказанную студентом-старшекурсником под руководством куратора-педагога. Подобная практика широко развита в образовательных организациях высшего образования, осуществляющих подготовку юристов. На базе таких учебных заведений функционируют юридические клиники. Представляется, что открытие социально-психологических центров на базе вузов, готовящих психологов, психиатров и социальных работников, позволило бы предотвратить не одну трагедию и помочь многим людям, которые не знают куда можно обратиться в сложной жизненной ситуации и какие виды поддержки можно получить. Эксперты также указали на еще одно направление работы по вопросу одиночества, которое будет крайне востребованным в ближайшей перспективе. Это работа с гражданами, участвовавшими в боевых действиях и военных операциях, которые не могут адаптироваться к нормальной жизни и испытывают чувство одиночества. Кроме того, экспертами была высказана идея о необходимости совершенствования правового регулирования вопросов работы с одинокими людьми, а также и существующей модели межведомственного взаимодействия органов власти, осуществляющих государственное управление в социальной сфере.

В заключение хотелось бы отметить, что проблема одиночества во многих зарубежных странах приобрела общегосударственный характер, в результате чего там были созданы специализированные коллегиальные или единоличные органы власти, чья деятельность направлена на поддержку одиноких людей разных возрастов. В России вопрос о данной проблеме неоднократно поднимался некоторыми федеральными чиновниками, однако не получил должного внимания, несмотря на отрицательную динамику рождаемости, браков и увеличение случаев шутинга в образовательных организациях. В связи с этим государству следует усилить меры поддержки населения в трудных жизненных ситуациях. Одинокими могут быть не только люди преклонного возраста, у которых не осталось родных и близких. Одинокими могут быть люди разных возрастов, в том числе и молодежь, даже при наличии семьи и родных. Поэтому органам власти, отвечающим за государственное управление в социальной сфере, необходимо разработать программу по поддержке одиноких людей, предусматривающую работу не только с пожилыми гражданами, но и с полными и неполными семьями, которые испытывают жизненные трудности, мужчинами, несшими военную службу, а также и с детьми, которые являются важнейшим приоритетом государственной политики России.

## Библиография

1. Соловьева Л. Н. Одиночество в «обществе всеобщей коммуникации»: парадокс цифровой современности // Общество: философия, история культуры. 2023. № 7. С. 77-82.
2. Ko D. W., Lee J.-Y., Kim H. Loneliness, Implicit-Self and Digital Literacy // Front. Psychol. 2022. Vol. 13. P. 1-9. DOI: 10.3389/fpsyg.2022.701856.
3. Хилюк С. О., Карымова К. Р. Проблема одиночества в мире цифровых технологий и

- пути ее преодоления // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 81-1. С. 96-100.
4. Кривенькая М. А. Молодежь о цифровой социализации: единение и одиночество в сети // Этнодиалоги. 2019. № 2 (58). С. 53-59.
  5. Ермолаева М. А. Проблема одиночества среди людей в эпоху цифрового развития: эмпирическое исследование // Мир науки. Педагогика и психология. 2023. Т. 11. № 3. С. 1-8.
  6. Nordin T., Lundgren A. S., Nilsson I. Constructing loneliness: Home care providers' notions of older adults' social needs and the possibilities of the home care profession to support social participation // Journal of Aging Studies. 2023. Vol. 65. P. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2023.101130>.
  7. Barjakov'a M., Garner A., d'Hombres B. Risk factors for loneliness: A literature review // Social Science & Medicine. 2023. Vol. 334. P. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116163>.
  8. González Ortega E., Pinedo González R., Vicario-Molina I., et al. Loneliness and associated factors among older adults during COVID-19 lockdown in Spain // Journal of Applied Developmental Psychology. 2023. Vol. 86. P. 1-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.appdev.2023.101547>.
  9. Zapletal A., Wells T., Russell E., et al. On the triple exclusion of older adults during COVID-19: Technology, digital literacy and social isolation // Social Sciences & Humanities. 2023. Vol. 8. P. 1-7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100511>.
  10. Moore G., Fardghassemi S., Joffe H. Wellbeing in the city: Young adults' sense of loneliness and social connection in deprived urban neighbourhoods // Wellbeing, Space and Society. 2023. Vol. 5. P. 1-11. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.wss.2023.100172>.
  11. Гончарова Н. Л. Услуги пожилым людям в Великобритании и России: опыт неправительственных организаций // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 5-2. С. 263-270.
  12. Kato T. A., Shinfuku N., Sartorius N., et al. Loneliness and Single-Person Households: Issues of Kodoku-Shi and Hikikomori in Japan // Mental Health and Illness in the City / Munk-Jorgensen P. et al. (eds.). Singapore: Springer, 2017. P. 1-15. DOI: 10.1007/978-981-10-0752-1\_9-1.
  13. Kurita J., Sugawara T., Ohkusa Y. Excess Mortality in Suicide caused by COVID-19 in Japan // Journal of Disaster Research. 2021. Vol. 2. P. 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1101/2021.02.13.21251670>.
  14. Kim M. H., An J. H., Lee H. R., et al. Social Isolation, Loneliness and Their Relationships with Mental Health Status in South Korea // Psychiatry Investigation. 2021. Vol. 18(7). P. 1-9. DOI: 10.30773/pi.2021.0067.
  15. Von Werthern N. M., Ahrens K. F., Neumann R. J., et al. Loneliness during the Covid-19 Pandemic in Germany: Impact of social factors and polygenic risk scores on interpersonal differences in loneliness and mental health // The World Journal of Biological Psychiatry. 2023. Vol. 24(6). P. 1-32. DOI: 10.1080/15622975.2023.2226201.
  16. В России могут создать Агентство по делам одиночества // Официальный интернет портал политической партии ЛДПР. – URL: <https://ldpr.ru/events/242711> (дата обращения 01.11.2023).
  17. Даванков предложил Голиковой разработать федеральный проект по борьбе с одиночеством // Информационный интернет портал «TASS.RU». – URL: <https://tass.ru/politika/18160559> (дата обращения 01.11.2023).
  18. Одиночество и как с ним бороться // Официальный интернет портал Всероссийского

центра изучения общественного мнения. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/odinochestvo-i-kak-s-nim-borotsja> (дата обращения 02.11.2023).

19. Данные о естественном движении населения // Официальный интернет портал Федеральной службы государственной статистики – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/197667> (дата обращения 02.11.2023).
20. Демография // Официальный интернет портал Федеральной службы государственной статистики – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения 02.11.2023)
21. Igami K., Hosozawa M., Ikeda A., et al. Adolescent Loneliness in 70 Countries Across Africa, America, and Asia: A Comparison of Prevalence and Correlates // Journal of Adolescent Health. 2023. Vol. 72. P. 906-913. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2022.12.029>

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Представленная на рецензирование научная статья на тему: «Мировая «эпидемия» одиночества: меры государственной поддержки одиноких людей» представляет собой актуальное исследование. В рецензируемой статье авторами определена цель исследования и его задачи - изучение опыта зарубежных стран в части решения проблемы одиночества на общегосударственном уровне, выявление предпосылок появления проблемы одиночества в России и разработка рекомендаций по решению проблемы одиночества на государственном уровне. В качестве методологической базы исследования использованы общие, частнонаучные и специально-юридические методы научного познания для изучения научных работ российских и зарубежных ученых, нормативных и программных документов, информационно-аналитических материалов органов власти. Авторами рецензируемой статьи обоснована его актуальность. В частности, подчеркивается, что цифровая грамотность, доминирование виртуального, а не персонального общения, привело к тотальному одиночеству и Интернет создает лишь иллюзию общения, маскируя тотальное одиночество его пользователей.

Авторами обращено внимание на то, что в социальной практике и научном исследовательском и публикационном пространстве постепенно возник термин «Цифровое одиночество». Значительное внимание данной проблеме ужеделено в зарубежной практике государственного управления и научной среде таких стран как Великобритания, Япония, Южная Корея, Германия и др. Проведенное исследование указанного опыта, оформленного в виде результатов в рецензируемой статье способно вызвать широкий читательский интерес.

Авторами статьи сделан анализ теоретической базы исследования и в статье представлены мнения и позиции ряда исследователей по данной проблеме. Отметим, что при подготовке статьи было использовано значительное количество источников иностранной научной литературы, что позволило представить вполне развернутый обзор состояния проблемы «цифрового одиночества» как социального явления эпохи Интернета и роли государственных органов управления в ее решении. Положительно следует отметить то обстоятельство, что авторами предпринята одна из немногих попыток осмыслиения указанной проблемы через призму современной российской юридической науки. В частности, отмечено, что проблемы одиночества широко

исследованы представителями экономических, социологических, психологических, педагогических и медицинских наук. Однако в фокус внимания ученых-юристов эта проблема еще не попала. Однако, мы полагаем, что следовало бы в исследовании усилить использование метода правового анализа.

В статье использованы данные социологических опросов ВЦИОМ, а, также структурированная и систематизированная информация табличного формата, что способствует наилучшему восприятию изложенного материала.

Представлены страновые, фактологические данные касательно формирования институциональных основ преодоления «цифрового неравенства» и уровень практического измерения данной проблемы в России.

Сделаны необходимые выводы и рекомендации.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем, что рецензируемая научная статья на тему: «Мировая «эпидемия» одиночества: меры государственной поддержки одиноких людей» соответствует необходимым требованиям, предъявляемым к такому виду научных работ ее можно рекомендовать к опубликованию в искомом научном журнале.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Агамагомедова С.А. — Мониторинг в финансовой сфере: актуальные административно-процедурные тенденции // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 74 - 83. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.40654 EDN: MLSTJF URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=40654](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=40654)

## Мониторинг в финансовой сфере: актуальные административно-процедурные тенденции

Агамагомедова Саният Абдулганиевна

ORCID: 0000-0002-8265-2971



кандидат юридических наук, кандидат социологических наук

старший научный сотрудник, Институт государства и права Российской академии наук

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

✉ saniyat\_ag@mail.ru

[Статья из рубрики "Теория и наука административного и муниципального права"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.40654

### EDN:

MLSTJF

### Дата направления статьи в редакцию:

04-05-2023

### Дата публикации:

31-12-2023

**Аннотация:** Предметом работы выступает институт мониторинга в финансовой сфере. Целью работы является анализ правового регулирования и практики реализации мониторинга в финансовой сфере и выделение на основе проведенного анализа значимых административно-процедурных тенденций в его развитии. На основе объединения категорий налогового и таможенного мониторинга автор выделяет категорию мониторинга в финансовой сфере. На основе анализа правового регулирования мониторинга в финансовой сфере в современный период выделено соотношение мониторинга с аудитом и оценкой в финансовой сфере, обоснована связь мониторинга с процессами цифровизации финансового контроля, обозначены административно-процедурные тенденции его регулирования. Выделенный институт

мониторинга в финансовой сфере позиционируется в качестве инструмента финансового контроля. При этом сравнение сфер использования мониторинга позволяет определить, что налоговый мониторинг закреплен в налоговом законодательстве в качестве формы контроля, а таможенный мониторинг регламентируется на подзаконном уровне и осуществляется пока в экспериментальном режиме. Обозначена связь мониторинга в финансовой сфере с аудитом, оценкой и самооценкой. Сделан вывод о цифровизации контроля и надзора в финансовой сфере как условия для внедрения инструментов мониторинга. Обращено внимание на научное позиционирование мониторинга в качестве способа разрешения и предупреждения возникновения споров в финансовой сфере.

### **Ключевые слова:**

финансовый мониторинг, налоговый мониторинг, таможенный мониторинг, цифровизация, административные процедуры, аudit, оценка, налоговые споры, профилактика, самоконтроль

## **Введение**

Современная экономическая ситуация в России обусловлена влиянием целого ряда факторов внешнего и внутреннего свойства и требует определенной трансформации экономических и финансовых механизмов в целях противодействия прежде всего внешним угрозам и вызовам. Подобная трансформация должна основываться на пересмотре и актуализации принципов управляемого воздействия, а также его инструментов и форм. В этой связи особую востребованность получают научные исследования контрольно-надзорных инструментов в финансовой сфере, сфере, закономерно выступающей базой для иных форм управляемого воздействия на современные общественные отношения. Не случайно ученые при обосновании перспектив развития финансового права справедливо отмечают, что в формирующихся сегодня правовых механизмах лидирующая роль будет отведена административному и финансовому праву [1, с. 231]. В связи с этим считаем возможным выделить понятие мониторинга в финансовой сфере и провести анализ особенностей его реализации и тенденций административно-процедурного регулирования в современных условиях в целях повышения его эффективности.

### **Мониторинг в системе финансового контроля**

Традиционно мониторинг относится к инструментам финансового контроля и надзора. Так, ученые констатируют тот факт, что значительные возможности заложены в такой форме контроля, как мониторинг. Скорее всего, речь должна идти о гармоничном взаимодействии банковского, финансового мониторинга с бухгалтерским учетом в хозяйствующих субъектах и органах с распределительными функциями [2, с. 6]. Применительно к налоговым отношениям ученые используют понятие «горизонтального налогового мониторинга», с которым связывают «концептуально новый формат фискальной функции» [3, с. 30].

В большинстве случаев ученые исследуют мониторинг в налоговой [3-8] и таможенной сферах [9], при этом с учетом временной ограниченности реализации мониторинга в данных сферах, закономерно объединенных публичным финансовым интересом, отдельные авторы говорят о трансляции опыта использования мониторинга в налоговой

сфере на таможенную [10]. Кроме того, имеет место позиционирование системы финансового мониторинга, осуществляемого уполномоченными органами и ориентированного на межведомственное взаимодействие, нацеленного на проведение действенного контроля за исполнением законодательства в сфере противодействия незаконным финансовым операциям [11, с. 169].

С учетом близости налогового и таможенного контроля при одновременном разграничении их с точки зрения финансовой направленности (часть таможенного контроля имеет финансовый характер, а часть финансового контроля имеет трансграничный или таможенный аспект [12]) имеет смысл сравнить использование мониторинга в данных сферах общественных отношений.

В настоящее время налоговый мониторинг представляет собой закрепленную в действующем налоговом законодательстве форму налогового контроля. Данная форма контроля была разработана на основе проекта «горизонтальный мониторинг» и действует с 2015 года [4, с. 179].

Таможенный мониторинг используется в настоящее время в экспериментальном режиме, регламентированном на уровне подзаконных нормативных правовых актов (Постановление Правительства РФ от 16.02.2023 № 240 "О проведении эксперимента по мониторингу таможенными органами сведений, имеющихся в их распоряжении и полученных от лиц, участвующих в данном эксперименте, из систем учета товаров" // СЗ РФ. 27.02.2023. № 9. Ст. 1476 (далее - Постановление Правительства РФ от 16.02.2023 № 240)). В настоящее время таможенный мониторинг к формам таможенного контроля причислен быть не может, при этом допустимо позиционировать его в качестве меры, обеспечивающей проведение таможенного контроля [9]. Отдельные авторы отождествляют мониторинг с наблюдением и относят их наряду с проверками и надзором к методам проведения государственного контроля в таможенной сфере [13, с. 20-21].

Налоговый мониторинг также начинался с эксперимента, по завершению которого были внесены соответствующие поправки в Налоговый кодекс РФ, в котором сейчас предусмотрен самостоятельный раздел V.2., посвященный налоговому контролю в форме налогового мониторинга. Отметим, что приоритеты применительно к налоговому мониторингу выделяют разные, среди которых считаем необходимым подчеркнуть снижение конфликтности в финансовой сфере. Так, по мнению М.В. Мишустина, ФНС России кардинально изменила подходы к организации контрольной работы как изначально наиболее конфликтной процедуры взаимодействия с налогоплательщиками. В целях внедрения и усовершенствования примирительных процедур налоговое ведомство продолжает развивать новые механизмы досудебного урегулирования налоговых споров, в числе которых налоговый мониторинг [14].

### **Мониторинг, аудит и оценка в финансовой сфере: общие подходы**

Достаточно часто понятие мониторинга используется совместно с понятием аудита. Так, О.Ю. Бакаева и Е.В. Покачалова рассматривают мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных правоотношениях [15]. Другие авторы считают стратегический аудит новой областью финансового мониторинга со своими отличительными особенностями [16]. Зарубежные авторы при исследовании налогового мониторинга используют национальную систему и практику аудита международного трансфертного ценообразования, которую

рассматривают в качестве средства для ограничения манипулирования международным трансфертным ценообразованием в Китае [8].

В отдельных случаях налоговый мониторинг и налоговый аудит рассматриваются в качестве синонимов. Авторы в подобных исследованиях признают неэффективными избыточные расходы на налоговый аудит как средство сокращения уклонения от уплаты налогов и считают, что это стимулирует рецессию [6].

Кроме того, мониторинг нередко рассматривается одновременно с оценкой применительно к определенной разновидности общественных отношений. Так, специалисты считают мониторинг и оценку неотъемлемой частью обеспечения подотчетности. При этом они обращают внимание на феномен культуры мониторинга и оценки, которая, по их мнению, существенно ограничена или полностью отсутствует во многих странах по бюджетным, культурным и структурным причинам и часто находится под влиянием политических и иных факторов. В глобальном масштабе использование оценки в качестве инструмента принятия стратегических решений в большинстве стран мира все еще находится в зачаточной фазе [17].

Отдельные авторы разрабатывают и представляют систему статистических показателей государственного налогового мониторинга, необходимых для оценки состояния и развития национальной налоговой системы в целом [7].

Полагаем, что мониторинг в финансовой сфере тесно связан с аудитом и оценкой, точнее, самооценкой подконтрольного лица. Не случайно нормативные правовые акты в качестве цели эксперимента по таможенному мониторингу обозначают апробацию таможенного мониторинга для выявления признаков нарушения законодательства и устранения их негативных последствий, а также для реализации возможности проведения лицами, участвующими в эксперименте, самостоятельной оценки результатов таможенного мониторинга. Таким образом, самооценка невластных субъектов выступает частью мониторинга в финансовой сфере.

Самооценка неразрывно связана с самоконтролем, который в современных условиях позиционируется учеными в качестве основного вида контроля деятельности хозяйствующих субъектов [18]. В практике зарубежных стран также процедуры налогового и иного мониторинга в финансовой сфере основываются на результатах работы внутреннего контроля самой компании за правильностью налогообложения операций. Результаты внутренней налоговой экспертизы операций принимаются налоговыми органами для проведения контроля, что снижает временные и материальные расходы на налоговое администрирование [4, с. 178]. Кроме того, в международной практике в режиме горизонтального (налогового) мониторинга налоговые органы используют результаты не только внутреннего налогового контроля налогоплательщика, но и внешних аудиторов и консультантов для определения достоверности налоговой отчетности [5, с. 70].

## **Мониторинг в финансовой сфере и цифровизация государственного контроля и надзора**

Безусловно, мониторинг в финансовой сфере – определенное отражение цифровизации государственного контроля и надзора. В связи с этим ученые выделяют методы финансового мониторинга финансовой стабильности и цифровизации федеральных округов, ранжирование округов с целью оценки процессов цифровизации для принятия

эффективных управленческих решений, связанных с формированием единого финансово-экономического пространства в России [\[19\]](#).

Ученые подчеркивают связь цифровизации и налогового мониторинга, позиционируя последний в качестве прозрачного и доверительного взаимодействия бизнеса и налогового органа в электронной форме, способствующего сокращению налоговых рисков для компаний [\[14, с. 26\]](#), справедливо выделяют технологическую составляющую процесса взаимодействия государственного органа и подконтрольного лица [\[4, с. 181\]](#).

Введение таможенного мониторинга также нельзя представить без цифровизации административных процедур таможенного контроля. Согласно п. 8 Постановления Правительства РФ от 16.02.2023 № 240 в течение срока проведения эксперимента по таможенному мониторингу информационно-программными средствами Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов ежеквартально в автоматическом режиме осуществляется сбор сведений о показателях таможенного декларирования ( осуществления внешнеэкономической деятельности) лица, участвующего в эксперименте.

Таким образом, цифровизация контроля и надзора в финансовой сфере сформировала условия для внедрения инструментов мониторинга, базирующегося на открытости данных невластного субъекта, на прозрачности проверяемой деятельности, доступности информации о ней для государства в лице контролирующих органов.

### **Административно-процедурные тенденции регулирования мониторинга в финансовой сфере**

Ведущие специалисты на основе факторного анализа выделяют следующие основные факторы анализа налоговых поступлений: социально-экономические; законодательные; налоговое администрирование [\[14, с. 11\]](#). Полагаем, что аналогичные факторы имеют место и в таможенной сфере регулирования, и могут быть использованы применительно к финансовой сфере в целом. С этой точки зрения, все три группы факторов в большей или меньшей степени влияют на реализацию финансовых целей публичной власти. В то же время применительно к инструментарию контрольно-надзорной деятельности следует особо обозначить влияние факторов законодательства (а точнее, его реформирования, оптимизации в изменившихся внешних условиях) и администрирования. Представляется, эти факторы доминируют в трансформации инструментов контрольно-надзорного взаимодействия государства в лице контролирующих, обеспечивающих финансовую дисциплину органов и невластных субъектов. Законодательные новации призваны нормативно обеспечить качественно новые приоритеты контроля и надзора в финансовой сфере, а изменения в администрировании направлены на административно-процедурную оптимизацию взаимодействия граждан и организаций с контролерами.

Применительно к последнему аспекту уместно привести научную позицию, заключающуюся в том, что налоговый мониторинг представляет собой не форму налогового контроля, а способ разрешения и предупреждения возникновения налогового спора. Наряду с традиционными административной и судебной формами разрешения налоговых споров ученые выделяют альтернативные, к которым в российском законодательстве относят налоговый мониторинг и заключение соглашения в судебном процессе по налоговому спору [\[20, с. 58-59\]](#). В отдельных государствах в качестве аналога меры по предупреждению налогового спора применяется практика выдачи налоговыми органами предварительных заключений (Швеция) или

предварительных решений (Израиль) [\[3, с. 27\]](#). Полагаем, что мониторинг в финансовой сфере представляет собой определенную стадию взаимодействия между контрольным органом и невластным субъектом, предшествующую не только административному или судебному рассмотрению споров, но и предшествующую самому контролю (доконтрольную стадию), либо представляющую собой его альтернативу (мониторинг вместо традиционных проверок).

Таким образом, на основе проведенного анализа институтов налогового и таможенного мониторинга как типичных разновидностей мониторинга в финансовой сфере можно выделить следующие административно-процедурные тенденции правового регулирования и реализации данных инструментов управления в финансовой сфере.

1 . Административные процедуры мониторинга в финансовой сфере основаны на цифровизации государственного контроля и надзора.

2 . Процедурной особенностью мониторинга в финансовой сфере выступает признак «инициативы снизу», то есть данные процедуры генерируются добровольно, по инициативе подконтрольно лица [\[20, с. 59\]](#).

3. Мониторинг в финансовой сфере может рассматриваться как способ информирования (передачи информации) о деятельности подконтрольного лица.

4 . Мониторингу в финансовой сфере присущ ограниченный характер [\[20, с. 60\]](#), он распространяется на небольшую категорию подконтрольных лиц (крупные налогоплательщики при налоговом мониторинге, уполномоченные экономические операторы и представители промышленных кластеров при таможенном мониторинге). Подобная ограниченность присуща и зарубежным практикам мониторинга. в частности, горизонтальный мониторинг в Нидерландах применялся только к крупным компаниям [\[3, с. 27\]](#).

5 . Важным свойством мониторинга в финансовой сфере и одновременно его целью выступает снижение конфликтности и развитие фидuciарности [\[15\]](#) в финансовой сфере. Мониторинг в финансовой сфере позиционируется в качестве самостоятельного способа разрешения и профилактики споров. Практика постконтроля, традиционно применяемого контролирующими органами в качестве приоритетного метода проверки, уступает место режиму профилактики правонарушений [\[5, с. 66\]](#).

6 . Регуляции мониторинга в финансовой сфере присущ переход от нормативного к индивидуальному регулированию, основанному на заключении соглашений с подконтрольными лицами.

7 . Полагаем, что правовое регулирование мониторинга в финансовой сфере отражает определенное смягчение регулирования, внедрение элементов самореулирования и самооценки. Согласно современным мировым тенденциям при планировании контрольно-роверочной работы основной акцент делается не на фискальный подход, а на аналитический [\[5, с. 65\]](#).

Это далеко не полный перечень административно-процедурных тенденций развития института мониторинга в финансовой сфере. Ученым и практикам еще предстоит оценить особенности его правового регулирования, обосновать его место в структуре государственного контроля и надзора в финансовой сфере.

## **Заключение**

Налоговый и таможенный мониторинг рассмотрены нами с точки зрения типизированных разновидностей мониторинга в финансовой сфере. Безусловно, последний может включать в себя и иные формы мониторинга как инструмента государственного контроля и надзора.

Несмотря на отсутствие равномерности развития мониторинга в различных сферах финансовых отношений (налоговый мониторинг закреплен в законодательстве в качестве формы налогового контроля, а таможенный мониторинг реализуется пока в экспериментальном режиме), можно выделить их общие административно-процедурные тенденции.

Важность дальнейших разработок вопросов мониторинга в финансовой сфере обусловлена тем, что параметры подобного инструмента контроля и надзора влияют на эффективность государственного управления в целом [\[7\]](#). Мониторинг в финансовой сфере рассматривается в контексте развития финансового менеджмента, направленного на обеспечение финансовой стабильности территорий и учитывая необходимость цифровизации их экономики [\[19\]](#).

Следует согласиться с позицией специалистов применительно к налоговому мониторингу о том, что данный механизм позволяет налоговым органам заменить контрольные проверки постоянным мониторингом деятельности налогоплательщика и выйти на более качественный уровень создания благоприятных условий для исполнения налоговых обязательств [\[14, с. 26\]](#). Данную оценку с полным основанием можно применить к мониторингу в финансовой сфере в целом, ко всем разновидностям мониторинга как инструмента контроля и надзора. Рассматриваемый механизм позволяет принципиальным образом изменить характер контрольно-надзорного взаимодействия в финансовой сфере, снизить конфликтность в ней и повысить взаимное доверие сторон контрольно-надзорных отношений.

## **Библиография**

1. Кобзарь-Фролова М.Н., Васянина Е.Л. К вопросу о перспективах развития финансового права // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2022. Т. 17. № 4. С. 228-237.
2. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Цифровизация финансового контроля: правовое регулирование // Правовая информатика. 2022. № 3. С.4-12.
3. Горина Г.А., Ахмадеев Р.Г. Горизонтальный налоговый мониторинг – международный опыт // Финансы и кредит. 2014. № 38 (614). С. 26-31.
4. Литвинова Ю.М. Налоговый мониторинг: опыт правового регулирования в зарубежных странах и перспективы развития в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 4 (50). С. 175-182.
5. Кузнецов Н.Г., Цепилова Е.С. Налоговый мониторинг налогоплательщиков – российский опыт и перспективы // Финансовые исследования. 2014. № 4 (45). С. 65-72.
6. Chatzimichael, K., Kalaitzidakis, P. & Tzouvelekas, V. Tax evasion, tax monitoring expenses and economic growth: an empirical analysis in OECD countries. Empir Econ 57, 285–300 (2019). <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1441-8>
7. Irizepova, M.S., Perekrestova, L.V., Mytareva, L.A., Starostina, E.S., Fisher, O.V. (2017). Influence of State Tax Monitoring on the Russian Federation's Economic Policy

- Implementation. In: Popkova, E. (eds) Overcoming Uncertainty of Institutional Environment as a Tool of Global Crisis Management. Contributions to Economics. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-60696-5\\_80](https://doi.org/10.1007/978-3-319-60696-5_80)
8. Li, J., Paisey, A. (2005). Tax Monitoring in China. In: International Transfer Pricing in Asia Pacific. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230511606\\_14](https://doi.org/10.1057/9780230511606_14)
9. Агамагомедова С.А. Таможенный мониторинг: административно-правовая характеристика // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 63-70.
10. Зимакова Л.А., Костякова Ю.В., Дорохова Е.И. Трансляция опыта проведения налогового мониторинга на таможенную сферу (таможенный мониторинг) // Вестник Российской таможенной академии. 2021. № 4 (57). С. 103-116.
11. Грачева Е.Ю., Арзуманова Л.Л., Петрова И.В., Соболь О.С. Информационно-аналитическая записка об исполнении законодательства Российской Федерации в свете противодействия незаконным финансовым операциям // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8 (36). С. 169-178.
12. Агамагомедова С.А. Финансовый и таможенный контроль: аспекты соотношения и проблемы разграничения // Государство и право. 2023. № 3. С. 158-164. DOI: [10.31857/S102694520021450-6](https://doi.org/10.31857/S102694520021450-6)
13. Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 31 с.
14. Мишустин М.В. Факторы роста налоговых доходов: макроэкономический подход // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 5. С. 8-27.
15. Бакаева О.Ю., Покачалова Е.В. Мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных правоотношениях // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. № 4. С. 616-643.
16. Mordvintsev, A., Polyakov, D., Sazonov, S., Dmitriev, A. (2020). Strategic Audit as an Integral Part of External State (Municipal) Financial Monitoring in the Modern Context. In: Kolmykova, T., Kharchenko, E. (eds) Digital Future Economic Growth, Social Adaptation, and Technological Perspectives. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 111. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-39797-5\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-030-39797-5_17)
17. Persaud, N., Dagher, R. (2021). Making Monitoring and Evaluation a Part of National and Organizational Culture. In: The Role of Monitoring and Evaluation in the UN 2030 SDGs Agenda. Pp. 119-145. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-70213-7\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-70213-7_5)
18. Кобзарь-Фролова М.Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контроля деятельности хозяйствующих субъектов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 139-148.
19. Yashina, N.I., Kashina, O.I., Pronchatova-Rubtsova, N.N., Yashin, S.N., Kuznetsov, V.P. (2021). Financial Monitoring of Financial Stability and Digitalization in Federal Districts. In: Popkova, E.G., Sergi, B.S. (eds) "Smart Technologies" for Society, State and Economy. ISC 2020. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 155. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-59126-7\\_115](https://doi.org/10.1007/978-3-030-59126-7_115)
20. Цветкова Е.А. Сравнительно-правовой анализ альтернативных способов разрешения налоговых споров на примере России, США, Нидерландов, Германии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 2 (63). С. 58-64.

## Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

**РЕЦЕНЗИЯ** на статью на тему «Мониторинг в финансовой сфере: актуальные административно-процедурные тенденции».

**Предмет исследования.** Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным административно-процедурным тенденциям мониторинга в финансовой сфере. Автором выбран особый предмет исследования: предложенные вопросы исследуются с точки зрения финансового, налогового, таможенного и административного права, при этом автором отмечено, что «...трансформация должна основываться на пересмотре и актуализации принципов управленческого воздействия, а также его инструментов и форм». Изучаются НПА, имеющие отношение к цели исследования. Также изучается и обобщается большой объем российской научной литературы по заявленной проблематике, анализ и дискуссия с данными авторами-оппонентами присутствует. При этом автор отмечает: «...мониторинг относится к инструментам финансового контроля и надзора».

**Методология исследования.** Цель исследования определена названием и содержанием работы: «...налоговый мониторинг представляет собой закрепленную в действующем налоговом законодательстве форму налогового контроля», «Достаточно часто понятие мониторинга используется совместно с понятием аудита». Они могут быть обозначены в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов, связанных с вышеназванными вопросами и использованием определенного опыта. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана определенная методологическая основа исследования. Автором используется совокупность общенаучные, частнонаучных, специально-юридических методов познания. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить подходы к предложенной тематике и повлияли на выводы автора. Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором применялись формально-юридический и сравнительно-правовой методы, которые позволили провести анализ и осуществить толкование норм актов российского законодательства и сопоставить различные документы. В частности, делаются такие выводы: «...считаем возможным выделить понятие мониторинга в финансовой сфере и провести анализ особенностей его реализации и тенденций административно-процедурного регулирования в современных условиях в целях повышения его эффективности» и др. Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели статьи, позволяет изучить многие аспекты темы.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Данная тема является важной в России, с правовой точки зрения предлагаемая автором работа может считаться актуальной, а именно он отмечает, что «...особую востребованность получают научные исследования контрольно-надзорных инструментов в финансовой сфере, сфере, закономерно выступающей базой для иных форм управленческого воздействия на современные общественные отношения». И на самом деле здесь должен следовать анализ работ оппонентов, и он следует и автор показывает умение владеть материалом. Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только приветствовать.

Научная новизна. Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнения. Она выражается в конкретных научных выводах автора. Среди них, например, такой: «Полагаем, что мониторинг в финансовой сфере представляет собой определенную стадию взаимодействия между контрольным органом и невластным субъектом, предшествующую не только административному или судебному рассмотрению споров, но

и предшествующую самому контролю (доконтрольную стадию), либо представляющую собой его альтернативу (мониторинг вместо традиционных проверок»). Как видно, указанный и иные «теоретические» выводы «...налоговый мониторинг представляет собой не форму налогового контроля, а способ разрешения и предупреждения возникновения налогового спора» могут быть использованы в дальнейших исследованиях. Таким образом, материалы статьи в представленном виде могут иметь интерес для научного сообщества.

Стиль, структура, содержание. Тематика статьи соответствует специализации журнала «Финансовое право и управление», так как посвящена актуальным административно-процедурным тенденциям мониторинга в финансовой сфере. В статье присутствует аналитика по научным работам оппонентов, поэтому автор отмечает, что уже ставился вопрос, близкий к данной теме и автор использует их материалы, дискутирует с оппонентами. Содержание статьи соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели своего исследования. Качество представления исследования и его результатов следует признать доработанным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология, результаты исследования, научная новизна. Оформление работы соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенные нарушения данных требований не обнаружены.

Библиография достаточно полная, содержит публикации, к которым автор постоянно обращается. Это позволяет автору правильно определить проблемы и поставить их на обсуждение. Следует высоко оценить качество представленной и использованной литературы. Присутствие научной литературы показало обоснованность выводов автора и повлияло на выводы автора. Труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию многих аспектов темы.

Апелляция к оппонентам. Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Автор описывает разные точки зрения оппонентов на проблему, аргументирует более правильную по его мнению позицию, опираясь на работы оппонентов, предлагает варианты решения проблем.

Выводы, интерес читательской аудитории. Выводы являются логичными, конкретными «... на основе проведенного анализа институтов налогового и таможенного мониторинга как типичных разновидностей мониторинга в финансовой сфере можно выделить следующие административно-процедурные тенденции правового регулирования и реализации данных инструментов управления в финансовой сфере» (идет их перечисление). Статья в данном виде может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным в статье вопросам. На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи «рекомендую опубликовать».

NB: Административное право и практика администрирования

*Правильная ссылка на статью:*

Ахтанина Н.А. — Актуальные направления совершенствования административно-правовых методов противодействия экстремизму в современных условиях // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 84 - 92. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.44092 EDN: MFMSFW URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=44092](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=44092)

## **Актуальные направления совершенствования административно-правовых методов противодействия экстремизму в современных условиях**

Ахтанина Наталья Анатольевна

кандидат юридических наук

старший преподаватель, кафедра административного права и административной деятельности ОВД,  
Орловский юридический институт МВД России им. В.В. Лукьянова

302027, Россия, г. Орел, ул. Игнатова, 2

✉ akhtanina@inbox.ru



[Статья из рубрики "Теория и наука административного и муниципального права"](#)

### **DOI:**

10.7256/2306-9945.2023.4.44092

### **EDN:**

MFMSFW

### **Дата направления статьи в редакцию:**

21-09-2023

### **Дата публикации:**

31-12-2023

**Аннотация:** Экстремизм представляет собой большую проблему в общественной жизни граждан. Указом Президента РФ были положены основные направления противодействию экстремизму. Однако, в современном мире, в котором постоянно совершенствуются информационные технологии, совершенствуется техническая база, расширяются возможности общения в сети Интернет. Соответственно для граждан, склонных к совершению правонарушений, открывается широкий спектр возможностей для коммуникации между собой, в том числе и для призыва к совершению определенного рода противоправных действий. В статье обосновываются предложения по совершенствованию деятельности ОВД (полиции) по предупреждению и пресечению

правонарушений экстремистской направленности, методики профилактических мероприятий, проводимых сотрудниками полиции по предупреждению и пресечению правонарушений экстремистской направленности, отвечающей требованиям современного общества и государства. При проведении исследования автором использованы общие и частные научные методы познания: - диалектический метод (при обозрении понятия экстремизм, установлении связей и противоречий); - толкования норм права (при изучении норм, регулирующих вопросы противодействия экстремизму); - системно-структурный (при изучении условий и порядка привлечения к ответственности; - логический, а также иные методы. Таким образом, исследуя административно-правовой механизм противодействия экстремизму, следует отметить, что субъектами противодействия являются различные органы государственной власти, ключевое место среди которых занимают органы внутренних дел. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» возложил на полицию обязанность, которая выражается в предупреждении, выявлении и пресечении экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, а также граждан. Профилактическая работа по противодействию экстремизму должна осуществляться на уровне формирования как индивидуального, так и коллективного сознания у различных категорий населения, отрицательного отношения к актам террора. Работа в данном направлении представляет собой деятельность, направленную на формирование убежденности в неприемлемости данных действий в обществе, непризнании такого поведения в обществе, толерантному и гуманному отношению к окружающим.

**Ключевые слова:**

экстремизм, терроризм, профилактика, административное правонарушение, преступление, полиция, административная ответственность, информационные технологии, экстремистские материалы, противодействие

Произошедшие в конце XX века изменения в различных областях государственной деятельности России затронули все сферы жизни общества и способствовали возникновению и развитию такого правового явления, как экстремизм, которое в настоящий момент стало неотъемлемой частью жизни не только российского, но и международного сообщества. Понятие «экстремизм» является сложным и многогранным. Чёткое понимание и толкование данного правового явления отсутствует в научной литературе, в связи с чем появляются сложности в едином понимании дефиниции в международном сообществе и вопрос о том, какие действия можно отнести к экстремистским остается открытым. Само слово происходит из французского языка и имеет значение «крайний». Л. П. Крысин толкует «экстремизм» как приверженность к крайним взглядам и мерам [\[1\]](#), обычно присущим в политике.

Экстремизм является сложным явлением, который принято рассматривать не только в правовом аспекте, но и в социальном и политическом. В связи с отсутствием точной дефиниции понятия «экстремизм» существует множество его проявлений, классифицирующиеся по цели, мотиву, направленности. Наиболее распространенной в научном сообществе является следующая классификация [\[2\]](#):

1. политический экстремизм;
2. национальный экстремизм;

### 3. религиозный экстремизм.

Данные виды экстремистской деятельности могут совместно сосуществовать в одном проявлении. Так, к примеру, после вхождения на территорию Дагестана в 1999 году различных формирований, чья деятельность была направлена на смену государственной власти и «строительства исламского государства», боевики Кебедова Б. М. стали являться одной из основных сил в данном конфликте. Незаконные действия, осуществляемые боевиками, совмещают в себе все перечисленные ранее виды экстремизма.

В Российской Федерации термин «экстремизм» не является законодательно закрепленным. В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. №114 «О противодействии экстремистской деятельности» определение «экстремизма» является комплексным и включает в себя перечень действий, приравнивающихся к экстремистским – насильственное изменение основ конституционного строя; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; воспрепятствование законной деятельности государственных органов; призыв к осуществлению указанного и другие действия, указанные в законе. В текущий период времени борьба с экстремизмом является одной из основополагающих задач, стоящих перед государством и его правоохранительными органами. Правонарушения экстремистской направленности представляют собой не просто деяние, угрожающее основам конституционного строя, но и действия, разоблачающие социальные и нравственные ценности граждан [\[3\]](#).

Констатируем и тот факт, что Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (далее - ЕКРН) выразила критику данной дефиниции [\[4\]](#), отмечая расплывчатость данного определения, в связи с чем рекомендовала пересмотреть определение экстремизма в «О противодействии экстремистской деятельности».

Одной из злободневных проблем мирового сообщества в целом, и российского в частности связано с распространением такого негативного явления как молодежный экстремизм. Анализ социально-демографических признаков экстремистов показывает, что в молодежном экстремизме, задействованы лица с определенными свойствами:

- 1) в основных случаях – лица мужского пола. Участие лиц женского пола представляют единичные случаи, в процентном соотношении примерно 5%;
- 2) возрастные рамки участников молодежного экстремизма варьируются в пределах от 14 до 30 лет. Наиболее предрасположенными к вовлечению в экстремистские группировки считаются подростки в возрасте от 14 до 20 лет. Такая возрастная группа быстрее впитывает ксенофобские и экстремистские идеи;
- 3) уровень образования в процентном соотношении недостаточный высокий. В основных случаях у участников молодежного экстремизма выявлено наличие неполного среднего или основного, а именно 18%, среднего полного, около 30% или среднего профессионального образования, примерно 36%. И только 16% участников имеют высшее образование;
- 4) сфера деятельности или определенное место работы практически во всех случаях представляет собой низко квалификационную, физически тяжелую и плохо оплачиваемую работу. В основных случаях, примерно 2/3 от всего числа преступников составляет работающее население. И только 1 /3 составляют лица, не имеющие постоянных источников дохода.

- 5) как правило, уровень материального обеспечения практически у всех участников молодежного экстремистского движения достаточно низкий.
- 6) семейные отношения практически у 90% экстремистов отсутствуют.

В последние десятилетие популярность научных исследований в сфере противодействия экстремизму резко возросла<sup>[5]</sup>. В своих работах об этом рассуждали такие учёные, как Е. В. Сальников, Н. В. Башкиров, Н. Ф. Кузнецова, А. Г. Дугин и другие. Особая опасность данных противоправных действий заключается в том, что под угрозой находятся не только определенные слои населения, но и социальные макрообщности – этнос, нация, конфессия и государство. В данном случае, вред от совершения экстремистского акта причиняется не конкретному индивиду, а всему сообществу, к которому он относится.

Законодательное регулирования профилактики и запрета на организацию экстремистской деятельности нуждается в некоторой доработке, несмотря на четкий и неуклонный контроль, проводимый правоохранительными органами. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) существует несколько правовых норм, предусматривающих ответственность за нарушения, совершаемые лицом в данной сфере. Статья 20.29 КоАП РФ «Производство и распространение экстремистских материалов» является основополагающей в данном правовом институте. Перечень экстремистских материалов является законодательно закрепленным в Российской Федерации, в связи с чем, данная статья имеет тесную связь с другими административно-правовыми нормами, например статьей 20.3. КоАП РФ «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами» и статьей 13.15 КоАП «Злоупотребление свободой массовой информации». Санкции по данным правовым нормам являются относительно – определенными, указывают максимальный и минимальный размер наказания, за исключением последней из указанных ранее статей, санкция по данному правонарушению является не только относительно – определенной, но и альтернативной.

Административная ответственность имеет определенную особенность – некоторые виды статей могут совмещаться при вынесении наказания. Статья 20.3.3 КоАП РФ «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации...» предполагает возможность применения вместе со статьями 20.29 КоАП РФ «Производство и распространение экстремистских материалов...» и 20.3 КоАП РФ «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики...». Статья 20.3.3 является введена недавно, хотя ее принятие назревало на протяжении нескольких лет и своего апогея ситуация достигла после начала проведения специальной военной операции Вооруженными Силами Российской Федерации на территории Украины в целях защиты суверенитета России, ее граждан, а также поддержания международной безопасности<sup>[6]</sup>. По статистике, случаи проявления негативного отношения граждан к действиям Вооруженных Сил Российской Федерации значительно участились, при этом формы проявления такого отношения различны – участие в несанкционированных митингах, одиночных пикетах, публикация материалов, дискредитирующих деятельность российских военных в социальных сетях и иных СМИ.

Упоминая административно-правовой механизм противодействия экстремизму, следует

отметить, что субъектами противодействия являются различные органы государственной власти, ключевое место среди которых занимают органы внутренних дел. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» возложил на полицию обязанность, которая выражается в предупреждении, выявлении и пресечении экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, а также граждан [7]. К.А. Кареева-Попелковская утверждает, что основным методом в противодействии экстремизму является метод убеждения, направленный на изменение сознания конкретного лица или группы лиц, однако, метод принуждения, включающий в себя применение негативных мер воздействия на граждан, совершающих правонарушения является необходимым способом, который имеет ключевое значение для сотрудников правоохранительных органов в предупреждении и пресечении правонарушений. Таким образом, необходимо отметить, что метод убеждения и принуждения составляют комплекс мер, действующих на сознание и поведение людей [8].

Таким образом обусловленным представляется тот факт, что совершенствование необходимо не только в законодательной сфере, но и в правосознании людей. Чаще всего в экстремистской деятельности замешаны граждане, не имеющие полного представления о совершенных ими поступках и их последствиях, в основном – несовершеннолетние, а также граждане, не представляющие значение социальных и нравственных ценностей, не имеющие понятия о важности поддержания нужного уровня нравственности в государстве [9]. Многие граждане не имеют представления, что совершенное ими правонарушение связано с экстремистской деятельностью. Частым примером в данном явлении выступает совершение правонарушений по статье 20. 29 КоАП «Производство и распространение экстремистских материалов». Статьей 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», пунктом 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, на Министерство Юстиции возложены функции по ведению, опубликованию и размещению в сети Интернет «Федерального списка экстремистских материалов». Многие граждане не только не ознакамливаются с этим списком намерено, но и в целом не знают о существовании данного официально закрепленного перечня.

Формирование законопослушного поведения среди граждан, предупреждение правонарушений в определенной сфере является приоритетной задачей для сотрудников органов внутренних дел [10]. Совершение противоправных деяний подростками в основной своей массе влечет совершение нарушений норм права совершеннолетними гражданами. Секретарь Совета безопасности России Н. Патрушев на выездном заседании в Тюмени 19 февраля 2019 года, отметил, что «важно оказывать положительное воздействие на массовое сознание детей, повышать уровень их правосознания, прививать российские духовно-нравственные ценности». Профилактическая работа, включающая в себя меры пропагандистского и воспитательного характера, в целях недопущения увеличения числа правонарушений в сфере экстремизма является одной из ключевых в деятельности сотрудников органов внутренних дел [11], основным контингентом которой являются несовершеннолетние граждане – подростки, молодежь. При этом пропаганда должна включать в себя: просветительскую работу, распространение и освещение информации, позволяющей гражданам достичь базового уровня знаний в сфере экстремистской деятельности; предоставление данных, имеющих информационный и рекомендательный характер; демонстрация примеров должного и правомерного поведения.

Необходимость периодического осуществления воспитательной работы сотрудниками органов внутренних дел в образовательных организациях различных уровней не поддается сомнению на протяжении многих лет, после того, как был замечен резкий скачок совершения правонарушений экстремистской направленности среди молодежи. Согласно официальной статистике МВД России на территории Российской Федерации действует более 140 экстремистских молодежных организаций, вовлеченность молодых людей составляет почти 15 тысяч человек. При этом экстремистская деятельность среди молодежи все чаще принимает организованный характер. В «Методических рекомендациях по профилактике и противодействию экстремизму в молодежной среде» констатируется, что более 80% лиц, совершивших преступления экстремистского характера, составляют люди достигшие возраста от 14 до 29 лет, при этом учете в органах МВД России состоят 382 неформальных молодежных объединения, 40 из них представляют наибольшую общественную опасность<sup>[12]</sup>.

Основным способом распространения информации экстремистского характера, дискредитирующей деятельность российских военных, содержащих материалы или символику нацистского характера, материалы, унижающие честь и достоинство определенных макро – и микрообщностей, проживающих на территории Российской Федерации, включающие в себя призывы к насильственному изменению основ конституционного строя является публикация материалов в сети Интернет.

Исходя из судебной практики, проведя статистическое исследование можно заключить, что в последний год наиболее распространенным преступлением экстремистской направленности является совершение деяния, предусмотренных статьей 20.3.3 КоАП РФ. В Постановлении Четвертого кассационного суда общей юрисдикции отклонена жалоба от 27 декабря 2022 года по делу №16-7451 по изменению административного наказания для гражданина Российской Федерации, осуществляющей действия, дискредитирующие деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – ВС РФ), а конкретно – размещение видеоролика, содержащего материалы и информацию, направленную на воспрепятствование использования ВС РФ, в целях защиты ее интересов, защиты граждан, поддержания мира и безопасности. Ролик был доступен неограниченному числу лиц. Ранее Шестой Кассационный суд отклонил жалобу по изменению санкции административной ответственности по аналогичному делу. Данные примеры показывают, что распространение информации, дискредитирующей действия ВС РФ происходит наиболее часто посредством использования глобальной сети Интернет.

По нашему мнению важно также отметить, что по общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения. Согласно данной норме, в случае если лицо, являющееся организатором публичного мероприятия, совершило деяние экстремистской направленности по статье 20.2. КоАП РФ, а по истечении ста восьмидесяти дней совершило повторные действия, содержащие в себе нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, то уголовная ответственность, предусмотренная Уголовным Кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ) за неоднократное совершение данного административного правонарушения (статья 212.2 УК РФ) будет исключена, а лицо повторно будет подвергнуто административной ответственности.

Согласно вышесказанному, мы пришли к следующим выводам:

- 1) За последние 10 лет в глобальном информационно-коммуникационном пространстве участились случаи распространения публичных призывов к совершению экстремистской деятельности путем размещения информационных ресурсов, одобряющих насилие. Отслеживание и пресечение подобных актов трудновыполнимая задача: обширность сетевого пространства не позволяет тотального контроля над интернетом. Кроме того, нехватка специалистов данного профиля в правоохранительных органах и огромная нагрузка на них мешающая пресечению подобных правонарушений.
- 2) В настоящий период времени административно – правовое противодействия экстремизму нуждается в законодательной инициативе, по изменению сроков давности для конкретных правонарушений в сфере противодействия экстремизму. Следует увеличить период истечения срока давности для конкретных видов правонарушений экстремистской направленности с двух месяцев (по общему правилу) и трёх месяцев (по делу рассматриваемому судьей) до отметки в шесть месяцев.

## **Библиография**

1. Крысин Л. П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. М: ЭКСМО, 2008. С. 185-186.
2. Константинов В. В., Осин Р. В. Психология экстремизма: учебное пособие для студентов направления подготовки 37.03.01 «Психология» / В.В. Константинов, Р.В. Осин. М.: Изд-во ПЕРО. 2019. С.110-115.
3. Сальников Е.В. Федеральный список экстремистских материалов как порождение культуры «Fan-Fiction»// Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2017. № 23(1). С. 193-207.
4. Рубан А.Д. Противодействие криминальным экстремистским проявлениям, связанным с избирательными кампаниями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Рубан Алиса Дмитриевна. Санкт-Петербург. 2021. с. 15-21.
5. Амелин Р.В., Добробаба М.Б., Капитанец Ю.В., Капитанец М.Э., Мильшина И.В., Мошкина Н.А., Плещева М.В., Чаннов С.Е., Чистякова Л.В. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая: комментарий к главам 15-32 КоАП РФ // под общ. ред. Л.В. Чистяковой. ИД "ГроссМедиа": РОСБУХ. 2019. с. 85-115.
6. Киреев М.П., Левин А.О. Правовые и организационные основы предупреждения терроризма в Российской Федерации. Научный Портал МВД России. 2014. №4. с. 91-96.
7. О заключении Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью по итогам пятого мониторингового цикла в отношении России. Доклад ЕКРН по Российской Федерации от 5 октября 2021 года [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mid.ru>. Дата обращения 10 ноября 2023 года.
8. Степкин Р.М., Ряпухина И.А. О некоторых вопросах правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 3. с. 83-87.
9. Нагорный А.П., Попов А.Н. Профилактика экстремизма и терроризма среди молодежи России. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73) №1. с. 105-115.
10. Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) // Вестник Санкт-

- Петербургского университета МВД России. 2022. № 2 (94). С. 69-72.
11. Сальников Е.В. Экстремистское насилие в обществе: феномен, сущность, стратегия социального бытия: автореферат диссертации доктора юридических наук // Сальников Евгений Вячеславович. Краснодар. 2021. с.30-41.
  12. Методические рекомендации по профилактике и противодействию экстремизму в молодежной среде (разработаны Минспортузмом России совместно с МВД России и ФСБ России) // Наша молодежь. 2016. № 6. с. 42.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Представленная на рецензирование научная статья на тему: «Актуальные направления совершенствования административно-правовых методов противодействия экстремизму в современных условиях» представляет собой актуальное исследование. В рецензируемой статье авторами определена цель исследования и его задачи. Обоснована актуальность, где, в частности, авторами подчеркнуто, что в текущий период времени борьба с экстремизмом является одной из основополагающих задач, стоящих перед государством и его правоохранительными органами. Правонарушения экстремистской направленности представляют собой не просто деяние, угрожающее основам конституционного строя, но и действия, разоблачающие социальные и нравственные ценности граждан.

Предметом исследования в самом общем виде выступил административно-правовой механизм противодействия экстремизму.

Можно согласиться с мнением авторов статьи о том, что одной из злободневных проблем мирового сообщества в целом, и российского в частности связано с распространением такого негативного явления как молодежный экстремизм.

В статье проанализированы актуальные вопросы и проблемы развития категориального аппарата для развития российского законодательства в сфере противодействия экстремизму и экстремистским проявлениям. В частности, обращено внимание на то, что в Российской Федерации термин «экстремизм» не является законодательно закрепленным. Имеются пробелы и в административно-правовом регулировании.

В этой связи, законодательное регулирование профилактики и запрета на организацию экстремистской деятельности нуждается в некоторой доработке, несмотря на четкий и неуклонный контроль, проводимый правоохранительными органами.

Заслуживает внимания и положительной оценки позиция авторов рецензируемой статьи о необходимости совершенствования не только действующего законодательства, но и работы с повышением уровня правосознания людей.

Ведь, по мнению авторов, чаще всего в экстремистской деятельности замешаны граждане, не имеющие полного представления о совершенных ими поступках и их последствиях, в основном – несовершеннолетние, а также граждане, не представляющие значение социальных и нравственных ценностей, не имеющие понятия о важности поддержания нужного уровня нравственности в государстве. Многие граждане не имеют представления, что совершенное ими правонарушение связано с экстремистской деятельностью.

При подготовке рецензируемой научной статьи использованы научные работы отечественных исследователей, материалы методического характера по проблеме исследования.

В статье проведен анализ использованных публикаций по проблеме исследования,

однако, как мы полагаем, авторам все же не удалось развернуть полноценную научную дискуссию. Несмотря на сказанное, данное обстоятельство, в целом не влияет на ее качество, глубину исследовательской концепции и научный результат.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем, что рецензируемая научная статья на тему: «Актуальные направления совершенствования административно-правовых методов противодействия экстремизму в современных условиях» соответствует необходимым требованиям, предъявляемым к такому виду научных работ. Она способна вызвать читательский интерес и рекомендуется к опубликованию в искомом научном журнале.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Султанов К.А. — К вопросу о практических проблемах выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности (по материалам судебной практики) // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 93 - 105. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.40631 EDN: MNJKCB URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=40631](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=40631)

## **К вопросу о практических проблемах выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности (по материалам судебной практики)**

Султанов Камиль Арифович

кандидат экономических наук

Доцент, Доцент кафедры публичного права и правового обеспечения управления, Государственный университет управления, (Москва)

117997, Россия, г. Москва, Рязанский проспект, 99

✉ mpkr@mail.ru



[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и федеративное устройство"](#)

### **DOI:**

10.7256/2306-9945.2023.4.40631

### **EDN:**

MNJKCB

### **Дата направления статьи в редакцию:**

01-05-2023

### **Дата публикации:**

31-12-2023

**Аннотация:** Согласно Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное право находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. В статье на основе анализа практики рассмотрения судами административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, принимаемых законодательными органами государственной власти на региональном уровне, выделяются особенности рассмотрения, выявляются проблемные вопросы и перспективы нормотворчества государственных органов публичной власти субъекта РФ. Законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях также

являются совместными вопросами федеральных и региональных законодательных органов власти. При обжаловании таких нормативных актов суды руководствуются как КоАП РФ так и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Основным выводом проведённого исследования является наличие в настоящее время судебная практика по оспариванию законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях противоречащих федеральному законодательству. Несмотря на детальные проверки законов перед принятием, проблема существования нелегитимных региональных законов остается актуальной. Приводятся конкретные примеры по принятию региональных актов об административных правонарушениях с превышением полномочий субъекта РФ. Новизна исследования заключается в оценке актуального состояния законодательства и судебной практики его реализации. Особым вкладом автора в исследование темы является определение путей дальнейшего совершенствования и перспектив развития процедуры принятия и оспаривания региональных законов об административных правонарушениях. Практическая значимость исследования заключается в разработке научно-обоснованных предложений по дополнительному глубокому осмыслению и развитию правоотношений в сфере нормотворчества на региональном уровне, в том числе и с точки зрения судебного нормоконтроля.

**Ключевые слова:**

законодательство субъектов РФ, административная ответственность, уполномоченные органы, административный штраф, судебный контроль, КоАП РФ, полиция, административное судопроизводство, суд, законы

В ходе реализации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях весьма часто возникают теоретические и практические проблемы определения соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности. Данная тема является весьма дискуссионной и актуальной на протяжении длительного периода.

Особые теоретические и практические предложения по данной тематике неоднократно высказывали, известные ученые административисты, такие как: М.Я. Масленников, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, М.В. Костенников и А.В. Куракин.

Как известно, до вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях у субъектов Российской Федерации не было предписанных полномочий по формированию и реализации вышеуказанного законодательства совместно с федеральным законодателем. Многие депутаты Государственной думы Российской Федерации тогда в 2001 году высказывались за лишение субъектов России полномочий по изданию административно-деликтных законов.

Однако есть и другие мнения. Ю.М. Козлов считал, что невозможно найти существенные основания для лишения субъектов РФ указанных полномочий. Он говорил о том, что с помощью административно-деликтного закона субъекта РФ осуществляется правоохрана наиболее приближенных к нуждам и потребностям населения сфер общественных отношений. Ю.М. Козлов тем самым еще раз подчеркивал необходимость правовой защиты жизненно важных и необходимых для жителей регионов объектов экономической, культурной, климатической, географической, социальной,

управленческой и другой направленности, характеризующих индивидуальность и своеобразие субъектов российского государства. Кроме того, основным или, как писал В.Д. Сорокин: «фундаментальным» положением, на базе которого законодательство об административных правонарушениях включает в себя КоАП РФ и принимаемые законы регионов об административных правонарушениях является сам Кодекс, а именно часть 1 статьи 1.1. Достоинство КоАП РФ, также отметил Д.Н. Бахрах. По мнению профессора, кодекс ясно указал, за какое правонарушение акт субъекта Федерации может установить административную ответственность, какие наказания могут быть установлены за соответствующее правонарушение и кто имеет право налагать административные санкции за нарушение региональных законов.

С 2015 года вопросы упразднения некоторых норм региональных законов решались в порядке административного производства. Именно в этом году вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принимаемых государственными органами власти субъекта Российской Федерации, рассматриваются судами по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ).

Ориентиры, относительно которых проводится проверка нормативного правового акта, содержатся в статье 213 КАС РФ. Характерные процессуальные особенности разрешения административных споров, связанных с признанием нормативных правовых актов недействующими, введенные главой 21 КАС РФ, типичны и для рассматриваемой группы споров.

Отметим правила родовой подсудности, невозможность обращения со встречными административными исковыми требованиями, срок обращения в суд с административным иском о признании недействующим нормативного правового акта, который определен всем периодом действия нормативного правового акта, ведение дел через представителей, имеющих высшее юридическое образование, особые требования к содержанию административного искового заявления в части обязательного указания нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому противоречит оспариваемый акт, то есть фактически правовое основание иска, исчерпывающий перечень мер предварительной защиты в виде запрета применять оспариваемую норму в отношении административного истца.

Одним из ключевых вопросов, возникающих при рассмотрении административных дел о признании недействующими нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, является вопрос о наличии компетенции и полномочий на принятие такого акта. Превышение субъектом полномочий при правовом регулировании, вторжение в сферу федерального ведения, может выступать основанием для признания соответствующего правового акта недействующим.

Соответствующее разъяснение, обеспечивающее единство правоприменительной практики, содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 [11]. Вместе с тем, ответ на такой, возможно, очевидный вопрос, не является столь явным.

Зачастую, самым непростым является именно установление наличия либо отсутствия полномочий, обстоятельств соблюдения или несоблюдения пределов компетенции органа государственной власти субъекта в области законотворчества.

К теме разграничения полномочий РФ и её субъектов, являющейся актуальной, обращаются и в теоретических кругах, выступая за отнесение общих принципов налогообложения и сборов в РФ к исключительному ведению Российской Федерации<sup>[2]</sup>, разработку модельного закона, позволяющего совершенствовать правовые акты регионов, внедрение комплексной оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов в области экологической безопасности<sup>[3]</sup>, за законодательную конкретизацию полномочий органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также повышение эффективности контроля качества осуществления переданных полномочий<sup>[4]</sup>, которые заслуживают внимания и одобрения не только в указанных авторами областях правоотношений.

Нельзя не согласиться с мнением о том, что законодательный орган государственной власти субъекта РФ создается для принятия нормативных актов, законов, в которых отражаются потребности жителей именно этого региона, согласующиеся с интересами страны в целом<sup>[5]</sup>.

Обратимся к анализу практики реализации данного подхода судами на примере рассмотрения достаточно характерных административных дел, которые разрешались в различных регионах России.

Проверяя результаты первичного правового регулирования одного из субъектов РФ, суды также высказали суждение, что социальная поддержка граждан находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а федеральное законодательство не содержит указаний относительно формы и механизма предоставления мер социальной поддержки в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг инвалидам, таким образом субъект полномочен самостоятельно осуществлять регулирование данных отношений<sup>[6]</sup>.

Ситуация о дополнительном правовом регулировании вопроса относительно технических характеристик контейнеров и бункеров для накопления твердых коммунальных отходов была разрешена в пользу правительства субъекта РФ, поскольку на федеральном уровне указанный вопрос урегулирован не был и относился к компетенции субъекта<sup>[7]</sup>.

В случае оспаривания нормы, которой были урегулированы отношения в сфере связи путем установления обязательных для исполнения операторами связи требований к проектированию и эксплуатации линий связи суды, напротив, пришли к точке зрения, согласно которой в силу статьи 71 Конституции РФ, статьи 6 Федерального закона «О связи» органы государственной власти субъекта РФ не наделены правом регулировать отношения в сфере связи, поэтому такие вопросы не относятся к их компетенции<sup>[8]</sup>.

Как мы видим, алгоритм размышления при изучении результатов нормотворческой деятельности субъекта РФ именно такой: необходимо соотнести, относится ли правовое регулирование спорных правоотношений к совместному ведению или самостоятельному ведению субъекта РФ, а затем установить имеется ли федеральное регулирование, какие аспекты упорядочены непосредственно в федеральном законе, соответствует ли акт первичного регионального нормотворчества положениям федерального закона.

При этом сохраняется обязанность субъекта РФ по приведению принятого им нормативного акта в соответствие с федеральным законом после осуществления федерального регулирования. Ещё одна группа административных дел, которую нельзя обойти вниманием при исследовании практики рассмотрения административных дел,

связанных с нормотворчеством на региональном уровне, – это административные дела об оспаривании нормативных правовых актов в области законодательства об административных правонарушениях.

Таким образом, при разрешении административных дел об оспаривании нормативных актов, устанавливающих административную ответственность на региональном уровне, подлежали исследованию два направления: во-первых, наличие полномочий по принятию нормативных запретов, норм, правил, за которые устанавливалась административная ответственность и собственно наличие полномочий по установлению административной ответственности. Иллюстрацией может быть случай по оспариванию областного закона, согласно которому нарушение установленных уполномоченным исполнительным органом государственной власти сроков оплаты стоимости перемещения на специализированную стоянку задержанного транспортного средства влечет наложение административного штрафа.

При обстоятельствах, когда обязанность оплатить стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки, определенные субъектом Российской Федерации, была установлена частью 11 статьи 27.13 КоАП РФ, то есть на федеральном уровне, суды установили, что административная ответственность может быть установлена только федеральным законом. В дополнение к вышезложенному, было высказано суждение, которое мы разделяем, что даже отсутствие на федеральном уровне нормативного правового акта, предусматривающего административную ответственность за неисполнение указанной обязанности, не свидетельствует при таких обстоятельствах о праве субъекта Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование правоотношений в данной сфере [\[9\]](#).

Рассмотрим еще несколько примеров, в которых суды подробно анализировали проблемы соотношения полномочий по правотворчеству субъектов различных уровней системы публичной власти при установлении административной ответственности. По делам об оспаривании акта, в котором была установлена административная ответственность за размещение транспортных средств на газонах, детских площадках суды исходили из следующего.

Позиция административного истца сводилась к доводам о превышении полномочий субъектом Российской Федерации и противоречии статье 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств. Опираясь на положения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», суды последовательно устанавливали, относится ли регулирование правоотношений в области благоустройства к полномочиям субъекта РФ и органов местного самоуправления, выясняли, затрагивают ли правила, установленные нормами о благоустройстве территории, отношения в сфере безопасности дорожного движения, идентичны ли они запретам, установленным Правилами дорожного движения, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090.

В рамках разрешения таких административных дел суды пришли к точке зрения, что указанные полномочия не носят общефедеральное значение, отнесены к совместному кругу вопросов, составляющих общую сферу правотворческой деятельности. Ввиду того, что правила и нормы о запрете на размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждениями, а также на детских и спортивных площадках предусмотрены нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации, правотворческая инициатива по введению административной ответственности путем

указания в диспозиции статьи об административном правонарушении конкретных противоправных действий, исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с признаками объективной стороны административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ, учинена субъектом РФ в пределах компетенции [10].

Специфику установления административной ответственности нормативными правовыми актами субъектов РФ хотелось бы рассмотреть через призму следующей конкретной ситуации [11]. В некоторых регионах правоприменители столкнулись с проблемой привлечения к административной ответственности лица, находящихся в летний период на пляжах без одежды.

Федеральным законодателем в главе 20 КоАП РФ, объединяющей правила поведения, за которые установлена административная ответственность в сфере общественного порядка и общественной безопасности, не введена ответственность за такое нарушение как нахождение в общественных местах без одежды [13].

Основываясь на оговоренных подходах, предлагается обсудить вопрос о допустимости регулирования указанных правоотношений на региональном уровне. Возможно ли ввести запреты нахождения в общественных местах в обнаженном виде на региональном уровне? Относится ли такое регулирование к совместному или исключительному ведению РФ? Не противоречит ли подходам, сформулированным на федеральном уровне? Если обращаться к законотворческой практике Республики Крым, то Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» содержит норму, регламентирующую административные правонарушения в области охраны общественного порядка, определяет административную ответственность за приставание к гражданам в общественных местах.

Иных составов административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка региональный нормативный акт не содержит. В одном из регионов была выдвинута законодательная инициатива относительно введения административной ответственности за появление в общественных местах в обнаженном виде [12].

Однако, нам не известно об окончательной редакции данного акта на настоящий момент. Действующее федеральное законодательство не содержит прямых ограничений и запретов относительно нахождения в обнаженном виде в общественном месте. Правила пользования пляжами в Российской Федерации, утвержденные Приказом МЧС России от 30.09.2020 № 732, не содержат ни указанных правил поведения, ни ответственности за нарушение общественного порядка на пляже, поскольку регулируют иные правоотношения с иной целью осуществления государственного контроля за безопасностью людей на водных объектах.

Полагаем, приведенные суждения позволяют задуматься о возможном регулировании поведения граждан в общественных местах, детализации понятия «общественное место» на федеральном либо региональном уровне. В данной системе координат хотелось бы подвергнуть широкому обсуждению правомерность установления на региональном уровне административной ответственности за нахождение в общественном месте, в частности, на пляже в обнаженном виде, если нормативным актом субъекта РФ соответствующее правило будет установлено либо соответствующим образом сформулирована гипотеза и диспозиция в нормативном акте субъекта, предусматривающем административную ответственность? По сути, именно при таких

ситуациях надлежащим образом реализуется компетенция субъекта, своевременно и актуально регулируются общественные правоотношения, предоставляется своевременный ответ на запросы общества.

Таким образом, в ходе исследования были выявлены основные направления решения судами проблем выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности.

В заключении, не настаивая на бесспорности высказанных предложений, хотелось бы выразить надежду, что затронутые темы будут способствовать дополнительному глубокому осмыслению и развитию правоотношений в сфере нормотворчества на региональном уровне, в том числе и с точки зрения судебного нормоконтроля.

Основным выводом проведённого исследования является наличие в настоящее время судебной практики по оспариванию законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях противоречащих федеральному законодательству. Несмотря на детальные проверки законов перед принятием, проблема существования нелегитимных региональных законов остается весьма актуальной. Новизна исследования заключается в оценке актуального состояния законодательства и судебной практики его реализации, что несомненно в итоге приведет к разработке вышеназванных научно-обоснованных предложений по дополнительному глубокому осмыслению и развитию правоотношений в сфере нормотворчества на региональном уровне, в том числе и с точки зрения судебного нормоконтроля.

## **Библиография**

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Источник – СПС «КонсультантПлюс».
3. Решение Архангельского областного суда от 06.02.2019 № За-85/2019. // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
4. Решение Костромского областного суда от 28.02.2020 по делу № За-16/2020; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.08.2021 № 87-КАД21-1-К2; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 26.09.2018 по делу № За-152/2018; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.02.2019 № 78-АПГ18-24. // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
5. Решение Пензенского областного суда от 14.04.2022 по делу № За-21/2022; апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 19.07.2022 по делу № 66а-1599/2022. // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
6. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6.10.2021 № 88а16687/2021. // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
7. Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 1.09.2021 № 88а5947/2021. // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
8. Тютин Д.В. «Наловое право: Курс лекций» // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
9. Абанина Е.Н., Сухова Е.А. «Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография.

- («Юстицинформ», 2022). // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
10. Сухова Е.А. «Правовая политика в сфере обеспечения экологической безопасности Российской Федерации как инструмент достижения целей устойчивого развития. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-politika-v-sfere-obespecheniya-ekologicheskoy-bezopasnosti-rossiyskoy-federatsii-kak-instrument-dostizheniya-tseley/viewer>
  11. Лебедев В.А. «Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // «Конституционное и муниципальное право», 2022, № 6 // Источник-СПС «КонсультантПлюс».
  12. Султанов К.А. Социально-экономическое основание передаваемых полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством Российской Федерации В сборнике: Актуальные вопросы применения норм административного права ("Кореневские чтения"). Сборник научных трудов VI Международной научно-практической конференции. Москва, 2022. С. 394-398.
  13. Шихнабиев Р.А. Деятельность сотрудников полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова: в 5 ч.. Москва, 2022. С. 467-470.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**РЕЦЕНЗИЯ** на статью на тему «Особенности рассмотрения дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях».

**Предмет исследования.** Предложенная на рецензирование статья посвящена особенностям «...рассмотрения дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях». Автором выбран особый предмет исследования: предложенные вопросы исследуются с точки зрения административно-процессуального, административно-деликтного права, при этом автором отмечено, что «Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принимаемых государственными органами власти субъекта Российской Федерации, рассматриваются судами по правилам главы 21 ... КАС РФ». Изучаются НПА, имеющие отношение к цели исследования. Также изучается и обобщается небольшой объем российской научной литературы по заявленной проблематике, анализ и дискуссия с данными авторами-оппонентами отсутствует. Необходимо отметить отсутствие совпадения практических ссылок на библиографию. При этом автор отмечает: «Одним из ключевых вопросов, возникающих при рассмотрении административных дел о признании недействующими нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, является вопрос о наличии компетенции и полномочий на принятие такого акта». В принципе этот вывод один и единственный в статье и автор пытается его подкрепить судебной практикой (без правильных ссылок).

**Методология исследования.** Цель исследования определена названием и содержанием работы: «... самым непростым является именно установление наличия либо отсутствия полномочий, обстоятельств соблюдения или несоблюдения пределов компетенции органа государственной власти субъекта в области законотворчества». Они могут быть обозначены в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов,

связанных с вышеназванными вопросами и использованием определенного опыта. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана определенная методологическая основа исследования. Автором используется совокупность частнонаучных, специально-юридических методов познания. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить подходы к предложенной тематике в самом общем виде и практически не повлияли на выводы автора. Определенную роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором применялись формально-юридический и сравнительно-правовой методы, которые позволили провести ограниченный анализ и осуществить толкование норм актов российского федерального и регионального законодательства и сопоставить различные НПА. В частности, делаются такие выводы: «Превышение субъектом полномочий при правовом регулировании, вторжение в сферу федерального ведения, может выступать основанием для признания соответствующего правового акта недействующим» и др. Таким образом, выбранная автором методология не в полной мере адекватна цели статьи, позволяет изучить только некоторые аспекты темы.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Данная тема является важной в России, с правовой точки зрения предлагаемая автором работа может считаться актуальной, а именно он отмечает «Обратимся к анализу практики реализации данного подхода судами на примере рассмотрения достаточно характерных административных дел, которые разрешались в различных регионах России», «Ещё одна группа административных дел, которую нельзя обойти вниманием при исследовании практики рассмотрения административных дел, связанных с нормотворчеством на региональном уровне, – это административные дела об оспаривании нормативных правовых актов в области законодательства об административных правонарушениях». И на самом деле здесь должен следовать анализ работ оппонентов (их просто нет по данной теме), но он не следует и автор не показывает умение владеть материалом. Хотя научные изыскания в предложенной области стоит приветствовать.

Научная новизна. Научная новизна предложенной статьи вызывает сомнения. Она не выражается в конкретных научных выводах автора. Как видно из текста статьи, выводы, сделанные автором, не могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях. Таким образом, материалы статьи в представленном виде не могут иметь интерес для научного сообщества.

Стиль, структура, содержание. Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное право и практика администрирования» только отчасти, так как заявлена, что посвящена особенностям «...рассмотрения дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях», но в принципе особенности перечислены «в двух словах». В статье отсутствует аналитика по научным работам оппонентов на данную тему, поэтому автор не мог отметить, что уже ставился вопрос, близкий к данной теме и автор соответственно не мог использовать их материалы, он не дискутирует с оппонентами. Содержание статьи отчасти соответствует названию, так как автор рассмотрел некоторые заявленные проблемы, достиг некоторых целей своего исследования. Качество представления исследования и его результатов следует признать не до конца проработанным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология (отчасти), результаты исследования (общие слова), отсутствует научная новизна. Оформление работы не соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенные нарушения данных требований: отсутствие работ оппонентов, анализа их работ и соответственно новизны.

Библиография не достаточно полная, содержит публикации, НПА, к которым автор обращается (ни одна ссылка не совпадает). Не соблюдены требования редакции: «В списке литературы источники перечисляются в порядке цитирования (упоминания в

тексте статьи). В список литературы включаются только рецензируемые научные источники (статьи из научных журналов и монографии), которые упоминаются в тексте статьи. Источники (нормативно-правовая документация, учебники, публикации ненаучного характера и др.) упоминаются в тексте статьи в скобках, наряду с прочими комментариями и примечаниями авторов». Библиография в статье не позволяет автору правильно определить проблемы и поставить их на обсуждение. Следует низко оценить качество представленной и использованной литературы. Присутствие научной литературы по теме статьи показало бы обоснованность выводов автора и повлияло бы на выводы автора. Труды приведенных авторов соответствуют теме исследования только отчасти, но не обладают признаком достаточности, не способствуют раскрытию многих аспектов темы.

Апелляция к оппонентам. Автор не провел анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Автор описывает некоторые точки зрения оппонентов на проблему (без возможности проверить, т. к. отсутствуют правильные ссылки), аргументирует более правильную по его мнению позицию, не опираясь на работы оппонентов, предлагает варианты решения некоторых проблем.

Выводы, интерес читательской аудитории. Выводы являются логичными, но не конкретными «...не настаивая на бесспорности высказанных предложений, хотелось бы выразить надежду, что затронутые темы будут способствовать дополнительному глубокому осмыслинию и развитию правоотношений в сфере нормотворчества на региональном уровне, в том числе и с точки зрения судебного нормоконтроля» и др. Статья в данном виде не может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным в статье вопросам. На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи «рекомендую отклонить».

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье должны были явиться, как следует из ее наименования, особенности рассмотрения дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Наименование работы является не очень удачным, поскольку не вполне отражает ее содержание. Как можно было бы подумать, речь в статье пойдет о процессуальных особенностях рассмотрения указанных дел, но автор сразу оговаривает, что это не так ("Характерные процессуальные особенности разрешения административных споров, связанных с признанием нормативных правовых актов недействующими, введенные главой 21 КАС РФ, типичны и для рассматриваемой группы споров. Отметим правила родовой подсудности, невозможность обращения со встречными административными исковыми требованиями, срок обращения в суд с административным иском о признании недействующим нормативного правового акта, который определен всем периодом действия нормативного правового акта, ведение дел через представителей, имеющих высшее юридическое образование, особые требования к содержанию административного искового заявления в части обязательного указания нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому противоречит оспариваемый акт, то есть фактически правовое основание иска, исчерпывающий перечень мер предварительной защиты в виде запрета применять оспариваемую норму в отношении административного истца"). Фактически в работе речь

идет о теоретических и практических проблемах выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности (по материалам судебной практики). Таким образом, наименование работы нуждается в уточнении.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что ученым использовались всеобщий диалектический, логический, формально-юридический методы исследования.

В чем заключается актуальность избранной автором темы исследования, в статье не говорится, хотя проблемы, поднимаемые ученым, действительно относятся к дискуссионным. Помимо обоснования актуальности темы, ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся изучением поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

В чем проявляется научная новизна работы, автор не оговаривает. Ученый осуществил анализ довольно характерных административных дел, которые рассматривались в различных субъектах РФ, и выявил ключевые направления решения судами проблем выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности. В этом и проявляется научная новизна его исследования. Работа, несомненно, представляет интерес для читательской аудитории и вносит определенный вклад в развитие отечественных наук административного и административного процессуального права.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура статьи не вполне логична. Вводная часть работы, где автор обосновал бы актуальность избранной темы исследования, раскрыл его методологию и обозначил, в чем заключается научная новизна статьи, отсутствует. Заключительной части исследования тоже фактически нет. В основной части статьи автор анализирует проблемы установления "... наличия либо отсутствия полномочий, обстоятельств соблюдения или несоблюдения пределов компетенции органа государственной власти субъекта в области законотворчества", что может выступить основанием для признания недействующими нормативных актов, принимаемых региональным законодателем, а также приводит соответствующие примеры.

Содержание работы, как уже было отмечено, не вполне соответствует ее наименованию. Некоторые положения работы нуждаются в уточнении.

Так, автор предлагает обсудить "... вопрос о допустимости регулирования указанных правоотношений (речь идет о допустимости нахождения в общественных местах в обнаженном виде) на региональном уровне. Возможно ли ввести запреты нахождения в общественных местах в обнаженном виде на региональном уровне? Относится ли такое регулирование к совместному или исключительному ведению РФ? Не противоречит ли подходам, сформулированным на федеральном уровне?". Свою позицию по данному вопросу ученый не раскрывает.

Библиография исследования представлена 13 источниками (нормативным правовым актом, монографией, научными статьями, разъяснением высшей судебной инстанции, материалами судебной практики, учебником). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Автор раскрыл обсуждаемые в статье проблемы с необходимой глубиной и полнотой, обозначив алгоритм их решения. Положения работы проиллюстрированы примерами.

Апелляция к оппонентам имеется, но носит общий характер. В научную дискуссию с конкретными учеными автор не вступает. Суждения ученого, впрочем, обоснованы достаточно убедительно.

Выводы по результатам исследования как таковые отсутствуют. Статья завершается общей фразой: "В заключение, не настаивая на бесспорности высказанных

предложений, хотелось бы выразить надежду, что затронутые темы будут способствовать дополнительному глубокому осмыслению и развитию правоотношений в сфере нормотворчества на региональном уровне, в том числе и с точки зрения судебного нормоконтроля". Между тем в заключительной части исследования подводятся его итоги - перечисляются все поднимавшиеся в статье проблемы и предлагаются конкретные пути их решения.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права и административного процессуального права при условии ее доработки: уточнении наименования работы, обосновании актуальности темы исследования, раскрытии его методологии, уточнении структуры работы и некоторых ее положений, формулировании четких и конкретных выводов по результатам исследования.

## **Результаты процедуры окончательного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**Предмет исследования.** Предметом исследования в рецензируемой статье "К вопросу о практических проблемах выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности (по материалам судебной практики)" являются общественные отношения, которые складываются при определении и разграничении полномочий регионального и федерального законодателей при установлении административной ответственности для субъектов административного права.

**Методология исследования.** Методологический аппарат статьи составили современные методы научного познания: исторический, формально-логический, юридико-технический, формально-догматический, сравнительного правоведения и др. Также автором статьи применялись такие научные способы и приемы, как дедукция, моделирование, систематизация и обобщение. В статье представлено сочетание теоретической и эмпирической информации.

**Актуальность исследования.** Актуальность темы данной статьи не вызывает сомнения. О чем свидетельствует "наличие в настоящее время судебной практики по оспариванию законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях противоречащих федеральному законодательству". Бессспорно, существующие проблемы требуют разрешения, на что и направлено данное исследование.

**Научная новизна.** Нельзя сказать, что автор данной статьи впервые в отечественной науке обратился к вопросу о проблемах разграничения полномочий регионального и федерального законодателей при установлении административной ответственности. Однако выбранный им аспект исследования (а именно, по материалам судебной практики) обладает элементами научной новизны. Автор характеризует научную новизну своей статьи так: "Новизна исследования заключается в оценке актуального состояния законодательства и судебной практики его реализации, что несомненно в итоге приведет к разработке вышеназванных научно-обоснованных предложений по дополнительному глубокому осмыслению и развитию правоотношений в сфере нормотворчества на региональном уровне, в том числе и с точки зрения судебного нормоконтроля". Полагаем, утверждение автора соответствует действительности.

**Стиль, структура, содержание.** Статья написана научным стилем, с использованием специальной юридической терминологии. В целом материал изложен последовательно, грамотно и ясно. Статья структурирована. По содержанию статья раскрывает тему и

полностью соответствует ей. Во введение обозначена гипотеза, над которой автор планирует работать в своем исследовании. В основной части автор описывает проблему, анализирует разные точки зрения и аргументирует собственную позицию. В заключении содержатся выводы, которые, на взгляд рецензента, нуждаются в корректировке, а именно следует четко сформулировать те результаты, которые автор достиг в ходе своего исследования.

**Библиография.** Представляется, что для научной статьи, все-таки, автором изучено мало источников. Хотя в списке библиографии и содержатся ссылки на научные публикации последних лет.

**Апелляция к оппонентам.** В статье есть отсылки к авторитетным мнениям других ученых. Все обращения к оппонентам корректные.

**Выводы, интерес читательской аудитории.** Рецензируемая статья "К вопросу о практических проблемах выявления соотношения полномочий регионального и федерального законодателя при установлении административной ответственности (по материалам судебной практики)" может быть рекомендована к опубликованию в научном журнале "Административное право и практика администрирования", так как в целом отвечает установленным требованиям и редакционной политике этого издания. Статья является актуальной, обладает практической значимостью и имеет элементы научной новизны. Данная статья может представлять научный интерес для специалистов в области административного права и административного судопроизводства, а также для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Агамагомедова С.А. — Привлечение к административной ответственности в сфере дорожного движения на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 106 - 119. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.40513 EDN: MHOLUV URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=40513](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=40513)

## Привлечение к административной ответственности в сфере дорожного движения на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации

Агамагомедова Саният Абдулганиевна

ORCID: 0000-0002-8265-2971



кандидат юридических наук, кандидат социологических наук

старший научный сотрудник, Институт государства и права Российской академии наук

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

✉ saniyat\_ag@yandex.ru

[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и безопасность"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.40513

### EDN:

MHOLUV

### Дата направления статьи в редакцию:

17-04-2023

### Дата публикации:

31-12-2023

**Аннотация:** Предметом исследования выступают процедуры привлечения к административной ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации. На основе анализа использования средств фото- и видеофиксации для выявления нарушений в области дорожного движения как наиболее распространенной на практике категории таких правонарушений автором выделяются специфические особенности процедур привлечения к административной ответственности на основе данных фото- и видеофиксации. Автором рассматриваются стратегические приоритеты и результаты использования фото- и видеофиксации в области дорожного движения, процессуальные

особенности и проблемы такого использования, предлагаются пути решения выделенных проблем. В качестве методов исследования использовались диалектический, логический, исторический, статистический, формально-юридический методы. Результатами исследования стали положения автора о стратегических приоритетах и отечественной практике использования фото- и видеофиксации в области дорожного движения, особенностях процедур привлечения к ответственности на основе показаний таких средств. На основе анализа отечественной и зарубежной практики выделено два подхода к цифровизации в обеспечении безопасности дорожного движения: подход, основанный на технической помощи водителю в обеспечении безопасности, и подход, направленный на фиксацию ситуации на дорогах. Сделан вывод о том, что сформированная на сегодняшний день в России система обеспечения безопасности дорожного движения основана не на помощи водителю, а на механизмах выявления нарушений с целью привлечения к административной ответственности. Последняя в сфере дорожного движения имеет фискальную направленность, что противоречит базовым целям административного наказания.

### **Ключевые слова:**

фотофиксация, административные правонарушения, КоАП РФ, дорожное движение, административный штраф, собственник, административная ответственность, возбуждение дела, предупреждение правонарушений, видеофиксация

### **Введение**

Институт административной ответственности закономерно трансформируется в современных условиях, оперативно реагируя на изменения в общественных отношениях. Цифровые технологии, активно входящие во все сферы социальной жизни, «оттенили» и данный публично-правовой институт, получив отражение, в частности, в применении фото- и видеофиксации для выявления и пресечения отдельных категорий административных правонарушений. Таких категорий в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) три:

- 1 ) административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования;
- 2) административные правонарушения в области дорожного движения;
- 3 ) административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов РФ и совершенные с использованием транспортных средств.

Кроме того, КоАП РФ предусмотрено применение таких средств при осуществлении отдельных процессуальных действий (например, при проведении досмотра вещей,

личного досмотра и др.) (статьи 27.7-27.10, 27.14 КоАП РФ). Осуществление этих процессуальных действий позволяет выявлять правонарушения не только в области охраны окружающей среды, дорожного движения, благоустройства, но и иные (например, нарушения общественного порядка) [1].

Безусловно, наиболее актуальной и широко обсуждаемой сферой использования средств фото- и видеофиксации выступает область дорожного движения. При этом при исследовании вопросов необходимости и эффективности использования данных средств в рассматриваемой области непременно возникает проблема соотношения факторов фискального давления на участников дорожного движения и требований обеспечения безопасности. В связи с этим важно определить оптимальное соотношение данных факторов с учетом дальнейшего расширения использования средств фото- и видеофиксации в области дорожного движения, а также стимулирования такой практики на ведомственном уровне. Так, к примеру, в ходе осуществления надзора за дорожным движением при выявлении административного правонарушения, предусмотренного статьей 12.18 КоАП РФ «Непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения», в целях формирования неопровергимой доказательной базы, способствующей обеспечению полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела, должностным лицам подразделений Госавтоинспекции рекомендуется использовать средства видеозаписи либо, по возможности, истребовать объяснения пешеходов (Письмо «МВД России от 04.09.2020 № 13/12-П-7618 «О направлении разъяснений». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс»).

Ученые неоднократно обращались к данной проблематике [2-16], а отдельные авторы называли влияние увеличения штрафов за нарушение правил дорожного движения на безопасность дорожного движения вечной проблемой рассматриваемой сферы отношений [17]. Автор настоящей статьи принимал участие в совещании на тему «Актуальные вопросы привлечения граждан к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации», организованном Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству 27 марта 2023 года. Обсуждение данных проблем стало поводом для исследования целого спектра вопросов, связанных с процедурами привлечения лиц к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации.

### **Стратегические приоритеты и результаты использования фото- и видеофиксации в области дорожного движения**

Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 - 2024 годы, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р (Собрание законодательства РФ. 2018. № 5. Ст. 774), среди основных задач по реализации направления, связанного с изменением поведения участников дорожного движения с целью безусловного соблюдения норм и правил дорожного движения, называет в том числе и дальнейшее расширение работ по автоматическому контролю за соблюдением участниками дорожного движения правил дорожного движения, в том числе в части упорядочения размещения работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

Согласно международному опыту, разработка и внедрение национальных программ по обеспечению безопасности дорожного движения является ключевым компонентом

политики управления безопасностью страны, которая способствует повышению осведомленности в области безопасности дорожного движения, налаживанию партнерских отношений для решения проблем и сосредоточению усилий по вмешательству государства и общества в решение существующих проблем [18].

Отечественные ученые выделяют следующие основные модели взаимодействия государства и общества, сформировавшиеся к настоящему времени в сфере безопасности дорожного движения: воздействующая, содействующая, опекунская (патернализм), партнерская (сотрудничество), постепенная (инкрементализм), синергетическая, форсайт [19, с. 45-49; 20]. При этом каждый вариант доминирующей модели будет формировать свой стандарт цифровизации подобного взаимодействия в сфере дорожного движения, что безусловно будет отражаться и в применении специальных технических средств. К примеру, воздействующая модель (традиционный вариант организационно-управляющего воздействия) предполагает определенную пассивность ее участников и по сути не формирует ответственность как устойчивое психологическое качество участников дорожного движения. Это предполагает использование специальных технических средств исключительно в целях фиксации нарушений и привлечения к ответственности. Несколько иной вектор использования подобных средств предполагают содействующая (активная позиция невластных сторон взаимодействия), партнерская (взаимная активность сторон), синергетическая (формирование полезных стереотипов поведения сторон) модели взаимодействия с государством в сфере дорожного движения: все стороны такого взаимодействия заинтересованы в достижении его публичных целей, заключающихся прежде всего в повышении безопасности в сфере дорожного движения. Патерналистская модель основана на воспитании законопослушного поведения участников дорожного движения, формирует устойчивые стереотипы транспортной культуры посредством различных средств, часть которых связана с использованием специальных средств, применение которых имеет в первую очередь профилактический характер. Модели логического инкрементализма и форсайта, базирующиеся на гибкости в использовании различных механизмов взаимодействия участников дорожного движения и государства, на инструментах формирования желаемого будущего в рассматриваемой сфере, предусматривают, на наш взгляд, наиболее эффективное использование специальных технических средств в обеспечении безопасности дорожного движения.

Применение средств автоматической фото-, видеофиксации правонарушений в области безопасности дорожного движения имеет давнюю историю, первые такие камеры начали использоваться в Европе еще в середине прошлого века [8, с. 168].

Система подобных средств в области дорожного движения в России была введена Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и рассматривается специалистами, прежде всего, как важное средство обнаружения нарушений правил дорожного движения [5, с. 20].

В целом практика использования средств фото- и видеофиксации в области дорожного движения положительная. Статистика свидетельствует о том, что в 2022 году впервые число штрафов, наложенных ГИБДД на нарушителей правил дорожного движения, превысило 200 млн, причем более трети из них приходится на Москву и Подмосковье. Более 90% всех постановлений вынесено с помощью камер — 183,5 млн (рост на 14%) на 112,8 млрд руб. (рост на 8%). Самых автоматических комплексов на дорогах стало тоже больше (около 25 тыс. камер). Эксперты объясняют рост выявленных

правонарушений расширением парка камер, способных фиксировать сразу несколько видов нарушений. На этом фоне количество дорожных аварий и погибших в них уменьшается (Российские автомобилисты взяли новый штрафной рубеж. Коммерсант. 21.02.2023. [https://www.kommersant.ru/doc/5840137?from=0\\_top\\_main\\_1](https://www.kommersant.ru/doc/5840137?from=0_top_main_1) (дата обр.: 15.04.2023)). Ученые также констатируют позитивные результаты использования данных технических средств, рассматривая их в качестве одного из наиболее эффективных факторов, обеспечивающих минимизацию совершения правонарушений в сфере дорожного движения. Ими обращается внимание на возможности осуществления круглосуточного контроля транспортных потоков на автомобильных дорогах и пересечениях любой степени сложности, достаточную степень достоверности, возможность одновременной фиксации нескольких правонарушений [\[7, с. 222\]](#).

В то же время цифровизация в сфере обеспечения безопасности дорожного движения имеет и иную сторону. Речь идет о внедрении систем так называемой активной безопасности, направленных на своевременное оповещение водителя об опасных ситуациях. Такие системы известны как усовершенствованная система помощника водителя (advanced driver-assistant system (ADAS)) [\[9\]](#). Целью их внедрения является создание передовых систем помощи водителю, которые предоставляют водителю транспортного средства эффективную информацию об опасных дорожных ситуациях в соответствии с системами стереоскопического видения [\[9\]](#).

Формирующаяся в России система обеспечения безопасности дорожного движения основана на ином подходе, при котором цифровизация обслуживает не механизмы помощи водителю, а механизмы выявления нарушений с целью привлечения к административной ответственности. Зарубежные авторы считают такую законодательную модель сосредоточенной в основном на соблюдении правил при угрозе наказания, а не на обучении технике безопасности, констатируют ее слабость и уязвимость, поскольку знание стандарта само по себе не обязательно гарантирует его соблюдение, а наказание, каким бы строгим оно ни было, не устраниет все виды рискованного поведения на дороге [\[10\]](#). В то же время и в зарубежной практике имеет место позиция, согласно которой повышение уровня штрафов может указывать на признаки «качества», которые могут повлиять на восприятие потребителем уровней связанного с этим риска, усилий правоохранительных органов и социальной нетерпимости к превышению скорости [\[17\]](#).

### **Процессуальные особенности привлечения к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации**

Привлечение к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения на основании данных средств фото- и видеофиксации имеет процессуальные особенности, среди которых ученыe выделяют следующие:

- в качестве повода для возбуждения административного дела рассматриваются данные автоматической фото- и видеофиксации ситуации на автодороге, которые отправляются и обрабатываются в специальных Центрах автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения;
- субъектом выявленных на основании данных автоматической фото- и видеофиксации правонарушений выступает исключительно собственник транспортного средства;
- постановление о привлечении к административной ответственности выносится без составления протокола и без непосредственного участия субъекта правонарушения;

- основным видом административного наказания по таким правонарушениям является административный штраф;
- экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением специальных технических средств, имеющих функции фото- или видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица;
- для подобных постановлений предусмотрен упрощенный порядок обжалования и др. [\[7, с. 222-223; 8, с. 169-170\]](#).

Выделенные особенности свидетельствуют о том, что оптимизация контроля за дорожной ситуацией с помощью средств фото- или видеофиксации, упрощение работы должностных лиц ГИБДД могут иметь и иную сторону, заключающуюся в определенных процедурных препятствиях для полноценной защиты своих прав участниками дорожного движения. На упрощенный порядок производства по делу о административном правонарушении, выявленном в автоматическом режиме, как фактор снижения возможности защиты права лица, привлекаемого к ответственности, указывают и иные авторы [\[15, с. 61\]](#).

### **Проблемы использования данных, полученных с применением фото- и видеофиксации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, и пути их решения**

Ученые выделяют две группы проблем при использовании данных, полученных с применением фото- и видеофиксации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: проблемы, связанные с техническим несовершенством используемых технических средств, и проблемы правового регулирования процесса привлечения к административной ответственности виновных лиц [\[7, с. 223-224\]](#).

Полагаем, что последнюю категорию следует дифференцировать на две группы проблем: материально-правовые, связанные с правовым статусом лиц, участвующих в рассматриваемых отношениях, и процессуально-правовые, обусловленные несовершенством процедурной обеспеченности защиты участников дорожного движения.

Среди проблем правовой регламентации привлечения к административной ответственности на основании данных фото- и видеофиксации ученые называют: априорную виновность владельца транспортного средства, что противоречит презумпции невиновности, а также отсутствие обязанности удостоверять получение копии постановления о привлечении к административной ответственности виновным лицом, что влечет за собой пропуск установленных сроков его обжалования и несвоевременность оплаты административного штрафа [\[7, с. 223-224; 16, с. 646\]](#).

Ученые, относя применение комплексов фото- и видеофиксации нарушений к наиболее эффективным способам контроля полиции за соблюдением установленной скорости движения транспортных средств, называют в качестве проблемы их использования достаточно высокую стоимость такого оборудования [\[5, с. 20\]](#), а также несовершенство измерительных приборов либо средств фото- и видеофиксации [\[8, с. 172\]](#).

Рассматриваемые аспекты применительно к сфере дорожного движения имеют важный

признак, связанный с фискальной направленностью активного внедрения средств фото- и видеофиксации. Не недопустимость усиления фискального вектора использования данных средств неоднократно указывал профессор А.А. Гришковец [2-3], предлагавший дефискализацию Кодекса РФ об административных правонарушениях, в том числе и в части регламентации им вопросов безопасности дорожного движения [2, 503-504]. С этим сложно не согласиться, так как цель административного наказания – это, прежде всего, превенция.

В.И. Майоров и О.И. Бекетов в качестве рекомендаций по совершенствованию механизмов выявления и пресечения административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения предлагают пересмотреть подходы к привлечению административной ответственности юридических лиц, а также отдельных категорий участников дорожного движения (пешеходы, пассажиры) [4, с. 567]. Е.В. Климович обращает внимание на отсутствие адекватной дифференциации ответственности для лиц, систематически нарушающих установленные правила или совершающих наиболее опасные нарушения [15, с. 63]. В качестве решения данной проблемы ученый предлагает установить в качестве базового критерия для определения возможности применения автоматической фиксации правонарушений общественную опасность деяния, которая определяется в том числе и установленной санкцией, а упрощенный порядок производства по таким делам применять только к правонарушениям, не влекущим лишения права управления транспортным средством.

### **Зарубежный опыт использования данных, полученных с применением фото- и видеофиксации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения**

По мнению европейских специалистов, традиционные методы надзора в планах развития дорожного движения должны в оптимальной пропорции сочетаться с применением технических средств, выявляющих и фиксирующих нарушения в автоматическом режиме [16, с. 643-644].

Примечательно, что в зарубежной научной литературе называются четыре основные поведенческие проблемы, обуславливающие наличие угрозы безопасности в сфере дорожного движения. Это проблемы, связанные со «скоростью», «алкоголем», «отказом использовать средства защиты (например, шлемы)» и «соблюдением правил дорожного движения» [21]. Кроме того, ученые закономерно разграничивают проблемы безопасности дорожного движения развивающихся и развитых стран мира. К примеру, в последних специалисты выделяют отдельные проблемы, не нашедшие эффективных решений в современный период, к примеру, проблемы безопасности, связанные с движением мотоциклистов, усталостью от вождения, уязвимостью пожилых людей [18].

В качестве способов обеспечения безопасности в сфере дорожного движения в зарубежных исследованиях называются совершенствование образования и обучения водителей, улучшение транспортной инфраструктуры, развитие активной и пассивной безопасности, повышение уровня качества жизни в городе (планы мобильности), борьба с загрязнением и другие [11], поощрение ходьбы пешком и езды на велосипеде. развитие общественного и активного транспорта, инвестирование в более безопасные транспортные системы, такие как метро и железные дороги [12]. При характеристике планомерного формирования законопослушного поведения участников дорожного движения ученые полагают, что его можно добиться посредством единообразного правоприменения, подкрепленного законодательством и штрафными санкциями,

образованием и рекламой, а также внедрением новых транспортных технологий [\[18\]](#).

Ученые обращают внимание на принципиальное отличие отдельных аспектов использования специальных технических средств в отечественной и зарубежной практике, в частности на обязательное установление с помощью таких средств личности водителя в отдельных европейских странах, тогда как в отечественной практике речь идет лишь о фиксации регистрационного номера транспортного средства [\[15, с. 62\]](#).

Что касается использования штрафов посредством средств фото- и видеофиксации, то ученые приходят к выводу, что использование двойных штрафов в зонах повышенного риска, таких как рабочие зоны, школьные зоны и коридоры безопасности увеличивает воспринимаемые риски, связанные с превышением скорости (риски попасть в аварию, получить предупреждение о дорожном движении от полиции, получить штраф и увеличить свои страховые взносы). Данные выводы несколько отличаются от традиционного подхода в исследованиях соблюдения правил дорожного движения, согласно которому увеличение штрафов (в том числе и с помощью использования средств фото- и видеофиксации) рассматривается как увеличение строгости наказания [\[17\]](#). Специалисты также вносят предложения о необходимости увеличения государственных расходов на информационные системы управления безопасностью дорожного движения, при этом примечательно, что они рассматриваются не в качестве средства выявления нарушений, а механизмов, позволяющих местным поставщикам услуг получать доступ к текущей информации об авариях и анализировать ее [\[22\]](#).

Таким образом, позиционирование информационных и иных технических средств обеспечения безопасности дорожного движения в зарубежных исследованиях связано с доступом к информации о текущей ситуации на дорогах и ее последующим анализом, а не с возможностью выявить максимальное количество правонарушений в области дорожного движения.

На наличие тождественных тенденций нами обращалось внимание при исследовании вопросов государственного контроля и надзора, его трансформации в условиях цифровой экономики [\[23-24\]](#). Государственный контроль и надзор, включая цифровой контроль призваны содействовать правомерному поведению подконтрольных лиц, стимулировать их активность, не должны иметь целью выявление правонарушений в подконтрольной сфере.

На необходимость извлечения на основе средств фото- и видеофиксации информации о непродуманном подходе в установлении ограничений скорости, дорожных знаков и иных сведений обращают внимание ученые, сравнивающие нормы об административной ответственности в области дорожного движения в российском и зарубежном законодательстве [\[16, с. 650\]](#). Они по сути подтверждают наши положения о необходимости смены вектора в использовании специальных технических средств в области обеспечения безопасности дорожного движения.

## **Заключение**

Вопросы привлечения к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации, рассмотрены нами на примере сферы дорожного движения. Необходимый уровень безопасности в данной сфере может быть обеспечен посредством двух групп механизмов: развитие систем помощи водителю (цифровизация в рамках транспортного средства) и использование средств фото- и видеофиксации для контроля ситуации на дорогах.

В первом случае речь идет о разработке и совершенствовании «передовых систем помощи водителю». Существующие проекты могут отличаться используемыми техниками: высокопроизводительная камера, радары, камеры и ультразвуковые датчики, которые призваны обнаружить лежачего полицейского, пешехода, транспортное средство, иным способом содействовать безопасности водителя [9].

Во втором случае мы имеем дело с цифровизацией средств контроля за участниками дорожного движения. Принципиальным является сам подход к использованию средств фото- и видеофиксации. В качестве основных целей их применения следует считать получение информации о состоянии ситуации на дорогах в целях минимизации рисков и обеспечения безопасности для всех участников дорожного движения, а не выявление максимального количества нарушений, за которые будут взысканы административные штрафы. Обзор ряда зарубежных источников свидетельствует о том, что в ряде стран акцент при использовании технических средств сделан на анализе данных, доступ к информации о состоянии на дорогах, управление безопасностью с помощью фиксации.

К сожалению, в России административная ответственность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения продолжает идти по пути усиления санкций в отношении водителей транспортных средств [4, с. 566], причем усиления фискальной ее составляющей. Безусловно, система административных наказаний в различные исторические периоды менялась в зависимости от тенденций развития общественной жизни [25], меняются и способы фиксации противоправных деяний. Однако эти трансформации никоим образом не должны влиять на базовые принципы назначения административного наказания, призванные воплощать его традиционные цели – цели предупреждения совершения правонарушений.

## Библиография

1. Темняков А.Д. Использование сотрудниками полиции технических средств фото- и видеофиксации противоправных действий во время проведения массовых мероприятий // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 94-97.
2. Гришковец А.А. Проблема фискальной направленности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пути ее решения в проекте нового КоАП РФ // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Том 16, № 4. С. 498-505. DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-498-505
3. Гришковец А.А. К вопросу об административной политике в Российской Федерации // Вестник Пермского института Федеральной службы исполнения наказаний. 2020. № 3(38). С. 67-75.
4. Майоров В.И., Бекетов О.И. Административная ответственность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: современные тенденции и перспективы // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Том 16, № 4. С. 563-567. DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-563-567
5. Майоров В.И., Денисенко В.В. Проблемы регулирования превышения установленной скорости движения: российский и зарубежный опыт // Безопасность дорожного движения. 2022. № 4. С. 19-25.
6. Майоров В.И. Проблема совершенствования административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения / В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук,

профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения. Санкт-Петербургский университет МВД России. Санкт-Петербург, 2022. С. 416-425.

7. Такмакова Ю.В. Некоторые проблемы использования средств видеофиксации нарушений правил дорожного движения // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (93). С. 218-226.
8. Тихалева Е.Ю. Вопросы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, зафиксированные средствами фото-, видеофиксации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 3. С. 168-175.
9. Prun, V.E., Postnikov, V.V., Sadekov, R.N., Sholomov, D.L. (2018). Development of Active Safety Software of Road Freight Transport, Aimed at Improving Inter-City Road Safety, Based on Stereo Vision Technologies and Road Scene Analysis. In: , et al. Proceedings of the Scientific-Practical Conference "Research and Development-2016". Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62870-7\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62870-7_23)
10. González, L.M. Road safety education and drivers behavior. Securitas Vialis 3, 1-2 (2011). <https://doi.org/10.1007/s12615-011-9032-x>
11. Vargas, B. Road safety, education and low. Securitas Vialis 2, 1 (2010). <https://doi.org/10.1007/s12615-010-9022-4>
12. Schepers, P., Lovegrove, G., Helbich, M. (2019). Urban Form and Road Safety: Public and Active Transport Enable High Levels of Road Safety. In: Nieuwenhuijsen, M., Khreis, H. (eds) Integrating Human Health into Urban and Transport Planning. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74983-9\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74983-9_19)
13. Каплунов А.И. Особенности правоприменения, связанные с использованием гражданско-правовой терминологии при регулировании административной ответственности за нарушения ПДД, выявленные путем автоматической фото-видеофиксации / В сборнике: Совершенствование гражданского законодательства Российской Федерации: вопросы адаптации изменений в научную и учебно-методическую деятельность. Сборник статей международной научно-практической конференции. 2011. С. 99-106.
14. Каплунов А.И. Особенности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области безопасности дорожного движения, выявленные путем автоматической фото-, видеофиксации / В книге: Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов XIV научно-практической конференции в 2 частях. ответственный редактор Д. Д. Невирко. Красноярск, 2011. С. 62-65.
15. Климович Е.В. О критериях применимости автоматической фиксации к административным правонарушениям в области дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 4. С. 60-64.
16. Сухарева Н.В., Падеров П.В. Вопросы правоприменительной практики использования специальных средств фото- и видеофиксации для привлечения к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения: сравнительно-правовой анализ норм об административной ответственности в российском и зарубежном законодательстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4 (53). С. 642-650.
17. Tay, R. Road safety and accident prevention. Appl Health Econ Health Policy 3, 3 (2004). <https://doi.org/10.2165/00148365-200403010-00002>

18. Gitelman, V., Hendel, L., Carmel, R. et al. An examination of the national road-safety programs in the ten world's leading countries in road safety. *Eur. Transp. Res. Rev.* 4, 175–188 (2012). <https://doi.org/10.1007/s12544-012-0081-x>
19. Майоров В.И. "Foresight" – инновационная технология совершенствования в сфере безопасности дорожного движения на основе взаимодействия государства и общества // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 3 (63). С. 41-51.
20. Калюжный Ю. Н. Основные научные подходы к формированию новых форм обеспечения безопасности дорожного движения // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 46-49.
21. Gururaj, G. (2000). Behavior and Road Safety: A Multidimensional Issue – Implications for Road Safety Programmes in Developing Countries. In: von Holst, H., Nygren, Å., Andersson, Å.E. (eds) *Transportation, Traffic Safety and Health – Human Behavior*. Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-57266-1\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-642-57266-1_19)
22. Phanthunane, P., Sirisrisakulchai, J., Taekratoke, T. et al. Public expenditure on road safety policy and programmes: right or wrong direction to achieve the decade of action on road safety goal in Thailand. *BMC Public Health* 14 (Suppl 1), O18 (2014). <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-S1-O18>
23. Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в условиях цифровизации экономики // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 3. С. 79-85.
24. Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в сфере экономики в условиях ее цифровизации: направления трансформации // Право и экономика. 2020. № 9 (391). С. 27-32.
25. Соколов А.Ю. Правовая политика в сфере модернизации системы административных наказаний // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 3. С. 27-36.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предмет исследования в представленной на рецензирование статье составляет, как это следует из ее наименования, проблема привлечения к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации. Фактически автор в своей работе рассматривает данную проблему на примере сферы дорожного движения, на что необходимо указать в наименовании статьи (оговорка об этом сделана только в заключительной части работы: "Вопросы привлечения к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации, рассмотрены нами на примере сферы дорожного движения").

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что ученым использовались всеобщий диалектический, логический, исторический, статистический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования обоснована следующим образом: "Безусловно, наиболее актуальной и широко обсуждаемой сферой использования средств фото- и видеофиксации выступает область дорожного движения. При этом при исследовании вопросов необходимости и эффективности использования данных средств в рассматриваемой области непременно возникает проблема соотношения факторов фискального давления на участников дорожного движения и требований обеспечения безопасности. В связи с этим важно определить оптимальное соотношение данных

факторов с учетом дальнейшего расширения использования средств фото- и видеофиксации в области дорожного движения, а также стимулирования такой практики на ведомственном уровне".

В чем проявляется научная новизна исследования, в статье прямо не говорится. Фактически она проявляется в предложении ученого о пересмотре подхода к привлечению к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации (применительно к сфере дорожного движения). Это подход должен быть, по мнению автора, переориентирован с фискальной цели на цель получения информации о состоянии ситуации на дорогах в целях минимизации рисков и обеспечения безопасности для всех участников дорожного движения. В остальном работа носит описательный характер и нуждается в доработке, о чем более подробно будет сказано в дальнейшем.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной темы исследования. Основная часть статьи представлена 4 разделами: "Стратегические приоритеты и результаты использования фото- и видеофиксации в области дорожного движения"; "Процессуальные особенности привлечения к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации"; "Проблемы использования данных, полученных с применением фото- и видеофиксации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, и пути их решения"; "Зарубежный опыт использования данных, полученных с применением фото- и видеофиксации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения". В заключительной части статьи содержатся общие выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание работы уже ее наименования, на что было указано. Также статья не лишена и других недостатков.

Так, автор пишет: "... к примеру, в ходе осуществления надзора за дорожным движением при выявлении административного правонарушения, предусмотренного статьей 12.18 КоАП, в целях формирования неопровергимой доказательной базы, способствующей обеспечению полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела, должностным лицам подразделений Госавтоинспекции рекомендуется использовать средства видеозаписи либо, по возможности, истребовать объяснения пешеходов...". Для удобства читательской аудитории необходимо указывать наименование цитируемой статьи КоАП РФ (в данном случае: "Непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения").

Ученый отмечает: "Отечественные ученые выделяют следующие основные модели взаимодействия государства и общества, сформировавшиеся к настоящему времени в сфере безопасности дорожного движения: воздействующая, содействующая, опекунская (патернализм), партнерская (сотрудничество), постепенная (инкрементализм), синергетическая, форсайт [15, с. 45-49; 16]. При этом независимо от варианта доминирующей модели во всех случаях цифровизация подобного взаимодействия будет отражаться и в применении специальных технических средств". Безусловно, характер перечисленных моделей взаимодействия государства и общества в сфере безопасности дорожного движения не может не отразиться на применяемом подходе к привлечению к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации. Поэтому автору, раз он упомянул о данной проблеме, необходимо раскрыть сущность перечисленных моделей и показать связь между их особенностями и применяемым подходом к привлечению к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации.

Ученый пишет: "Среди проблем правовой регламентации привлечения к

административной ответственности на основании данных фото- и видеофиксации ученые называют: априорную виновность владельца транспортного средства, что противоречит презумпции невиновности, а также отсутствие обязанности удостоверять получение копии постановления о привлечении к административной ответственности виновным лицом, что влечет за собой пропуск установленных сроков его обжалования и несвоевременность оплаты административного штрафа [7, с. 223-224]". В юридической литературе предлагаются способы решения данных проблем (см. работы Е. В. Климовича, А. В. Кузнецова, Н. В. Сухаревой, А. И. Каплунова), но автор их не рассматривает подробно и не обсуждает. Между тем это повысило бы градус дискуссионности работы.

Автору следует избегать сплошного цитирования.

Библиография исследования представлена 21 источником (монографиями и научными статьями), в том числе на английском языке. С формальной точки зрения этого вполне достаточно, но для уточнения отдельных положений исследования автору рекомендуется обратиться к трудам ранее упомянутых Е. В. Климовича, А. В. Кузнецова, Н. В. Сухаревой, А. И. Каплунова. Это позволит углубить содержание работы.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (R. Tay), но не является достаточной. В основном автор ссылается на использованные при написании статьи источники в подтверждение своих суждений или для иллюстрирования примерами отдельных положений работы.

Выводы по результатам исследования имеются и заслуживают внимания читательской аудитории. В частности, автор предлагает изменить "... сам подход к использованию средств фото- и видеофиксации. В качестве основных целей их применения следует считать получение информации о состоянии ситуации на дорогах в целях минимизации рисков и обеспечения безопасности для всех участников дорожного движения, а не выявление максимального количества нарушений, за которые будет взысканы административные штрафы", т.е. переориентирование с фискальной цели на информационно-превентивную.

Статья не вычитана автором. В ней встречаются опечатки.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права и административного процессуального права при условии ее доработки: уточнении наименования работы и ее отдельных положений, раскрытии методологии исследования, введении дополнительных элементов научной новизны и дискуссионности, устранений нарушений формального характера.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**Предмет исследования.** Предметом рецензируемой статьи "Привлечение к административной ответственности в сфере дорожного движения на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации" является исследование "целого спектра вопросов, связанных с процедурами привлечения лиц к административной ответственности на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксации". Автор анализирует влияние цифровизации на вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения.

**Методология исследования.** Методологический аппарат статьи составили современные методы научного познания: исторический, формально-логический, юридико-

технический, формально-догматический, сравнительного правоведения и др. Также автором статьи применялись такие научные способы и приемы, как дедукция, моделирование, систематизация и обобщение. В статье использовалось сочетание теоретической и эмпирической информации.

**Актуальность.** Тема рецензируемой статьи весьма актуальна. Как правильно отмечает автор, "институт административной ответственности закономерно трансформируется в современных условиях, оперативно реагируя на изменения в общественных отношениях. Цифровые технологии, активно входящие во все сферы социальной жизни, «оттенили» и данный публично-правовой институт, получив отражение, в частности, в применении фото- и видеофиксации для выявления и пресечения отдельных категорий административных правонарушений". Тема статьи отличается не только научной важностью, но и имеет практическую значимость.

**Научная новизна.** Хотя поднятая автором проблема и не является абсолютно новой для юридической науки (в статье есть ссылки на работы других ученых), тем не менее, аспект проблемы, выбранный автором, обладает элементами научной новизны, выводы и предложения автора аргументированы и заслуживают внимания.

**Стиль, структура, содержание.** Статья написана научным стилем, с применением специальной юридической терминологии, содержит анализ сведений, указывающих на актуальность проблемы. Статья структурирована и логически разделена на части (введение, основная часть и заключение). Материал изложен последовательно, грамотно и ясно. По содержанию статья раскрывает заявленную автором тему и полностью соответствует ей.

**Библиография.** Автором изучено достаточное количество источников по теме, включая публикации последних лет, в статье есть ссылки на интернет-ресурсы. Однако не все библиографические источники оформлены правильно, в частности, при ссылках на интернет-ресурсы нет указания на дату обращения к источнику.

**Апелляция к оппонентам.** В статье автор для подтверждения своих выводов и аргументации своих предложений обращается к авторитетным мнениям других ученых, занимающихся актуальными вопросами административной ответственности за нарушение правил дорожного движения, включая допустимость применения цифровых доказательств. Все обращения к оппонентам корректные, оформлены ссылками на источник опубликования.

**Выводы, интерес читательской аудитории.** Рецензируемая статья на тему "Привлечение к административной ответственности в сфере дорожного движения на основе данных, полученных с применением фото- и видеофиксаций" отвечает установленным требованиям к публикациям, является актуальной, практически значимой и имеет элементы научной новизны. Статья рекомендуется к опубликованию в журнале "Административное право и практика администрирования". Статья может представлять интерес как для ученых в области административного права, административного судопроизводства, информационного права, так и специалистов-практиков, а также преподавателей и обучающихся юридических вузов.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Уваров А.А., Яковлев-Чернышев В.А. — О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 120 - 134. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68777 EDN: MTMXNE URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=68777](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68777)

## О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации

Уваров Александр Анатольевич

доктор юридических наук

профессор, кафедра государственно-правовых дисциплин, Сочинский филиал ФГБОУ ВО  
"Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)"

354057, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Дагомысская, 42

✉ uvarov.al@mail.ru



Яковлев-Чернышев Василий Александрович

магистрант; кафедра теории, истории государства и права; Сочинский филиал ФГБОУ ВО  
"Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)"

354057, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Дагомысская, 42

✉ basil.yakovlev@mail.ru



[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право: формы и методы его реализации"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.68777

### EDN:

MTMXNE

### Дата направления статьи в редакцию:

22-10-2023

### Дата публикации:

31-12-2023

**Аннотация:** Предметом исследования являются функции Минюста России, в том числе особое внимание уделяется контрольно-надзорной функции. Целью исследования является выявление дефектов в нормативных правовых актах, закрепляющих перечень

и содержание функций Минюста России, а также поиск способов их устранения. Методология исследования основана на системном и комплексном подходах, включает совокупность общенациональных и частнонаучных методов исследования, в том числе применены методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, системно-структурный, логический, формально-юридический и др. Для достижения поставленной цели авторами в ходе исследования проанализирована совокупность нормативных правовых актов, регулирующих организационно-правовые аспекты реализации функций Минюста России.

По итогам проведенного исследования получены следующие основные результаты, характеризующиеся научной новизной: выявлены несовершенства Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, в том числе смешение понятий «функция», «полномочия», «предмет ведения», выход за пределы функций Минюста России на уровень дискреции федерального законодателя, а также недостаточная конкретизация полномочий Минюста России в области правовой организации местного самоуправления; предложена авторская классификация, позволяющая усовершенствовать Положение на основе систематизации и уточнения содержания функций, осуществляемых Минюстом России; выявлены особенности реализации контрольно-надзорной функции Минюста России по отношению к различным субъектам права, подлежащим проверке; обосновано, что Минюсту России совместно с Федеральной нотариальной палатой следует устраниć противоречия между Кодексом профессиональной этики нотариусов и Трудовым кодексом Российской Федерации. Полученные выводы и результаты могут быть использованы в деятельности Минюста России, при проведении дальнейших правовых исследований в области публичного права.

#### **Ключевые слова:**

Министерство юстиции Российской Федерации, функции, полномочия, предмет ведения, дискреция федерального законодателя, классификация функций, содержание функций, контрольно-надзорная функция, нотариат, адвокатура

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) занимает особое место в исполнительной ветви власти. Это обусловливается тем, что Минюст России уполномочен решать широкий круг задач, ключевой из которых является обеспечение единого правового пространства России. Для того чтобы уяснить, каковы механизмы решения указанных задач, необходимо выделить функции, возложенные на Минюст России, поскольку они достаточно многообразны и не сосредоточены в одном правовом акте, но именно благодаря им оказывается «воздействие постоянно развивающейся системы на общественные отношения» [\[1, с. 122\]](#).

Если проанализировать Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», которым утверждено Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Положение), то можно отметить некоторые проблемные зоны данного правового акта. Представляется, что не самым удачным образом сформулирован п. 2 Положения, поскольку в нем происходит смешение понятий «функция», «полномочия», «предмет ведения», а также выход на уровень правового регулирования федерального законодателя.

Например, в подп. 9 п. 2 Положения говорится о «деятельности уголовно-исполнительной системы». Но данное положение никак не может закрепляться в подзаконном акте, поскольку регулирование деятельности уголовно-исполнительной

системы осуществляется на основе Уголовно-исполнительного кодекса РФ, то есть федерального закона, а не инструкций и положений Минюста России.

В подп. 10 п. 2 Положения в полномочия Минюста России включено положение о территориальном устройстве Российской Федерации, входящем согласно ст. 71 Конституции РФ в предмет ведения Российской Федерации. Однако предмет ведения не может иметься у органа государственной власти, поскольку он относится к публично-правовому образованию, в данном случае – к Российской Федерации. Как отмечает В. В. Елистратова, это обусловлено тем, что предмет ведения, затрагивающий сферы общественной жизни, «предполагает работу государственных органов разного уровня» [\[2, с. 213\]](#). При этом вопросы территориального устройства могут решаться как на федеральном, так и на региональном уровне (в частности, к ведению субъектов РФ относится вопрос об административно-территориальном устройстве субъекта РФ), в связи с чем по действующему законодательству роль Минюста России здесь никак не просматривается. Также в указанном подпункте упоминается о «разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления». Однако закрепление такой формулировки вступает в прямое противоречие с ч. 6 ст. 1 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», где сказано, что данные вопросы регулируются Конституцией, федеральными законами и договорами о предметах ведения. Налицо включение вопросов, регулируемых федеральным законодательством, в полномочия Минюста России. При этом включение в данный подpunkt вопросов «правовой организации местного самоуправления» формально не противоречит законодательству в силу закрепления в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможности регулирования основ местного самоуправления, в том числе нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Однако наряду с Министром России на это могут претендовать и многие другие федеральные органы исполнительной власти, поэтому в случае необходимости оставления этой формулировки, в Положении следует конкретизировать, какие именно его полномочия с этим связаны.

Происходит терминологическая путаница при сопоставлении п. 2 и п. 19 Положения. Так, в подп. 2, 3, 6, 7, 8, 9 п. 2 Положения, посвященного функциям, говорится о государственной регистрации некоммерческих организаций, оказании бесплатной юридической помощи, правовом информировании, правовом просвещении и т. д. При этом аналогичные формулировки мы находим в полномочиях Минюста России в подп. 1, 4, 5, 6, 7, 8 п. 19 Положения. Остается неясным, почему при таком подходе в п. 19 не нашлось место адвокатуре и нотариату, которые упоминаются в подп. 4, 5 п. 2 Положения. На наш взгляд, п. 5 Положения, закрепляющий круг субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная функция, мог бы найти свое отражение в п. 2 Положения. Перечисление основных направлений деятельности в одном пункте выглядело бы более логично и снижало бы риски «разбросанности» функций.

Представляется, что для усовершенствования рассматриваемого Положения была бы полезна разработанная нами классификация функций Минюста России (см. таблицу).

Таблица – Классификация функций Минюста России

Критерии классификации	Виды функций
------------------------	--------------

	<p>Контрольно-надзорная функция. Осуществляется в отношении широкого круга субъектов права, в том числе: в отношении подведомственных Министерству России ФСИН и ФССП России, органов публичной власти (за исключением высших органов государственной власти), нотариата, адвокатуры, органов ЗАГС, некоммерческих организаций. Контроль (надзор) за этими подконтрольными субъектами осуществляется не только в соответствии с Положением о Министерстве России, но и иными нормативными правовыми актами Министерства России, федеральным законодательством.</p>
	<p>Координирующая функция. Осуществляется в отношении подведомственных Министерству России ФССП России и ФСИН России (п. 4 Положения), а также в рамках проведения мониторинга правоприменения (подп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»).</p>
	<p>Функция мониторинга правоприменения. Указывается в Положении о мониторинге правоприменения, а не в Положении о Министерстве России. Критерии и показатели при проведении мониторинга правоприменения указаны в Постановлении Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения».</p>
	<p>Функция по противодействию коррупции. В силу подп. 1, 2 п. 20 Положения Министерства России проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, как правило, их проектов.</p>
По содержанию функций	<p>Правотворческая функция. В Положении в подп. 7, 8 п. 20 указано, что Министерство России участвует в законопроектной деятельности. Данная функция не случайно активно реализуется Министерством России, поскольку анализируя целый ряд нормативных правовых актов и отвечая за систематизацию законодательства, Министерство России способен подготовить качественные законопроекты. В Постановлении Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 29.08.2020) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации») закреплен целый ряд положений, в которых упоминается Министерство России.</p>
	<p>Культурная функция. Закрепление за Министерством России в подп. 4 п. 6 Положения задачи по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, связано с появлением Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и</p>

	укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». В рамках данного Указа Президента РФ не устанавливается прямая функция Минюста России в этой сфере. Однако в нем закрепляются такие ценности, как жизнь, достоинство, права и свободы человека и гражданина, коллективизм, преемственность поколений, историческая память и т.д. Следовательно, можно сделать вывод о том, что роль Минюста России связана с усовершенствованием и созданием правовых механизмов, направленных на сохранение традиционных ценностей.
В зависимости от способов правового воздействия	Регулятивные Охранные (в соответствии с Приказом Минюста России от 31.12.2019 № 339 «Об утверждении перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, его территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» Минюст участвует в производстве по делам об административных правонарушениях в определенных случаях, следовательно, и охранительная функция у Минюста имеется)
По направленности действия	Внутренние (правовая политика Минюста России на территории Российской Федерации) Внешние (например, в соответствии с подп. 17 п. 19 Положения Минюст России участвует в разработке и реализации основных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере международной информационной безопасности)
По сферы действия	Правовая (повышение качества правовых актов, их связанные и непротиворечивости с законодательством Российской Федерации) Политическая (Минюст России реализует государственную политику в сфере правового регулирования, противодействия коррупции и т.д.) Социально-культурная (Минюст России контролирует деятельность НКО, особенно являющихся иностранными агентами, а также является одним из субъектов, способствующих реализации сохранения традиционных ценностей в рамках Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей») Воспитательная (Минюст России в соответствии с подп. 3 п. 2 Положения занимается правовым просвещением и правовым воспитанием граждан)
По субъектам	Осуществляемые применительно к органам государственной власти (за исключением высших органов государственной власти) Осуществляемые применительно к органам местного

права, подлежащим проверке	осуществляемые применительно к органам самоуправления
	Осуществляемые применительно к нотариату
	Осуществляемые применительно к адвокатуре
	Осуществляемые применительно к некоммерческим организациям
По способам воздействия на проверяемые субъекты	Реализуемые непосредственно, или прямо (например, Минюст России в сфере нотариата может оказывать существенное влияние, поскольку Минюст России совместно с федеральной нотариальной палатой принимает соответствующие нормативные правовые акты о квалификационной комиссии, о правилах ведения нотариального делопроизводства, Кодекса профессиональной этике нотариусов и т.п., а также возглавляет и имеет равное количество мест в квалификационной комиссии, может проводить плановые, внеплановые, при необходимости повторные проверки)
	Реализуемые опосредованно, или косвенно (например, Минюст России, несмотря на прямое участие в квалификационной комиссии (2 представителя из 13 членов комиссии), Комиссии по этике и стандартам в сфере адвокатуры (2 представителя из 16 членов комиссии), оказывает опосредованное влияние на адвокатуру, поскольку решающего значения в голосовании не имеет)
По способу предотвращения нарушений в нормативных правовых актах	Реализуемые непосредственно, или прямо (Минюст России осуществляет регистрацию уставов муниципальных образований, федеральных органов исполнительной власти и т.п.)
	Реализуемые опосредованно, или косвенно (например, территориальные органы Минюста России обращаются в органы прокуратуры при выявлении в рамках антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актах коррупциогенных факторов для принятия прокурором мер прокурорского реагирования или обращения прокурора в суд)
По способу участия в правотворческой деятельности	Реализуемые непосредственно, или прямо (Минюст России издает в пределах своей компетенции приказы, участвует в законопроектной деятельности (оценивая концепцию, идею, техническое задание, соответствие законодательству и т. п.), что установлено в Постановлении Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 29.08.2020) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»))
	Реализуемые опосредованно, или косвенно (Минюст России в соответствии с подп. 10 п. 20 Положения

	принимает активное участие в вопросах систематизации законодательства регионального и местного уровня, вносит соответствующие предложения по совершенствованию этой деятельности, что потом может использоваться органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления)
По способу сохранения традиционных ценностей России	Информационная (с помощью проведения различных конференций и мероприятий, Минюст России способствует укреплению естественных, традиционных ценностей России)
	Познавательная (Минюст России может принимать участие в изучении и сохранении русской культуры)
	Адаптивная (Минюст России, координируя деятельность с другими органами публичной власти, может разрешать вопросы в сфере культуры, тем самым опосредованно влияя и на качество миграционной политики)
	Правовая (Минюст России способен оценить с учетом оценки законодательства в сфере культуры и актов стратегического планирования качество и концепцию нормативных правовых актов в данной области)

На наш взгляд, особого внимания ввиду сложности и многогранности реализации заслуживает рассмотрение контрольно-надзорной функции Минюста России.

Данная функция осуществляется Минюстом России в отношении широкого круга субъектов права. Так, контрольные функции Минюста России можно разделить по кругу субъектов следующим образом:

Нотариат. Нотариусы подразделяются на государственных и частных. Минюст России воздействует на нотариат, принимая нормативные правовые акты совместно с Федеральной нотариальной палатой (далее также – ФНП). Так, основополагающими нормативными правовыми актами, посредством которых Минюст России осуществляет контрольно-надзорные функции, являются: Приказ Минюста РФ от 29.06.2015 № 150 «Об утверждении положения о квалификационной комиссии» (вместе с Положением, утв. решением Правления ФНП от 18.05.2015), Приказ Минюста России от 14.12.2022 № 394 «Об утверждении Правил нотариального делопроизводства» (вместе с «Правилами нотариального делопроизводства», утв. решением Правления ФНП от 28.11.2022 № 21/22) и Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, утвержденный Минюстом России и решением Собрания нотариальных палат представителей субъектов Российской Федерации 12.01.2019, 19.01.2016.

Квалификационная комиссия на паритетной основе в составе не менее шести человек формируется при территориальном органе Минюста России. Председателем квалификационной комиссии является начальник или заместитель начальника территориального органа Минюста России, а заместителем председателя квалификационной комиссии является президент нотариальной палаты или член нотариальной палаты. Секретарем квалификационной комиссии назначается один из членов квалификационной комиссии, а именно: гражданский служащий территориального органа Минюста России. Таким образом, Минюст России осуществляет контроль и способен оценить, достойно ли лицо стать нотариусом, либо продолжать эту деятельность.

В рамках утвержденных Правил нотариального делопроизводства Минюст России может осуществлять плановую, внеплановую и повторную проверки. Плановая проверка проводится один раз в четыре года, если иное не предусмотрено законодательством субъекта РФ, либо если лицо впервые начало осуществлять нотариальную деятельность, то через год с момента наделения такого лица полномочиями нотариуса (п. 5 Правил нотариального делопроизводства). Проверка проводится формирующейся комиссией в составе не менее двух человек, в которую включаются представители территориального органа Минюста России и члены нотариальной палаты. Проверка может проводиться в отношении правильного оформления номенклатурных дел, правильности обработки входящих и исходящих документов и т. п. По итогам такой проверки в соответствии с п. 191 Правил нотариального делопроизводства может быть принято четыре решения: 1) работа нотариуса признается удовлетворительной; 2) нотариус в ходе установленного комиссией срока устраняет выявленные нарушения; 3) назначается повторная проверка; 4) материалы проверки направляются в нотариальную палату для возбуждения дисциплинарного производства в рамках Кодекса профессиональной этики нотариусов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что Минюст России может воздействовать на нотариуса при совершении тем неправомерных действий, в том числе путем инициации в нотариальной палате дисциплинарного производства.

В рамках дисциплинарного производства выявляется, были ли совершены нотариусом неправомерные действия, предусмотренные п. 10.2 Кодекса профессиональной этики нотариусов. В случае привлечения нотариуса к дисциплинарной ответственности ему могут объявить в соответствии с п. 10.4 Кодекса профессиональной этики нотариусов замечание (снимается спустя год после объявления), выговор (снимается спустя два года после объявления), либо строгий выговор (снимается спустя пять лет после объявления). Дисциплинарное производство осуществляется федеральной палатой нотариусов, которая вправе привлечь к участию территориальный орган Минюста России в силу п. 12.3 Кодекса профессиональной этики нотариусов. При этом возникает вопрос, связанный с тем, не вышел ли Минюст России с федеральной нотариальной палатой на уровень дискреции федерального законодателя. Так, Н.М. Салихова, Е.М. Батухтина отмечают, что если нотариус, работающий в государственной нотариальной конторе, является с точки зрения трудового права работником и привлекается к ответственности в соответствии с трудовым законодательством, то нотариус, занимающийся частной практикой, не является работником ни по отношению к нотариальной палате, ни к органам юстиции [3, с. 31-32, 34]. Более того, как показывают авторы, нотариус, занимающийся частной практикой, является работодателем, поскольку он нанимает работников и не заключает ни с кем трудового договора, что исключает возможность использование понятия «дисциплинарная ответственность» [3, с. 32, 34]. Таким образом, можно говорить об этической, корпоративной, организационной, но не дисциплинарной ответственности [3, с. 34]. Стоит отметить, что в Письме Федеральной службы по труду и занятости от 14.02.2022 № ПГ/01665-6-1 «О привлечении работников к дисциплинарной ответственности за несоблюдение требований корпоративной этики на основании локального нормативного акта, предусматривающего правила поведения работников в организации» упомянуто о том, что кодекс корпоративной этики является локальным правовым актом работодателя, который не может применяться для привлечения к ответственности в случае, если он противоречит Трудовому кодексу Российской Федерации (далее – ТК РФ). В данном случае, если рассмотреть Кодекс профессиональной этики нотариусов, существуют противоречия с ТК РФ, поскольку: 1) ч. 1 ст. 192 ТК РФ устанавливает дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора и увольнения по соответствующим основаниям. Строгий выговор как мера

дисциплинарного взыскания в ТК РФ отсутствует, в случае же с Кодексом профессиональной этики нотариусов строгий выговор имеется; 2) согласно ч. 1 ст. 194 ТК РФ «если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания», в п. 10.5 Кодекса профессиональной этики нотариусов этот срок может быть установлен вплоть до пяти лет. Данное положение, очевидно, не соответствует требованиям ч. 4 ст. 8 ТК РФ о том, что нормы локальных правовых актов, ухудшающие положение работника, не применяются; 3) нотариус, занимающийся частной деятельностью, находится в роли работодателя, а не работника. Но даже если условно взять это положение за скобки, то и в таком случае Кодекс профессиональной этики нотариусов противоречит ст. 8, 192, 194 ТК РФ.

Адвокатура. Существенным отличием адвокатуры от нотариата является более существенная обособленность от Минюста России и его территориальных органов. Безусловно, Минюст России утверждает формы удостоверения адвоката и порядка его заполнения, требования к форме, порядку оформления и направления адвокатского запроса и т.д., тем самым проводя унификацию и ведя контроль за соблюдением правил процессуального характера. При этом наличие даже таких полномочий, которые вряд ли можно счесть посягательством на независимость адвокатуры, не всегда представителями адвокатской среды принимаются однозначно. Так, А. В. Рагулин, критически относящийся к различным инициативам и предложениям в сфере адвокатуры [4], не согласен с тем, что Минюст России должен «указывать, как адвокатам заполнять и оформлять ордера» [5, с. 26]. Автор считает, что Минюст России тем самым может благодаря формальным требованиям давить на адвокатов. На наш взгляд, данная позиция является спорной, поскольку Минюст России должен, в первую очередь, проводить понятную и разумную унификацию вопросов, связанных с ордером, формами адвокатского запроса и т.д. Без этих полномочий Минюст России просто не смог бы адекватно осуществлять контрольно-надзорную функцию в сфере адвокатуры. В связи с этим, представляется обоснованным мнение А. Н. Целовальника, который говорит о продолжающемся поиске баланса во взаимоотношениях Минюста России и адвокатуры [6, с. 260].

Отметим также, что влияние на процесс принятия решения квалификационной комиссией у Минюста России существенно ниже, нежели чем в сфере нотариата. Так, в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» квалификационная комиссия формируется из тринадцати человек, семь из которых относятся к адвокатской палате, шесть представляют органы государственной власти, из них два – территориальный орган Минюста России. Решения квалификационной комиссии принимаются простым большинством. То есть, семь адвокатов при единодушии будут превалировать над иной позицией представителей органов государственной власти в любом случае. Также следует отметить, что Минюст России, как и в случае с нотариусами, может вносить представление, являющееся в силу подп. З п. 20 Кодекса профессиональной этики адвокатов (принят первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 года) поводом для возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката. Согласно п. 6 Кодекса профессиональной этики адвокатов после возбуждения дисциплинарного производства лицо, организация или орган, обратившийся с жалобой, обращением, представлением, становятся участниками такого производства. Дисциплинарное производство в силу п. 5 осуществляется квалификационной комиссией, т.е. Комиссией Федеральной палаты адвокатов по этике и стандартам в

соответствии со ст. 9.1 Регламента Комиссии Федеральной палаты адвокатов по этике и стандартам (утв. решением Совета Федеральной палаты адвокатов от 19.04.2017, протокол № 10) и Совета Федеральной палаты адвокатов. В Комиссию Федеральной палаты адвокатов в соответствии со ст. 3 Регламента входят шестнадцать членов, из которых десять являются адвокатами, шесть представляют различные органы государственной власти, в том числе два – Минюст России.

Органы актов записи гражданского состояния (далее – органы ЗАГС). Минюст России осуществляет контрольно-надзорные функции в отношении органов ЗАГС на основании Приказа Минюста России от 20.11.2012 № 212 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (далее – Приказ № 212) и Приказа Минюста России от 22.11.2018 № 232 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния» (далее - Приказ № 232).

Согласно п. 6 Приказа № 212 предметом контроля в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния является обеспечение осуществления полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния. В соответствии с п. 7 Приказа № 212 предметом надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния является соблюдение органами ЗАГС обязательных требований, установленных законодательством об актах гражданского состояния, и требований, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Минюст России в целях осуществления контроля и надзора осуществляет плановые и внеплановые проверки для выявления, пресечения и предупреждения нарушений органов ЗАГС. Планы проверок осуществляются на основании Приказов Минюста России и его территориальных органов. Основанием для включения органа ЗАГС в план проверки является истечение трехлетнего срока со дня последней проверки.

В случае выявления нарушений в рамках проверки, Минюст России или его территориальные органы в соответствии с п. 70 Приказа № 212 вносят предписание об устранении нарушений законодательства, либо направляют руководителю органа исполнительной власти субъекта РФ и (или) высшему должностному лицу субъекта РФ информацию о выявленных нарушениях, либо Минюст России подготавливает представление о временном изъятии Правительством РФ полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния.

Основаниями для проведения внеплановой проверки в соответствии с п. 37 Приказа № 212 могут служить: неисполнение органом ЗАГС предписаний Минюста России или его территориальных органов; поступление информации от органов публичной власти о нарушениях органами ЗАГС законодательства; жалоба на действие (бездействие) органов ЗАГС, нарушающее законодательство РФ или поступление иной информации, свидетельствующей о наличии признаков таких нарушений.

В рамках Приказа № 232 Минюст России и его территориальные органы также могут проводить плановые или внеплановые проверки, осуществляющиеся в форме документарной или выездной проверки. Приказ № 232, помимо цели выявления

нарушений законодательства, также преследует цель оценить качество и эффективность органов ЗАГС, которая основывается на анализе показателей, включающих количество зарегистрированных актов гражданского состояния и ряд других.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) и Федеральная служба судебных приставов (ФССП России). В отношении подведомственных органов Минюст России действует на основании Приказа Минюста РФ от 27.10.2009 № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности» (далее – Приказ № 361). Данный Приказ является по своему объему и правовому регулированию весьма незначительным, в отличие, например, от достаточно регламентированных Приказа № 212 и Приказа № 232, относящихся к контролю и надзору за органами ЗАГС. В Приказе № 361 говорится только о плановых проверках, которые проводятся не более тридцати дней и преследуют цель выявления нормативных правовых актов, которые могут подлежать государственной регистрации, соответствия решений действующему законодательству, своевременности и качественности исполнения поручений Президента РФ, Правительства РФ, Минюста России федеральными службами. Директор ФСИН России или ФССП России по завершению проверки обязан под роспись ознакомиться с итоговой справкой и, в случае выявления недостатков, в десятидневный срок организовать работу по устранению выявленных недостатков и контролировать ход работы.

В целом Минюст России осуществляет контроль за широким кругом органов публичной власти, поскольку в соответствии с Положением (подп. 10, 38 п. 20; подп. 1, 2, 9, 10 п. 23) он может запрашивать акты органов государственной власти для проведения правовой экспертизы на необходимость их регистрации, осуществлять проверку нормативных правовых актов и при выявлении их несоответствия Конституции Российской Федерации и (или) федеральным законам направлять обязательные для исполнения предписания. Также Минюст России осуществляет регистрацию уставов муниципальных образований (подп. 10 п. 19 Положения), что обеспечивает контроль и за органами местного самоуправления.

Некоммерческие организации. Минюст России ведет регистрацию и осуществляет контроль за деятельностью некоммерческих организаций (подп. 1, 2 п. 5 Положения). Особое внимание на данном направлении уделяется некоммерческим организациям, являющимися иностранными агентами. Так, Минюст России ведет отдельный реестр организаций и лиц, являющихся иностранными агентами, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием». При этом стоит отметить, что контроль (надзор) Минюста России за некоммерческими организациями оценивается порой как чрезмерный. Так, например, М. И. Темуркаев считает, что за определенные нарушения установлена чрезмерная, несоразмерная ответственность некоммерческих организаций, которая не позволяет им развиваться [\[7, с. 135-136\]](#). Представляется, что данная позиция неоднозначна и спорна. Минюст России осуществляет достаточно строгий контроль (надзор) за некоммерческими организациями, поскольку они могут оказывать существенное негативное влияние на общество и не выполнять свои изначально заложенные функции. Более того, в распоряжении Минюста России имеются разные меры реагирования на нарушения в деятельности некоммерческих организаций. Согласно подп. 4 п. 13 Приказа Минюста России от 30.12.2021 № 274 «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности

некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации», такими мерами являются: 1) вынесение предупреждения (вынесение представления); 2) приостановление деятельности общественных объединений и религиозных организаций; 3) возбуждение дела об административном правонарушении; 4) направление в суд заявления о приостановлении деятельности политической партии и ее региональных отделений, религиозных организаций или ликвидации некоммерческой организации.

Таким образом, по итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- 1) необходимо внести изменения в п. 2 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации для устранения смешения понятий «функция» и «предмет ведения»;
- 2) следует внести изменения в п. 2 и п. 19 Положения, поскольку на данный момент происходит смешение понятий «функция» и «полномочия», а также при таком подходе не упоминаются некоторые функции, относящиеся к полномочиям (в п. 19 не упоминается адвокатура, нотариат);
- 3) необходимо убрать из п. 2 Положения нормы, выходящие за пределы функций Минюста России на уровень дискреции федерального законодателя;
- 4) в подп. 10 п. 2 Положения необходимо конкретизировать, какие именно полномочия Минюста России связаны с вопросами «правовой организации местного самоуправления», поскольку наряду с Минюстом России на это могут претендовать и многие другие федеральные органы исполнительной власти;
- 5) в силу того, что функции Минюста России не сосредоточены в каком-то одном пункте Положения, в рамках исследования была предложена авторская классификация, позволяющая усовершенствовать Положение на основе систематизации и уточнения содержания функций, осуществляемых Минюстом России;
- 6) ввиду многообразия и обширности функций Минюста России в данной статье былоделено особое внимание одной из главных функций Минюста России – контрольно-надзорной функции. В рамках выявления содержания данной функции были выявлены особенности осуществления контроля (надзора) в отношении подконтрольных Минюсту России субъектов права.

Так, в отношении нотариата Министерство юстиции осуществляет строгий контроль и способен влиять на решения путем непосредственного принятия участия в работе квалификационных комиссий, при проверках нотариусов и т. п. В ходе исследования обосновано, что Министерству юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой следует устранить противоречия между Кодексом профессиональной этики нотариусов и ТК РФ.

В отношении адвокатуры Министерство юстиции обладает гораздо меньшим влиянием, нежели в отношении нотариата. Вместе с тем возможность инициирования дисциплинарного производства является важным рычагом давления на адвоката, действующего в нарушение законодательства или этических норм.

В отношении органов ЗАГС Министерство юстиции наделен широкими полномочиями, связанными, прежде всего, с возможностью плановых, внеплановых проверок и оценки

качества деятельности органов ЗАГС, исходя из контролируемых показателей.

В отношении подведомственных Министру России ФСИН России и ФССП России осуществляется контроль (надзор) путем плановых проверок. Обусловлено это тем, что Министр России и так наделен достаточными рычагами воздействия на данные федеральные службы.

В отношении некоммерческих организаций Министр России использует широкий инструментарий. Все зависит от того, в отношении какого субъекта осуществляется контроль (надзор) Министра России. Если речь идет о некоммерческих организациях, являющихся иностранными агентами, то контроль (надзор) за ними достаточно плотный (например, установлены формы отчетности с широким перечнем сведений, которые необходимо предоставлять в Министр России) для предотвращения деструктивного влияния со стороны данных субъектов. За иными некоммерческими организациями контроль (надзор) более мягкий.

## **Библиография**

1. Константинова А. В. Реализация функций права // Юристъ-правоведъ. 2010. № 1 (38). С. 122-127.
2. Елистратова В. В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 212-213.
3. Саликова Н. М., Батухтина Е. М. Особенности трудоправового статуса нотариуса // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5 (107). С. 31-37.
4. Рагулин А. В. Изменения в законодательство об адвокатуре направлены на подавление независимости адвокатов и адвокатуры в России! // Евразийская адвокатура. 2023. № 2 (61). С. 20-41.
5. Рагулин А. В. Новый законопроект «О внесении изменений в федеральный закон «об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»: путь к утрате независимости адвокатов // Евразийская адвокатура. 2021. № 5 (54). С. 23-61.
6. Целовальник А. Н. Функции Министерства юстиции Российской Федерации в сфере адвокатуры // В сборнике: правотворчество, правоприменение и правосознание: состояние и перспективы развития. Сборник докладов VII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2021. С. 256-260.
7. Темуркаев М. И. Контроль (надзор) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций: проблемы теории и практики // Право. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 133-139

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**Предмет исследования.** В рецензируемой статье "О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" предметом исследования являются нормы права, определяющие функции, возложенные на Министерство юстиции Российской Федерации. Кроме того, автор пытается внести терминологическую ясность в применении таких юридических категорий как "функция", "полномочия" и "предмет ведения", поскольку, по его мнению, произошло "смешение этих понятий".

**Методология исследования.** Методологический аппарат составили следующие

диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. При написании статьи использовались такие методы как: исторический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный и правового моделирования. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее. Кроме того, в работе использовалось сочетание теоретической и эмпирической информации.

Актуальность исследования обусловлена тем фактом, что Министерство юстиции Российской Федерации является одним из представителей исполнительной ветви власти, в чьем ведении находится «...широкий круг задач, ключевой из которых является обеспечение единого правового пространства России», а для механизмов решения данной задачи (обеспечение единого правового пространства), необходимо выделить функции, возложенные на этот орган исполнительной власти, «поскольку они достаточно многообразны и не сосредоточены в одном правовом акте, но именно благодаря им оказывается «воздействие постоянно развивающейся системы на общественные отношения»». Важность и значимость этой государственной структуры в правовой системе обуславливает актуальность исследования ее функций, их законодательного закрепления и механизмов реализации в правоприменении. Представляется, что любые доктринальные разработки по данной проблематике могут иметь практическую значимость, как для нормотворчества, так и правоприменения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных научных исследований, послуживших теоретической базой для данной статьи, тем не менее, отмечается, что в этой публикации впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: "...следует внести изменения в п. 2 и п. 19 Положения, поскольку на данный момент происходит смешение понятий «функция» и «полномочия», а также при таком подходе не упоминаются некоторые функции, относящиеся к полномочиям (в п. 19 не упоминается адвокатура, нотариат) " и др. Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов, а также внесены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

Стиль, структура, содержание. Статья написана научным стилем, использована специальная терминология. Материал изложен последовательно, грамотно и ясно. Статья структурирована. Хотя, возможно, введение к статье нуждается в доработке, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым к данной части научной статьи. Тема раскрыта. Содержание статьи соответствует ее названию.

Библиография. Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников, для научной статьи – не менее 10. Ссылки на указанные источники оформлены с соблюдением требований библиографического ГОСТа. Представляется необходимым дополнить список библиографии и соответственно актуализировать текст статьи.

Апелляция к оппонентам. В статье представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья "О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" рекомендуется к опубликованию, т.к. отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и соответствует редакционной политике журнала "Административное право и практика администрирования". Статья написана на актуальную тему, имеет практическую

значимость и отличается научной новизной. Замечания, отмеченные в статье, незначительные и устранимые. Данная может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права, а также будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Косарева Е.А. — Правовое регулирование электронных паспортов в Российской Федерации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 135 - 145. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68963 EDN: MROUUB URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=68963](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68963)

## Правовое регулирование электронных паспортов в Российской Федерации

Косарева Елена Александровна

адъюнкт, кафедра административного права, Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя

117997, Россия, Москва область, г. Москва, ул. Академика Волгина, 12

✉ kuzmina\_ea@inbox.ru



[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ"](#)

**DOI:**

10.7256/2306-9945.2023.4.68963

**EDN:**

MROUUB

**Дата направления статьи в редакцию:**

13-11-2023

**Дата публикации:**

31-12-2023

**Аннотация:** Объектом исследования данной статьи являются общественные отношения, вытекающие из выдачи и пользования вновь введенными электронными паспортами в паспортную систему Российской Федерации; предметом исследования являются нормы права, регулирующие введение и оборот электронных паспортов. Целью исследования является анализ современных правовых актов, регулирующих паспортную систему Российской Федерации, и разработка мер совершенствования паспортной системы для эффективного внедрения электронных паспортов. Исходя из цели исследования, в статье проанализирован международный опыт внедрения и использования машиночитаемых электронных паспортов, а также зарубежный опыт стран СНГ в сфере использования биометрических паспортов. Исследованы нормативно-правовые акты, регулирующие паспортную систему в Российской Федерации, а также выявлены пробелы

в законодательной базе, препятствующие эффективному внедрению электронной паспортной системы в России. Методологической основой исследования выступил диалектический метод научного познания явлений и фактов объективной реальности в их динамике и развитии, а также общие и частные научные методы исследования. Новизна исследования заключается в том, что попытки внедрения электронных паспортов в действующую российскую паспортную систему предпринимались с 2013 года. Были предложены pilotные проекты по созданию и реализации универсальных электронных карт, однако проекты были закрыты в связи с рядом проблем. В настоящее время Указом Президента от 18 сентября 2023 года № 695 возобновлен процесс внедрения электронных цифровых паспортов, однако для успешного и эффективного введения электронных паспортов современная паспортная система требует модернизации, в том числе в сфере нормативно-правового регулирования. В статье обращено внимание на проблемы использования электронных паспортов применительно к паспортной системе Российской Федерации. Вместе с тем, опираясь на цель исследования, в статье проанализированы основные нормативно-правовые и социальные проблемы, которые возникают при внедрении электронных паспортов в паспортную систему, а также предложен ряд мер, способствующий эффективному электронному паспортному документообороту.

**Ключевые слова:**

Паспортная система, паспорт, электронный паспорт, биометрические данные, персональные данные, бланк, документы, безопасность, нормы права, правовой статус

Паспорт гражданина Российской Федерации (далее – паспорт) является официальным документом, удостоверяющим личность гражданина России на территории Российской Федерации. Он содержит информацию о гражданине, включая его имя, фамилию, дату рождения, место рождения, а также данные о регистрации и прописке. Он является одним из основных документов, необходимых для подтверждения личности и осуществления гражданских прав и обязанностей. Он требуется для получения различных услуг и привилегий, включая посещение других стран, открытие банковских счетов, получение прав и голосование на выборах.

В соответствии с требованиями Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 (далее – Положение о паспорте) обязательным является наличие у всех граждан Российской Федерации, старше 14 лет, действующего паспорта.

В настоящее время положения, регулирующие установление документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, введены в новый Федеральный закон от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее - Закон О гражданстве). Для оказания государственной услуги по выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации закреплены следующие нормы:

- В связи с вступлением в силу нового Закона О гражданстве закреплены определенные условия признания паспорта недействительным: истечения срока действия или через 90 дней после перемены установочных данных заявителем (владельцем паспорта); непригодность в связи с нарушением защитных элементов бланка паспорта, изношенность или отсутствие страницы (части страницы); прекращение владельцем

паспорта российского гражданства;

- Введены прямые запреты на оформление нового паспорта без признания утраченным (похищенным) ранее выданного; на выдачу нового паспорта, взамен ранее выданного без изъятия (исключая утрату и хищение); на изъятие паспорта у владельца (исключая случаи, предусмотренные законодательством Российской Федерации);
- Впервые вводятся на законодательном уровне несколько форм бланка паспорта: бумажный и электронный.

Первые два пункта являются дублированием норм, указанных в Положении о паспорте и ведомственных приказах, регламентирующих процедуру и порядок оказания соответствующих государственных услуг. Введена новая статья для того, чтобы минимизировать случаи нарушения оказания государственной услуги по выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации, а также для приведения в соответствие с актуализированными базами данных государственной информационной системы миграционного учета.

Введение на законодательном уровне нескольких форматов паспортов является правовой новеллой. В настоящее время можно выделить две формы паспорта:

- Паспорт на бумажном носителе – бланке паспорта;
- Электронный цифровой паспорт.

Электронный паспорт в России – это цифровая версия обычного паспорта, которая содержит информацию о гражданине России. Он предоставляет те же права и функции, что и бумажный паспорт, но может быть использован в электронном виде для идентификации и авторизации.

Необходимо подчеркнуть, что введение и использование электронных цифровых паспортов в правовой российской науке исследовано слишком мало, так как внедрение электронных паспортов сейчас находится на первичном этапе. Это обуславливает актуальность данного исследования. Вместе с тем, степень научной разработанности весьма невелика. В данном исследовании проанализированы труды современных ученых, сделавших вклад в разработку вопросов электронных паспортов в России, а также зарубежных авторов.

Электронные паспорта в России регулируются следующими нормативно-правовыми актами:

1. Федеральный закон от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» - вводит впервые различные формы паспортов;
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» - определяет правовые основы обработки персональных данных, включая данные, содержащиеся в электронных паспортах.
3. Указ Президента РФ от 18 сентября 2023 года № 695 «О представлении сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, с использованием информационных технологий» - устанавливает общие принципы и правила использования электронных документов, включая электронные паспорта.
4. Постановление Правительства РФ от 6 августа 2015 года № 813 «Об утверждении

Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность» - устанавливает правила использования электронных заграничных паспортов и электронных миграционных карт;

5 . Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» - определяет общие требования к паспортам и бланкам паспортов.

Основываясь на зарубежном опыте использования электронных паспортов в странах СНГ можно выделить следующие основные преимущества электронного паспорта:

- Удобство: электронный паспорт всегда доступен на устройствах с интернет-соединением, что упрощает его использование в различных ситуациях.
- Безопасность: цифровая подпись и шифрование данных обеспечивают высокий уровень защиты личной информации.
- Функциональность: электронный паспорт может использоваться для авторизации на различных веб-сервисах, электронных государственных услугах и других онлайн-платформах.

Важно отметить, что электронный паспорт является дополнением к бумажному паспорту и не заменяет его полностью в настоящее время. Законодатель обязывает гражданина иметь обычный паспорт при перемещении за границу (заграничный паспорт, содержащий электронный носитель информации), и в других случаях, когда требуется физическое предъявление документа.

Генезис электронных паспортов для мировой истории не является новеллой. Зарубежный опыт использования электронных паспортов в таких странах, как Казахстан, Молдавия, Пакистан, Туркменистан, Узбекистан и др. говорит об успешности государственного оборота биометрических электронных паспортов.

Паспорта и другие документы, удостоверяющие личность, в настоящее совершенствуются с использованием последних достижений техники. Различные национальные и международные организации разрабатывают подходы к использованию биометрической информации в машиночитаемом виде. В частности, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) приняла стандарты, согласно которым в паспортах могут храниться биометрические идентификаторы [6]. Страны, участвующие в безвизовой программе (VWP), начали выдавать электронные паспорта в 2006 году. Рабочая группа ИКАО по новым технологиям (NTWG) рассматривает биометрические сравнения как более надежный способ проверки подлинности документов, как путем сравнения печатных данных с электронными, так и путем сравнения сохранных биометрических данных с образцами, полученными от человека, пытающегося использовать паспорт [6].

Вопрос о введении электронных цифровых паспортов в государственную российскую систему в настоящее время стоит весьма остро. Связано это в первую очередь с тем, что все правительственные и государственные информационные системы, в том числе базы данных, в настоящее время стремятся к повышению точности и безопасности при использовании и обработки персональных данных граждан.

Применительно к Российской Федерации дискуссия о вопросах введения и

использования электронных паспортов ведется давно. С 19 сентября 2013 года действует распоряжение Правительства РФ № 1699-р «Об утверждении концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». В период с 2013 по 2017 год были предприняты введение пилотного проекта универсальной электронной карты (УЭК). Однако в 2017 году проект был закрыт в связи с недостаточным финансированием, а также отсутствием необходимого соответствующего отклика от населения в связи с недоверием к электронным паспортам.

Всероссийский центр изучения общественного мнения (далее - ВЦИОМ) в 2020 году провело исследование об отношении российских граждан к электронным паспортам, которые планировалось ввести пилотным проектом. Так, по представленным данным ВЦИОМ электронный паспорт хотели бы оформить 16% россиян. Чаще — молодые люди 18-24 лет (30%), мужчины (21%), а также жители крупных городов: столиц (26%) и миллионников (20%).

Таким образом, стоит отметить, что уровень доверия к электронным носителям информации о персональных данных со стороны граждан достаточно невысок, связано это, в первую очередь, что для российских реалий электронные документы — это новелла.

Следует привести следующие возможные проблемы использования электронных паспортов в Российской Федерации:

1. Технические проблемы. В некоторых случаях возникают сложности с технической поддержкой и функционированием системы электронных паспортов. Это может включать проблемы с доступом к онлайн-сервисам, несовместимость с различными устройствами и программным обеспечением, а также сбои и ошибки в работе системы.
- Безопасность данных. Существует риск хакерских атак и утечек персональных данных при использовании электронных паспортов. Несоблюдение соответствующих мер безопасности может привести к нежелательному доступу к личной информации граждан.
- Недостаточная осведомленность и обучение. Некоторые граждане могут испытывать трудности в работе с электронными паспортами из-за недостаточной осведомленности или недостатка навыков использования современных технологий. Это может затруднить процедуры идентификации и ограничить доступ к электронным сервисам.
- Юридические вопросы. Введение электронных паспортов может вызывать юридические вопросы, связанные с документальным подтверждением личности, установлением правового статуса электронных документов и их признанием в различных ситуациях. Некоторые организации и учреждения могут не признавать электронные паспорта в качестве официального документа.
- Ограниченный доступ. Некоторые граждане могут испытывать трудности с доступом к электронным паспортам из-за отсутствия стабильного интернет-соединения или доступа к необходимым техническим средствам. Это может ограничить возможности использования электронных паспортов и предоставления электронных услуг.

Необходимо отметить, что внедрение электронных паспортов в паспортную систему Российской Федерации, окажет влияние на все сферы жизни граждан. В том числе на

реализацию конституционно-закрепленного права избирать и быть избранным. По мнению Трушкиной С.И. «внедрение электронного паспорта в обход граждан могло бы положительно повлиять на развитие системы электронного голосования в России. Встроенный чип, по сути электронная подпись, которая была успешно реализована в УЭК, позволит каждому владельцу паспорта получить свой уникальный номер» [2]. О преимуществах электронного паспорта в рамках избирательного процесса говорит и С.С. Рудометов, подчеркивая, что «Появление электронного паспорта также может повлиять на реализацию концепции электронной демократии в России, в том числе применительно к избирательному процессу. Концепция предполагает необходимость использования передовых достижений науки и техники для создания и развития новых средств коммуникации (обратной связи) с населением» [1].

В целом, хотя электронные паспорта в России имеют свои преимущества, существуют и некоторые проблемы, которые требуют внимания и улучшения со стороны государства и технических специалистов для обеспечения безопасности, доступности и удобства использования данной системы.

Пути решения проблем электронных паспортов могут быть различными, в зависимости от вопросов, с которыми сталкиваются государство и гражданин при оформлении и использовании электронных паспортов.

Государство и разработчики системы электронных паспортов должны обеспечить надежную и эффективную техническую поддержку. Это включает обновление и совершенствование системы, устранение технических ошибок и сбоев, а также предоставление обучения и руководств для пользователей. Техническая поддержка электронных паспортов должна брать свое начало с эффективного обеспечения и использования цифровых технологий и систем баз данных территориальными подразделениями Министерства внутренних дел Российской Федерации, ответственными за выдачу паспортов.

Вместе с тем, применительно к электронным паспортам очень часто возникают вопросы о сохранности данных. Паспорт содержит конфиденциальную информацию о гражданине, поэтому обеспечение безопасности и защиты персональных данных является важной задачей. Государство и органы, ответственные за выдачу паспортов, принимают меры для защиты данных граждан и предотвращения несанкционированного доступа к ним. Для защиты персональных данных граждан необходимо усилить меры безопасности системы электронных паспортов. Внедрение современных методов шифрования и защиты данных поможет предотвратить несанкционированный доступ и утечки информации. В настоящее время требуется внесение актуальных изменений в Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» с целью регулирования обработки, организации хранения, передачи и обеспечения персональных данных.

Исходя из анализа результатов опроса ВЦИОМ относительно внедрения электронных паспортов в Российской Федерации, вопрос доверия к ним и удобство использования гражданами ставится во главу исследуемой темы. Для того, чтобы эффективно и быстро внедрить электронные паспорта в оборот, государство должно проводить образовательные программы для населения, чтобы повысить осведомленность о возможностях и преимуществах электронных паспортов. Обучение граждан использования электронных сервисов и повышение их навыков в работе с технологиями поможет устранить проблемы, связанные с недостаточной осведомленностью. Такое обучение может быть представлено в разных формах, в зависимости от возраста владельца паспорта или заявителя. Одним из таких видов обучения может стать выдача

соответствующих бумажных брошюр при получении паспорта заявителем. Брошюра может включать в себя информацию о правилах пользования электронным паспортом, законодательстве, которое регулирует такой вид паспорта, основные выдержки из законодательства по вопросам хранения и пользования, а также сервисы и системы, где может быть применен электронный паспорт. Для владельцев электронных паспортов, которые имеют доступ и умеют пользоваться интернет-ресурсами такая информация может быть размещена на официальных сайтах органов государственной власти.

Таким образом, государство должно предоставить доступ к электронным паспортам и электронным услугам для всех граждан, включая тех, у кого нет стабильного интернет-соединения или доступа к необходимым техническим устройствам. Создание инфраструктуры, обеспечивающей доступность электронных паспортов, поможет устранить ограничения и обеспечить равные возможности для всех граждан.

Установление правового статуса электронных документов является важным вопросом, требующим внимания и регулирования со стороны государства. Необходимо разработать и усовершенствовать законодательство, которое определит юридическую силу и признание электронных документов в различных ситуациях. Это позволит обеспечить доверие и надежность использования электронных документов, а также упростить процессы делопроизводства и обмена информацией.

Государство должно установить нормы и стандарты для электронных документов, включая требования к формату, подписи и аутентификации. Это поможет предотвратить подделку и несанкционированное изменение электронных документов, а также обеспечит их целостность и конфиденциальность.

Более того, важно разработать механизмы и процессы для проверки и подтверждения подлинности электронных документов. Это может включать использование электронных подписей, сертификацию и аудит систем электронного документооборота. Такие меры помогут обеспечить юридическую значимость электронных документов и доверие к ним. В целом, установление правового статуса электронных документов является важным шагом в развитии цифровой экономики и общества. Это позволит повысить эффективность и удобство делопроизводства, снизить бюрократические барьеры и улучшить доступ к информации.

## **Библиография**

1. Рудометов, С. С. О некоторых вопросах реализации электронного паспорта гражданина Российской Федерации // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых : сборник материалов VIII научно-практической конференции молодых ученых, Москва, 03 июня 2016 года. - Москва: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. – С. 49-53.
2. Трушкина, С. И. Модернизация электронного голосования в Российской Федерации посредством внедрения электронных паспортов // Наука и образование сегодня. – 2019. – № 6-1(41). – С. 64-65.
3. Чистякова, Д. А. Электронный паспорт как элемент цифрового профиля гражданина // Системный администратор. – 2022. – № 9(238). – С. 91-95.
4. Bobkowska K., Nagaty K., Przyborski M. Incorporating iris, fingerprint and face biometric for fraud prevention in e-passports using fuzzy vault // IET Image Processing. – 2019. – Т. 13. – №. 13. – С. 2516-2528.
5. Filimonov I. et al. Breaking unlinkability of the ICAO 9303 standard for e-passports using bisimilarity //Computer Security-ESORICS 2019: 24th European Symposium on

- Research in Computer Security, Luxembourg, September 23–27, 2019, Proceedings, Part I 24. – Springer International Publishing, 2019. – С. 577-594.
6. Juels A., Molnar D., Wagner D. Security and privacy issues in e-passports //First International Conference on Security and Privacy for Emerging Areas in Communications Networks (SECURECOMM'05). – IEEE, 2005. – С. 74-88.
  7. Lekkas D., Gritzalis D. e-Passports as a means towards a globally interoperable Public Key Infrastructure // Journal of Computer Security. – 2010. – Т. 18. – №. 3. – С. 379-396.
  8. Schouten B., Jacobs B. Biometrics and their use in e-passports //Image and Vision Computing. – 2009. – Т. 27. – №. 3. – С. 305-312.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

### **РЕЦЕНЗИЯ**

на статью на тему «Правовое регулирование электронных паспортов в Российской Федерации».

#### **Предмет исследования.**

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам регулирования отношений по поводу оформления и использования электронных паспортов в Российской Федерации. Автором анализируются нормы законодательства и ряда правовых актов, посвященных изучаемому вопросу. Также выделяются положительные черты электронных паспортов, а также некоторые сложности, которые могут возникнуть в связи с их внедрением в практику. В качестве конкретного предмета исследования выступили мнения ученых и нормы законодательства.

#### **Методология исследования.**

Цель исследования прямо в статье не заявлена. При этом она может быть ясно понята из названия и содержания работы. Цель может быть обозначена в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов вопроса о регулировании отношений по поводу оформления и использования электронных паспортов в Российской Федерации. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм административного законодательства РФ). Например, следующий вывод автора: «В связи с вступлением в силу нового Закона О гражданстве закреплены определенные условия признания паспорта недействительным: истечения срока действия или через 90 дней после перемены установочных данных заявителем (владельцем паспорта); непригодность в связи с нарушением защитных элементов бланка паспорта, изношенность или отсутствие страницы (части страницы); прекращение владельцем

паспорта российского гражданства».

Следует положительно оценить возможности сравнительно-правового метода исследования, связанного с изучением практики зарубежных стран в целях сопоставления с отечественным опытом. В частности, отметим следующий авторский вывод: «Генезис электронных паспортов для мировой истории не является новеллой. Зарубежный опыт использования электронных паспортов в таких странах, как Казахстан, Молдавия, Пакистан, Туркменистан, Узбекистан и др. говорит об успешности государственного оборота биометрических электронных паспортов. Паспорта и другие документы, удостоверяющие личность, в настоящее совершенствуются с использованием последних достижений техники. Различные национальные и международные организации разрабатывают подходы к использованию биометрической информации в машиночитаемом виде. В частности, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) приняла стандарты, согласно которым в паспортах могут храниться биометрические идентификаторы [6]. Страны, участвующие в безвизовой программе (VWP), начали выдавать электронные паспорта в 2006 году. Рабочая группа ИКАО по новым технологиям (NTWG) рассматривает биометрические сравнения как более надежный способ проверки подлинности документов, как путем сравнения печатных данных с электронными, так и путем сравнения сохраненных биометрических данных с образцами, полученными от человека, пытающегося использовать паспорт [6]».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

#### Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории правового регулирования электронных паспортов в Российской Федерации сложна и неоднозначна. С одной стороны, внедрение цифровых технологий во все сферы общественной жизни – это необходимость. Использование технологий для идентификации личности упрощает и ускоряет деятельность и практическую работу. С другой стороны, технологии требуют апробации на практике и вполне могут приводить к различным проблемам, некоторые из которых выявлены в рамках статьи. Сложно спорить с автором статьи, например, в следующем: «применительно к электронным паспортам очень часто возникают вопросы о сохранности данных. Паспорт содержит конфиденциальную информацию о гражданине, поэтому обеспечение безопасности и защиты персональных данных является важной задачей. Государство и органы, ответственные за выдачу паспортов, принимают меры для защиты данных граждан и предотвращения несанкционированного доступа к ним. Для защиты персональных данных граждан необходимо усилить меры безопасности системы электронных паспортов. Внедрение современных методов шифрования и защиты данных поможет предотвратить несанкционированный доступ и утечки информации».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

#### Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод: «Для того, чтобы эффективно и быстро внедрить электронные паспорта в оборот, государство должно проводить образовательные программы для населения, чтобы повысить осведомленность о возможностях и преимуществах электронных паспортов. Обучение граждан использования электронных сервисов и повышение их навыков в работе с технологиями поможет устраниć проблемы, связанные с недостаточной

осведомленностью. Такое обучение может быть представлено в разных формах, в зависимости от возраста владельца паспорта или заявителя. Одним из таких видов обучения может стать выдача соответствующих бумажных брошюр при получении паспорта заявителем. Брошюра может включать в себя информацию о правилах пользования электронным паспортом, законодательстве, которое регулирует такой вид паспорта, основные выдержки из законодательства по вопросам хранения и пользования, а также сервисы и системы, где может быть применен электронный паспорт. Для владельцев электронных паспортов, которые имеют доступ и умеют пользоваться интернет-ресурсами такая информация может быть размещена на официальных сайтах органов государственной власти».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены идеи по совершенствованию действующего законодательства. В частности,

«Установление правового статуса электронных документов является важным вопросом, требующим внимания и регулирования со стороны государства. Необходимо разработать и усовершенствовать законодательство, которое определит юридическую силу и признание электронных документов в различных ситуациях. Это позволит обеспечить доверие и надежность использования электронных документов, а также упростить процессы делопроизводства и обмена информацией».

Приведенный вывод может быть актуален и полезен для правотворческой деятельности. Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

#### Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «NB: Административное право и практика администрирования», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с внедрением электронных паспортов в Российской Федерации.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

#### Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России и из-за рубежа (Рудометов С.С., Трушкина С.И., Чистякова Д.А., Juels A., Molnar D., Wagner D. и другие).

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

#### Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

#### Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к нивелированию проблем, связанных с внедрением электронных паспортов в России.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи  
«Рекомендую опубликовать»

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Гончаров В.В. — Гласность как принцип общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 146 - 158. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.69005 EDN: MQBGQE URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69005](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69005)

## Гласность как принцип общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ

Гончаров Виталий Викторович

кандидат юридических наук

доцент, декан факультета высшего образования, Политехнический институт (филиал), Донской государственный технический университет в г. Таганроге

347900, Россия, Ростовская область, г. Таганрог, ул. Петровская, 109а

✉ niipgergo2009@mail.ru



[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и институты гражданского общества"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.69005

### EDN:

MQBGQE

### Дата направления статьи в редакцию:

16-11-2023

### Дата публикации:

31-12-2023

**Аннотация:** Статья посвящена анализу гласности как принципа общественного контроля. Исследуется роль и место данного института гражданского общества в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства. Авторами проводится анализ основных принципов организации и деятельности субъектов общественного контроля. Формализованы основные признаки понятия принципа гласности: а) он предполагает доведение информации об организации и деятельности субъектов общественного контроля, а также о проводимых ими мероприятиях общественного контроля, до граждан страны; б) его реализация означает, что не допускается утаивание или искажение любой информации, ставшей известной представителям субъектов общественного контроля в ходе организации и проведения

его мероприятий; в) он предполагает наличие механизма, гарантирующего доведение информации до всего населения; г) он не возможен без разработки и внедрения механизма ответственности любых органов публичной власти, их должностных лиц, юридических и физических лиц за воспрепятствование процессам доведения вышеназванной информации до населения страны; д) он предполагает отсутствие самоцензуры вышеназванной информации, осуществляющей субъектами общественного контроля под воздействием как органов публичной власти, так и иных субъектов политической системы общества. В работе использован ряд методов научного исследования, в том числе: формально-логический; историко-правовой; сравнительно-правовой; статистический; социологический. В статье выявлены и formalizованы основные проблемы, связанные с закреплением и реализацией принципа гласности в организации и деятельности субъектов общественного контроля: а) отсутствие formalизации данного института гражданского общества в Конституции страны; б) не закрепление на уровне Федерального закона (либо подзаконных актов) в числе принципов общественного контроля принципа гласности; в) отсутствие закрепленных в уголовном и административном законодательстве мер правовой ответственности органов публичной власти, их должностных лиц, а также иных объектов общественного контроля, за противодействие законной деятельности представителей субъектов общественного контроля по распространению информации, связанной с организацией и проведением мероприятий общественного контроля; г) отсутствие системного подхода в закреплении юридических гарантий реализации, охраны и защиты указанного принципа общественного контроля. Разработана и обоснована система мероприятий по разрешению указанных проблем.

**Ключевые слова:**

гласность, принцип, общественный контроль, народовластие, Россия, публично-правовой анализ, публичность, открытость, юридические гарантии, проблемы

**Введение.**

Вопросы закрепления и реализации правового принципа гласности широко исследованы в работах А. И. Багаутдиновой, [1, с. 90-95] В. В. Гончарова, [3] В. В. Гриба, [4, с. 3-13] Д. Н. Захаренкова, [6, с. 22-26] А. Д. Хайрова, [12, с. 162-166] а также многих иных авторов. В тоже время, несмотря на то, что принцип гласности не закреплен в числе принципов общественного контроля в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», его значение и роль в различных сферах общественного контроля активно исследуются в произведениях С. В. Громыко, [5, с. 124-131] Д. С. Михеева, [8, с. 76-80; 9, с. 84-93] Т. Н. Михеевой, [10, с. 13-19] Е. Э. Поповой, [11, с. 167-174] Ю. С. Яичниковой, [13, с. 106-109] и некоторых других ученых. В тоже время, количество исследований, посвященных обоснованию места и роли гласности в системе принципов общественного контроля, выявлению и formalизации основных проблем, препятствующих его закреплению в действующем законодательстве об общественном контроле и реализации в практической деятельности субъектов общественного контроля, разработке и обоснованию системы мероприятий по разрешению указанных проблем, представляется недостаточным. Этим обстоятельством и обусловлен выбор темы настоящего научного исследования, целью которого является популяризация необходимости введения данного принципа общественного контроля в понятийный

аппарат законодательства об общественном контроле в качестве важнейшего принципа данного института гражданского общества в Российской Федерации. Достижение указанной цели научного исследования предполагает решение ряда научных задач, в числе которых можно выделить следующие: а) обоснование роли и места института общественного контроля в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства; б) анализ системы принципов общественного контроля в Российской Федерации, закрепленных в законодательстве об общественном контроле; в) проведение анализа понятия гласности как принципа общественного контроля и его соотношения с понятиями принципов публичности и открытости, закрепленными в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; г) формализация и обоснование авторского определения понятия «гласность» как принципа общественного контроля в Российской Федерации (с перечнем основных типизирующих его признаков); д) выявление и формализация основных проблем, связанных с закреплением и реализацией принципа гласности в организации и деятельности субъектов общественного контроля; е) разработка и обоснование системы мероприятий по разрешению указанных проблем, в том числе, - путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации и действующее законодательство.

В работе использован ряд методов научного исследования, в том числе: формально-логический; историко-правовой; сравнительно-правовой; статистический; социологический, а также ряд иных.

Основной текст.

Российская Конституция 1993 года закрепила правовой статус многонационального народа России как единственного источника власти и носителя суверенитета в стране, реализующего свои властные полномочия как непосредственно (в частности, через институт свободных выборов и референдумов), так и опосредованно (например, через деятельность органов публичной власти и их должностных лиц). Однако, конституционные принципы народовластия и участия общества в управлении делами государства нуждаются в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты для того, чтобы, с одной стороны, не произошел захват власти (незаконное присвоение или удержание властных полномочий какими-либо органами публичной власти и их должностными лицами), а с другой стороны, чтобы делегированные народом властные полномочия осуществлялись в интересах всего народа, либо его большинства, а не в интересах иностранных обществ и государств, либо меньшинства населения. Важнейшее место в системе юридических гарантий вышеназванных конституционных принципов занимает институт общественного контроля, формализованный в российском законодательстве с 2005 года, позволяющий гражданам страны, а также общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям участвовать в контроле за деятельностью, актами и решениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, которые наделены федеральными законами правом реализации отдельных публичных полномочий.

Правовую основу института общественного контроля в Российской Федерации составляет совокупность его принципов, то есть основных, наиболее общих правовых начал, в своей совокупности необходимых и достаточных для осуществления правового регулирования общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением мероприятий общественного контроля на территории страны. Основные принципы

общественного контроля закреплены в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (согласно его 6 статьи данных принципов закреплено 12). При этом, в ряде иных нормативно-правовых актах также закреплены принципы общественного контроля, в частности, в статье 4 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Однако, в вышенназванном Федеральном законе они сформулированы как принципы осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Кроме того, перечень принципов, закрепленных в данном Федеральном законе и в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ не совпадают (как по численности, так и по формулировке названий). В частности, в Федеральном законе от 10.06.2008 № 76-ФЗ дополнительно выделен принцип равноправия.

Однако, на наш взгляд, перечень принципов общественного контроля, закрепленный в российском законодательстве об общественном контроле нуждается в корректировке. В частности, мы считаем, что перечень принципов общественного контроля в России, закрепленный в действующем законодательстве, следует дополнить принципом гласности.

При этом, принцип гласности не следует отождествлять с уже закрепленным в законодательстве об общественном контроле принципом публичности и открытости (хотя в других языках, например, английском понятие гласности и публичности тождественны и обозначаются одним словом – «publicity»). Понятие гласности достаточно давно используется в отечественном научном понятийном аппарате и законотворческом понятийном аппарате. В частности, понятие «гласность» в дореволюционной России прочно ассоциировалось с понятием «голос». Например, члены различных собраний, обладающих правом голоса – то есть правом участия в принятии решений – именовались гласными. Как следует из дореволюционного Энциклопедического словаря Брокгауза и Ефона, гласными с «1785 года назывались члены городских дум, а со времени введения в действие земских учреждений – и члены земских собраний, уездных и губернских». [2] Новое дыхание в использовании данного понятия в законотворческом понятийном аппарате было придано основателем Советского государства В. Лениным, который утверждал, что гласность является неотъемлемым элементом демократии. [7, с. 138] Данный термин активно использовался в 80-е годы М. С. Горбачевым при проведении перестройки, закончившейся развалом СССР. При этом, в вышеупомянутых случаях понятие «гласность» использовалось, с одной стороны, в качестве антипода понятию «цензура», а с другой стороны, как средство (инструмент) самоуправления народа, населения, отдельных его групп.

В свою очередь, понятие «публичности» акцентирует внимание на демонстративном характере деятельности, проводимых мероприятий и т.п. Понятие «открытость» предполагает, с одной стороны, свободу размещения (трансляции) информации в окружающую обстановку, а с другой стороны отсутствие цензуры на ее передачу и размещение (трансляцию). Таким образом, понятие «открытость» уже понятие «гласности». Оно охватывает данным понятием.

Какими же признаками характеризуется понятие «гласности» в контексте его использования в качестве обозначения одного из принципов общественного контроля?

Во-первых, принцип гласности предполагает доведение информации об организации и

деятельности субъектов общественного контроля, а также о проводимых ими мероприятиях общественного контроля до граждан Российской Федерации.

Во-вторых, реализация принципа гласности означает, что не допускается утаивание или искажение любой информации, ставшей известной представителям субъектов общественного контроля в ходе организации и проведения мероприятий общественного контроля в России.

В-третьих, принцип гласности предполагает наличие механизма, гарантирующего доведение информации до всего населения (либо его подавляющего большинства).

В-четвертых, принцип гласности невозможен без разработки и внедрения механизма ответственности любых органов публичной власти, их должностных лиц, юридических и физических лиц за воспрепятствование процессам доведения вышеназванной информации до населения страны.

В-пятых, принцип гласности предполагает отсутствие самоцензуры вышеназванной информации, осуществляемой субъектами общественного контроля под воздействием как органов публичной власти, так и иных субъектов политической системы общества (например, политических партий, общественных движений и т.п.). При этом, отсутствие самоцензуры информации не должно означать нарушение основных признаков распространяемой информации об организации и осуществлении общественного контроля в Российской Федерации, в числе которых можно выделить: а) своевременность и актуальность распространяемой информации; б) ее правдивость (то есть она должна соответствовать действительности); в) она не должна носить характера ангажированности (не должна быть искажена личностной, классовой, групповой, политической и т.п. оценкой); г) она должна быть понятной, логически выстроенной, аргументированной, изложенной с учетом всех правил русского языка.

Закрепление и реализация принципа гласности в организации и деятельности субъектов общественного контроля связаны с многочисленными проблемами, в числе которых можно выделить следующие:

Во-первых, значительной проблемой, препятствующей закреплению и реализации гласности как принципа общественного контроля, выступает отсутствие формализации данного института гражданского общества в Конституции Российской Федерации. Это, с одной стороны, подрывает авторитет института общественного контроля в глазах населения и аппарата чиновников, а с другой стороны, не позволяет определить необходимый и достаточный перечень основных правовых принципов организации и функционирования данного института гражданского общества. В этой связи, представляется необходимым внести изменения и дополнения в Основной закон страны, в части закрепления понятия и принципов общественного контроля (включая и принцип гласности), его объектов, субъектов, форм, методов и видов проводимых мероприятий.

Во-вторых, определенной проблемой, как мы отмечали ранее, для обеспечения развития института общественного контроля является, на наш взгляд, отсутствие закрепления на уровне Федерального закона в числе принципов общественного контроля принципа гласности. В связи с этим, в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» принцип открытости и публичности, закрепленный в статье 6, следует разделить на два отдельных принципа: публичности и гласности.

В-третьих, значительной проблемой, препятствующей реализации гласности как

принципа общественного контроля, выступает отсутствие его закрепления в иных нормативно-правовых актах об общественном контроле. В этой связи предполагается необходимым, с одной стороны, включить принцип гласности в качестве правовой основы общественного контроля в федеральные законы от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Кроме того, следует разработать и закрепить на уровне федеральных законов модельные законы субъектов Российской Федерации и модельные нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, посвященные организации и осуществлению общественного контроля на уровне российских регионов и муниципалитетов.

В-четвертых, определенной проблемой в реализации, охране и защите гласности как принципа общественного контроля является отсутствие закрепленных в уголовном и административном законодательстве мер правовой ответственности органов публичной власти, их должностных лиц, а также иных объектов общественного контроля, за противодействие законной деятельности представителей субъектов общественного контроля по распространению информации, связанной с организацией и проведением мероприятий общественного контроля. В этой связи представляется необходимым закрепить в Уголовном кодексе Российской Федерации, а также Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях соответствующие правовые составы, предусматривающие меру уголовно-правовой и административно-правовой ответственности лиц за нарушение гласности как принципа общественного контроля.

В-пятых, значительной проблемой, препятствующей реализации гласности как принципа общественного контроля, выступает отсутствие системного подхода в закреплении юридических гарантий реализации, охраны и защиты указанного принципа общественного контроля. В этой связи представляется необходимым разработать и закрепить систему мер по развитию указанных юридических гарантий. Кроме того, на уровне государства следует разработать и закрепить систему мер по развитию гласности как принципа общественного контроля. Например, следует: а) обязать средства массовой информации предоставлять бесплатное эфирное время на телевидении, радио, газетные и журнальные площадки представителям субъектов общественного контроля для размещения информации об организации и осуществлении ими мероприятий общественного контроля (вне зависимости от форм собственности и организационно-правовых форм владельцев данных средств массовой информации); б) обязать органы публичной власти отчитываться о своей деятельности перед субъектами общественного контроля соответствующего уровня; в) обязать субъекты общественного контроля отчитываться о результатах своей деятельности в законодательных (представительных) органах государственной власти и органах местного самоуправления; г) обязать субъекты общественного контроля публиковать годовые отчеты о своей деятельности в официальных средствах массовой информации (газетах «Российская газета», «Российские вести», официальных региональных и муниципальных газетах и иных СМИ); д) обязать Общественную палату Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации организовывать централизованную подготовку бакалавров, специалистов и магистров «PR в области общественного контроля» за счет средств федерального бюджета; е) обязать субъекты общественного контроля организовывать прохождение их представителями (работниками аппаратов) регулярное повышение квалификации за счет средств федерального бюджета; ж) обязать Общественную палату Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации разработать

Федеральную программу развития информационной открытости организации и деятельности субъектов общественного контроля (в данной программе следует закрепить этапы развития системы информационного сопровождения организации и деятельности субъектов общественного контроля); з) обязать субъекты общественного контроля создавать сайты в сети «Интернет» (а после разработки и внедрения независимой информационно-коммуникационной отечественной сети – в данной сети), в которых необходимо размещать график проведения мероприятий общественного контроля, список представителей субъекта общественного контроля, результаты проведенных мероприятий общественного контроля, включая – выявленные нарушения действующего законодательства, прав и свобод человека и гражданина, информацию о принятых органами публичной власти, иными объектами общественного контроля, мер по устранению выявленных нарушений и т.п.); и) обязать субъекты общественного контроля на своих информационных площадках в сети «Интернет» предусмотреть механизм обратной связи с гражданами Российской Федерации; к) обязать правоохранительные органы Российской Федерации на своих сайтах в сети «Интернет» отчитываться о принятых мерах по результатам обращения к ним субъектов общественного контроля с информацией и документами, свидетельствующими о нарушениях со стороны объектов общественного контроля положений действующего законодательства, а также прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации; л) обязать объекты общественного контроля публиковать на своих сайтах в сети «Интернет», с одной стороны, информацию о результатах проведенных в отношении их деятельности, актов и решений мероприятий общественного контроля, а с другой стороны, информацию относительно принятых мер по устранению причин и условий, послуживших основанием для появления указанных нарушений действующего законодательства, а также прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, которые были выявлены в ходе организации и проведении мероприятий общественного контроля его субъектами; м) обязать в законодательстве, регулирующем организацию и деятельность средств массовой информации, владельцев средств массовой информации создавать отдельные рубрики, передачи, посвященные вопросам организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации (с частичным или полным возмещением расходов на данные мероприятия из средств федерального бюджета); н) обязать Общественную палату Российской Федерации осуществлять контроль за соблюдением принципа гласности субъектами общественного контроля (с правом направления соответствующих рекомендаций данным субъектам).

#### Заключение.

В ходе проведенного исследования нами был сделан ряд выводов, в числе которых можно выделить следующие:

1. Институт общественного контроля в России выступает важнейшей юридической гарантией реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства, так как закрепляет возможность как гражданам страны, так и негосударственным некоммерческим организациям, участвовать в осуществлении контроля за деятельностью, актами и решениями органов публичной власти, а также иных объектов общественного контроля.
2. Анализ системы принципов общественного контроля показал, что в действующем законодательстве отсутствует единый подход в определении, с одной стороны, самого названия указанных принципов (например, используются варианты их обозначения как «принципов общественного контроля», «принципов осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания»), а с

другой стороны, персонального перечня данных принципов.

3. Под гласностью как принципом общественного контроля в Российской Федерации следует понимать совокупность правовых норм, закрепляющих, с одной стороны, механизм, который, гарантирует доведение в неискаженном виде информации об организации и деятельности субъектов общественного контроля, а также о проводимых ими мероприятиях общественного контроля до граждан страны, а с другой стороны, механизм ответственности любых органов публичной власти, их должностных лиц, а также юридических и физических лиц, за воспрепятствование процессам доведения вышеназванной информации до населения страны.

4. В качестве основных проблем, связанных с закреплением и реализацией принципа гласности в организации и деятельности субъектов общественного контроля, выступают: а) отсутствие формализации данного института гражданского общества в Конституции страны; б) не закрепление на уровне Федерального закона (либо подзаконных актов) в числе принципов общественного контроля принципа гласности; в) отсутствие закрепленных в уголовном и административном законодательстве мер правовой ответственности органов публичной власти, их должностных лиц, а также иных объектов общественного контроля, за противодействие законной деятельности представителей субъектов общественного контроля по распространению информации, связанной с организацией и проведением мероприятий общественного контроля; г) отсутствие системного подхода в закреплении юридических гарантий реализации, охраны и защиты указанного принципа общественного контроля.

5. Разрешение вышеназванных проблем потребует реализации системы мероприятий: а) инкорпорирования в Основной закон страны понятия и принципов общественного контроля (включая и принцип гласности), его объектов, субъектов, форм, методов и видов проводимых мероприятий; б) закрепления принципа гласности в законодательстве об общественном контроле, в частности, в статье 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» путем разделения уже имеющегося принципа открытости и публичности на два отдельных принципа: публичности и гласности, в иных федеральных законах об общественном контроле, а также в модельных законах субъектов Российской Федерации, модельных нормативно-правовых актах органов местного самоуправления, посвященных организации и осуществлению общественного контроля на уровне российских регионов и муниципалитетов, которые следует утвердить путем принятия соответствующих федеральных законов; в) закрепления в Уголовном кодексе Российской Федерации, а также Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях соответствующих правовых составов, предусматривающих меры уголовно-правовой и административно-правовой ответственности лиц за нарушение гласности как принципа общественного контроля; г) разработки и закрепления системы юридических гарантий реализации, охраны и защиты вышеназванного принципа общественного контроля, включая внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство страны.

## **Библиография**

1. Багаутдинова А. И. Осуществление принципа гласности в Российской Федерации и в зарубежных странах // Человек. Социум. Общество. 2022. № 14. С. 90-95.
2. Гласный / Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890-1907.
3. Гончаров В. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в

- Российской Федерации. М.: Alicegroup, 2019. 256 с.
4. Гриб В. В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. – № 11. С. 3-13.
  5. Громыко С. В., Курячая М. М. Проблемы совершенствования процедур общественных обсуждений и публичных слушаний в механизме общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2015. – Т. 1. – № 3. – С. 124-131.
  6. Захаренков Д. Н. Гласность как принцип организации и деятельности адвокатуры // Евразийская адвокатура. – 2016. – № 3 (22). – С. 22-26.
  7. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Том 6. М., 1947. – С. 138.
  8. Михеев Д. С., Дудко И. Г. Общественный контроль и гласность местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2015. – Т. 1. – № 2 (2). – С. 76-80.
  9. Михеев Д. С. Формирование и полномочия субъектов общественного контроля: вопросы гласности // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2017. – Т. 3. – № 4 (12). – С. 84-93.
  10. Михеева Т. Н. О роли гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Право и практика. – 2017. – № 1. – С. 13-19.
  11. Попова Е. Э. Принцип демократизма общественного воздействия как средства исправления осужденных // В мире научных открытий. – 2015. – № 1 (61). – С. 167-174.
  12. Хайров А. Д. Понятие и основные теоретические подходы к пониманию гласности как правового принципа // Образование и право. – 2022. – № 8. – С. 162-166.
  13. Яичникова Ю. С. Соблюдение гласности при проведении общественных обсуждений // Актуальные проблемы юридических наук. – 2016. – № 2. – С. 106-109.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, гласность как принцип общественного контроля в Российской Федерации. Заявленные границы исследования полностью соблюdenы автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что ученым использовались всеобщий диалектический, логический, исторический, формально-юридический, герменевтический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования обоснована достаточно подробно: "Анализ важнейшего правового принципа гласности широко исследован в работах А. И. Багаутдиновой, [1, с. 90-95] В. В. Гончарова, [3] В. В. Гриба, [4, с. 3-13] Д. Н. Захаренкова, [6, с. 22-26] А. Д. Хайрова, [12, с. 162-166] а также многих иных авторов. В тоже время, несмотря на то, что принцип гласности не закреплен в числе принципов общественного контроля в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», его значение и роль в различных сферах общественного контроля активно исследуются в произведениях С. В. Громыко,

[5, с. 124-131] Д. С. Михеева, [8, с. 76-80; 9, с. 84-93] Т. Н. Михеевой, [10, с. 13-19] Е. Э. Поповой, [11, с. 167-174] Ю. С. Яичниковой, [13, с. 106-109] и некоторых других ученых. В тоже время, количество исследований, посвященных обоснованию места и роли гласности в системе принципов общественного контроля, выявлению и формализации основных проблем, препятствующих его закреплению в действующем законодательстве об общественном контроле и реализации в практической деятельности субъектов общественного контроля, разработке и обоснованию системы мероприятий по разрешению указанных проблем, представляется недостаточным. Этим обстоятельством и обусловлен выбор темы настоящего научного исследования...". Таким образом, ученый перечислил фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыл степень их изученности.

В чем проявляется научная новизна исследования, в тексте статьи прямо не говорится. Однако автор обозначил цель исследования и перечислил его задачи: "... целью ... является популяризация необходимости введения данного принципа общественного контроля в понятийный аппарат законодательства об общественном контроле в качестве важнейшего принципа данного института гражданского общества в Российской Федерации. Достижение указанной цели научного исследования предполагает решение ряда научных задач, в числе которых можно выделить следующие: а) обоснование роли и места института общественного контроля в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства; б) анализ системы принципов общественного контроля в Российской Федерации, закрепленных в законодательстве об общественном контроле; в) проведение анализа понятия гласности как принципа общественного контроля и его соотношения с понятиями принципов публичности и открытости, закрепленными в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; г) формализация и обоснование авторского определения понятию гласности как принципа общественного контроля в Российской Федерации (с перечнем основных типизирующих его признаков); д) выявление и формализация основных проблем, связанных с закреплением и реализацией принципа гласности в организации и деятельности субъектов общественного контроля; е) разработка и обоснование системы мероприятий по разрешению указанных проблем, в том числе, - путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации и действующее законодательство". Фактически научная новизна работы проявляется в ряде заключений и предложений ученого: "... на наш взгляд, перечень принципов общественного контроля, закрепленный в российском законодательстве об общественном контроле нуждается в корректировке. В частности, мы считаем, что перечень принципов общественного контроля в России, закрепленный в действующем законодательстве, следует дополнить принципом гласности"; "Во-первых, принцип гласности предполагает доведение информации об организации и деятельности субъектов общественного контроля, а также о проводимых ими мероприятиях общественного контроля до граждан Российской Федерации. Во-вторых, реализация принципа гласности означает, что не допускается утаивание или искажение любой информации, ставшей известной представителям субъектов общественного контроля в ходе организации и проведения мероприятий общественного контроля в России. В-третьих, принцип гласности предполагает наличие механизма, гарантирующего доведение информации до всего населения (либо его подавляющего большинства). В-четвертых, принцип гласности невозможен без разработки и внедрения механизма ответственности любых органов публичной власти, их должностных лиц, юридических и физических лиц за воспрепятствование процессам доведения вышеизданной информации до населения страны. В-пятых, принцип гласности предполагает отсутствие

самоцензуры вышеназванной информации, осуществляемой субъектами общественного контроля под воздействием как органов публичной власти, так и иных субъектов политической системы общества (например, политических партий, общественных движений и т.п.)" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования, определяет его цель и задачи. В основной части работы автор исследует сущность понятия "гласность", перечисляет его признаки, выявляет проблемы закрепления и реализации принципа гласности как одного из основных начал общественного контроля, предлагает пути их решения. В заключительной части статьи содержатся общие выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 13 источниками (монографиями, научными статьями, энциклопедическим словарем). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, но носит общий характер. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в необходимой степени.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("1. Основу правового регулирования института общественного контроля в Российской Федерации составляет система правовых принципов, - основных, наиболее общих правовых начал, в своей совокупности необходимых и достаточных для осуществления правового регулирования общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением мероприятий общественного контроля на территории страны. 2. Данная система принципов нуждается в ряде дополнений и изменений, в частности, путем включения в свой состав гласности как принципа общественного контроля. 3. Реализация, охрана и защита указанного принципа общественного контроля связаны с многочисленными проблемами, требующими внесения изменений и дополнений как в Конституцию Российской Федерации, так и действующее законодательство (об общественном контроле, средствах массовой информации и т.д.)"), однако первый вывод носит общеизвестный характер, а третий не отражает всех научных достижений автора (неясно, какие именно проблемы реализации, охраны и защиты принципа гласности выявил ученый, какие предложения он внес в связи с этим и проч.). Таким образом, итоговые выводы необходимо конкретизировать.

Статья нуждается в тщательном вычитывании. В ней встречаются опечатки, орфографические и пунктуационные ошибки.

Так, ученый отмечает: "Анализ важнейшего правового принципа гласности широко исследован в работах А. И. Багаутдиновой, [1, с. 90-95] В. В. Гончарова, [3] В. В. Гриба, [4, с. 3-13] Д. Н. Захаренкова, [6, с. 22-26] А. Д. Хайрова, [12, с. 162-166] а также многих иных авторов". Более верно "анализ ... осуществлен", а не "анализ ... исследован".

Исследователь указывает одну из следующих задач исследования: "г) формализация и обоснование авторского определения понятию гласности..." (определения ("чего?") - понятия "гласность").

Ученый указывает: "Основные принципы общественного контроля закреплены в

Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (согласно его 6 статьи данных принципов закреплено 12). Согласно ("чему?" - дат. падеж) статье.

Автор пишет: "Во-первых, значительно проблемой, препятствующей закреплению и реализации гласности как принципа общественного контроля, выступает отсутствие формализации данного института гражданского общества в Конституции Российской Федерации". Очевидно, что не "значительно проблемой", а "значительной проблемой".

Ученый отмечает: "Во-вторых, определенной проблемой, как мы отмечали ранее, для обеспечения развития института общественного контроля является, на наш взгляд, не закрепление на уровне Федерального закона в числе принципов общественного контроля принципа гласности". В слове "незакрепление" приставка "не" пишется слитно. С точки зрения стилистики более верно употребление словосочетания "отсутствие закрепления".

Автор указывает: "В этой связи, представляется необходимым разработать и закрепить систему мер по развития указанных юридических гарантий" (словосочетание "в этой связи" в начале предложения не выделяется запятыми; не "мер по развитию", "мер по развитию").

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного права и муниципального права при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, конкретизации выводов по его результатам, устранении нарушений формального характера.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

**Предмет исследования.** В рецензируемой статье «Гласность как принцип общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ» предметом исследования является принцип гласности, его роль и место в системе принципов общественного контроля, закрепление в действующем законодательстве об общественном контроле и реализация в практической деятельности субъектов общественного контроля.

**Методология исследования.** При написании статьи использовались такие методы как: логический, исторический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный, сравнительного правоведения и правового моделирования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. В работе использовалось сочетание эмпирической и теоретической информации. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

**Актуальность исследования.** Актуальность темы исследования, заявленной автором, не вызывает сомнения. Автор справедливо отмечает, что «...конституционные принципы народовластия и участия общества в управлении делами государства нуждаются в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты для того, чтобы, с одной стороны, не произошел захват власти (незаконное присвоение или удержание властных полномочий какими-либо органами публичной власти и их должностными лицами), а с другой стороны, чтобы делегированные народом властные полномочия осуществлялись

в интересах всего народа, либо его большинства, а не в интересах иностранных обществ и государств, либо меньшинства населения. Важнейшее место в системе юридических гарантий вышеназванных конституционных принципов занимает институт общественного контроля... перечень принципов общественного контроля, закрепленный в российском законодательстве об общественном контроле нуждается в корректировке...». Правовые принципы (нормы-принципы) – это важнейший инструмент правового регулирования общественных отношений. Эти обстоятельства указывают на актуальность доктринальных разработок по данной тематике с целью совершенствования законодательства и практики его применения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «...принцип гласности не следует отождествлять с уже закрепленным в законодательстве об общественном контроле принципом публичности и открытости...». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

Стиль, структура, содержание. Статья написана научным стилем, использована специальная юридическая терминология (хотя некоторые термины, например: «нормативно-правовые акты», используются некорректно, поскольку следует употреблять термин «нормативные правовые акты»). В целом материал изложен последовательно, грамотно и ясно. Статья структурирована. Введение отвечает требованиям, предъявляемым к этой части научной статьи. В заключении сформулированы основные результаты, которые достиг автор в ходе исследования. Замечаний нет. Тема раскрыта, содержание статьи соответствует ее названию.

Библиография. Автором использовано достаточное количество доктринальных источников, представлены ссылки на публикации последних лет. Ссылки на источники оформлены в соответствии с требования библиографического ГОСТа.

Апелляция к оппонентам. По отдельным вопросам заявленной тематики представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «Гласность как принцип общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ» рекомендуется к опубликованию. Статья соответствует тематике журнала «Административное право и практика администрирования». Статья написана на актуальную тему, имеет практическую значимость и отличается научной новизной. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области конституционного права, административного права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

## Англоязычные метаданные

### Prosecutor's science: current state and development trends

Usov Aleksei Yur'evich

PhD in Law



Associate Professor of the Department for Prosecutor Supervision and Participation in Civil and Arbitrage Trials at Irkutsk Law Institute, Branch of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation

664035, Russia, Irkutskaya oblast', g. Irkutsk, ul. Shevtsova, 1

✉ alexus\_555@mail.ru

**Abstract.** The article is devoted to the study of the history, current state and trends in the development of prosecutorial science in the Russian Federation. Currently, legal science is undergoing a reform associated with the process of consolidation of scientific specialties. The article defends the need to preserve prosecutorial science as an independent branch of legal knowledge, characterized by a whole galaxy of outstanding scientists engaged in the study of the theory of prosecutorial activity, an independent system of scientific and educational organizations that form scientific schools in this area, and, finally, a detailed elaboration of the scientific foundations of the functions and areas (areas) of the prosecutor's office, a doctrinal approach to the development and functioning of the prosecutor's system. The main conclusions of the conducted scientific research are the ideas that at present there is a steady trend towards the separation of prosecutorial science into an independent branch of scientific knowledge. The article also contains proposals for a more detailed definition of the scientific branch 5.1.2 – "Public law (state law) sciences" of the content of scientific research devoted to prosecutorial science, which, in addition, would make it possible to more accurately distinguish scientific research also devoted to the study of prosecutorial supervision, which, however, are conducted within the framework of scientific branch 5.1.4 "Criminal law sciences".

**Keywords:** prosecutor, legal science, scientific specialty, state legal sciences, public law sciences, prosecutorial science, prosecutorial activity, prosecutor supervision, prosecutor's office, dissertation research

### References (transliterated)

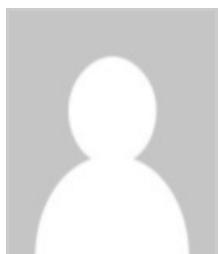
1. Sovetskaya sotsialisticheskaya demokratiya / pod red. akad. M. B. Mitina ; Akad. nauk SSSR. In-t gosudarstva i prava. In-t filosofii. Moskva : Nauka, 1964. 358 s.
2. Zvyagintsev A. G. Iстория российской прокуратуры. 1722-2012. Kratkoе izlozhenie istorii prokuratury v litsakh, sobityakh, dokumentakh. Moskva: OLMA Media grupp, 2012. S. 226.
3. Prokuratura Rossiiskoi Federatsii (Kontsepsiya razvitiya na perekhodnyi period). M.: NII prokuratury, 1994 g. 88 s.
4. Problemy razvitiya pravovogo statusa rossiiskoi prokuratury (v usloviyakh perekhodnogo perioda). M.: NII prokuratury, 1998. 92 s.
5. Karpov N.N. Khoroshaya teoriya – zalog uspeshnoi praktiki // Zakonnost'. 2008. № 7. S. 12-15.
6. Vinokurov A.Yu. Prokurorskaya nauka: sostoyanie i perspektivy razvitiya // Zhurnal Rossiiskogo prava. 2014. № 9. S. 125–130.

# The main directions of the digital economy in the context of administration and public administration

Mal'ginova Yuliya Nikolaevna

Senior Lecturer, Department of Constitutional and International Law, Ural State Economic University, Senior Lecturer and Postgraduate Student of the Department of Legal Support of State Administration and National Security of the Ural Institute of Management - Branch of the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation

✉ yu.n.malginova@yandex.ru



**Abstract.** The article outlines the main directions of development of the digital economy in the context of public administration. The author reveals the essential directions of the digital economy in public administration, based on digitalization and digital transformation of management both in the legislation of the Russian Federation and administrative law. Particular attention is paid in the article to the administrative reform based on improving the efficiency of public authorities and minimizing managerial actions, taking into account digitalization and digital transformation. Further, the author reveals the directions of the digital economy devoted to administration, as the activities of the governing bodies and their officials, related to the implementation of management decisions and the introduction of digital technologies and new products into this activity. One of the well-known directions is the provision of state and municipal services by multifunctional centers, which is a convenient, effective and well-established way of consuming services and communication between the state and the citizen. However, the author notes that this leaves the question open for further study, and also draws attention to the need to ensure a high level of information and technical security and other measures in this area. Summing up, the importance and necessity of implementing the national program "Digital Economy of the Russian Federation", which will allow building an information and digital society in Russia, is emphasized.

**Keywords:** public authorities, authorities, automation, economy administration, self-digitalization, digital data, administration, digital economy, state administration, economy

## References (transliterated)

1. Administrativnaya reforma: uchebnoe posobie / pod red. S.A. Starostina. – Moskva: Prospekt, 2021. – 192 s.
2. Voronov A.M. Doktrina sovremennoogo administrativnogo prava: pravookhranitel'nyi aspekt // Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa. 2018. № 3. S. 19-23.
3. Zubarev S. M. Pravovye riski tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2020. №6 (115). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-riski-tsifrovizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> (data obrashcheniya: 24.10.2023).
4. Zubarev S.M. Tsifrovizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: novaya administrativnaya reforma? // Administrativnoe pravo i protsess. 2020. № 7. C. 62-66.
5. Kosorukov A.A. Otkrytoe pravitel'stvo i tsifrovizatsiya gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoi Rossii // Teori i problemy politicheskikh issledovanii. 2019. Tom 8. № 3A. S. 23-34.
6. Popova N.F. Neobkhodimost' tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya v RF // Administrativnoe pravo i protsess. 2020. № 2. C. 48-53.

7. Pravo tsifrovoi sredy: monografiya / pod red. T.P. Podshivalova, E.V. Titovoi, E.A. Gromovoi. – Moskva: Prospekt, 2022. – 896 s.
8. Belaya kniga tsifrovoi ekonomiki 2022. Ofitsial'nyi sait ANO «Tsifrovaya ekonomika». URL: <https://d-economy.ru/>

## **On the possibilities of using artificial intelligence and other technologies in the activities of the prosecutor for the supervision of the execution of laws**

Karpysheva Yuliya Olegovna

PhD in Law

Associate Professor of Department of Prosecutor's supervision and Prosecutor's participation in civil and arbitration cases, Irkutsk Law Institute Affiliated with the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

664035, Russia, Irkutsk region, Irkutsk, Shevtsova str., 1



✉ jillianr@mail.ru

**Abstract.** The object of this study is a set of diverse social relations that are developing in the sphere of the Prosecutor's Office of the Russian Federation for the supervision of the execution of laws in the light of the development of digital technologies and their implementation in the activities of state and municipal bodies. The subject of the study is the problem of obtaining, processing and using information by the prosecutor necessary to achieve the goals set for him, in particular, the problem of finding the necessary information, which is often carried out manually, sampling from the data obtained those that are really needed for supervisory activities, and their further application. In the course of the study, the author came to the conclusion about the ongoing process of digitalization of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, including the supervision of the execution of laws. At the same time, this process is not as dynamic as the needs of prosecutors to use a large amount of information in their activities. In this regard, it seems obvious that there is a need to introduce artificial intelligence into the activities of the prosecutor's office, which will allow searching and processing many times more information than is done by prosecutors, which will allow you to quickly obtain the necessary information on specific issues as a result of analyzing a larger number of information resources.

**Keywords:** remote verification, artificial intelligence, information, supervisory support, checking the enforcement of laws, digitalization, prosecutor's supervision, prosecutor, prosecutor's office, information systems

### **References (transliterated)**

1. Besschastnyi S. A. Ispol'zovanie informatsionnoi sistemy mezhvedomstvennogo elektronnogo vzaimodeistviya General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii // Zakonnost'. 2022. № 2. S. 22–24.
2. Karpysheva Yu. O. Informatsionnye tekhnologii v deyatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federatsii po nadzoru za ispolneniem zakonov // Sibirskii yuridicheskii vestnik. 2023. № 3. S. 20–25.
3. Problemy effektivnosti prokurorskogo nadzora. M.: Yuridicheskaya literatura, 1977.
4. Shestak V. A., Volevodz A. G. Sovremennye potrebnosti pravovogo obespecheniya iskusstvennogo intellekta: vzglyad iz Rossii // Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal.

2019. № 2. S. 197–206.

5. Karpysheva Yu. O. O neobkhodimosti sovershenstvovaniya predmeta prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakovon // Akademicheskii yuridicheskii zhurnal. 2022. T. 23. № 1 (87). S. 95–102.

## From computerisation to digital transformation: the relationship between concepts

Churikova Anna Yur'evna 

PhD in Law

Associate Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Saratov State Law Academy

410012, Russia, Saratov region, Saratov, Volskaya str., 1

 a\_tschurikova@bk.ru

**Abstract.** Background: information technologies and systems have become an integral part of society. State and municipal authorities are forced to adapt to the digital reality. One important part of this process is establishing a clear and logical terminological base. However, at present there are no normative definitions of commonly used terms related to the processes of implementation and use of information technologies. Objective: to analyze the concepts of computerization, informatization, automation, digitalization and digital transformation of state and municipal government, to draw a relationship between these concepts and give their definition. Methodology: general analysis, formal logic method, comparative analysis, as well as system-structural method. Results and conclusions: it was concluded that the terms computerization, informatization, automation, digitalization and digital transformation have different meanings and actually reflect various aspects of the process of introduction and dissemination of information and telecommunication technologies into the life of society and the state, while they are closely related to each other and in fact are carried out simultaneously. Based on the analysis of scientific literature and current legislation, a comprehensive categorical and terminological apparatus of processes associated with the introduction and use of information technologies and systems in the activities of state and municipal authorities is proposed. The proposed formulations help establish terminological clarity and certainty and can be used in regulations and further scientific research.

**Keywords:** local self-government, legal regulation, municipal administration, public administration, digital transformation, digitalisation, automation, informatisation, computerisation, strategic planning

### References (transliterated)

1. Irani Z., Abril R. M., Weerakkody V., Omar A. & Sivarajah U. The impact of legacy systems on digital transformation in European public administration: Lesson learned from a multi case analysis // Government Information Quarterly. 2022. Pp. 101784. doi: 10.1016/j.giq.2022.101784
2. Lafioune N., Desmarest A., Poirier É. A. & St-Jacques M. Digital transformation in municipalities for the planning, delivery, use and management of infrastructure assets: Strategic and organizational framework // Sustainable Futures. 2023. Vol. 6. Pp. 100119. doi: 10.1016/j.sfr.2023.100119

3. Yakovlev-Chernyshev V. A. Tsifrovizatsiya gosudarstvennogo upravleniya v Rossiiskoi Federatsii: preimushchestva i riski // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2021. № 2. S. 42-51. doi: 10.7256/2306-9945.2021.2.36011
4. Popova N. F. Neobkhodimost' tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya v RF // Administrativnoe pravo i protsess. 2020. № 2. S. 48-53. doi: 10.18572/2071-1166-2020-2-48-53
5. Kling R., Iacono S. The mobilization of support for computerization: The role of computerization movements // Social Problems. 1988. Vol. 35. №. 3. Pp. 226-243. doi: 10.2307/800620
6. Lazar M. G. Tsifrovizatsiya obshchestva, ee posledstviya i kontrol' nad naseleniem // Problemy deyatel'nosti uchenogo i nauchnykh kollektivov. 2018. №4 (34). S. 170-181.
7. Shishaev M.G., Pimeshkov V.K., Nikonorova M.L., Lomov P.A Formiruyushchii iskusstvennyi intellekt: novye vozmozhnosti informatsionnoi podderzhki regional'nogo upravleniya // Ekonomika. Informatika. 2023. T. 50. №2. S. 423-438. doi: 10.52575/2687-0932-2023-50-2-423-438
8. Lutskaya I. S. Komp'yuterizatsiya, informatizatsiya, tsifrovizatsiya v sovremenном obrazovanii: kharakteristika, perspektivy i znachenie // Voprosy metodiki prepodavaniya v vuze. 2021. T. 10. №. 36. S. 66-75. doi: 10.18720/HUM/ISSN 2227-8591.36.06
9. Zотов V. V. Trebovaniya k kompetentnosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh v usloviyakh tsifrovizatsii obshchestva // Gosudarstvo i obshchestvo: vchera, segodnya, zavtra. 2019. №. 2. S. 23-30.
10. Polyakova T. A., Minbaleev A. V., Naumov V. B. Pravovoe regulirovanie kvantovykh kommunikatsii v Rossii i v mire // Gosudarstvo i pravo. 2022. № 5. S. 104-114. doi: 10.31857/S102694520019763-0.
11. Dushkin, R. V. Obzor tekushchego sostoyaniya kvantovykh tekhnologii // Komp'yuternye issledovaniya i modelirovanie. 2018. T. 10, № 2. S. 165-179. doi: 10.20537/2076-7633-2018-10-2-165-179.
12. Kuznetsov P. U. Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya kak etap razvitiya informatizatsii v Rossii // Vestnik YuUrGU. Seriya «Pravo». 2021. T. 21. № 1. S. 84-95. doi: 10.14529/law210113
13. Lolaeva A. S. Pravovoe regulirovanie ispol'zovaniya informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologii v deyatel'nosti organov publichnoi vlasti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2022. № 1. S. 42-50. doi: 10.7256/2454-0595.2022.1.37359.
14. Lindgren I., Toll D., Melin U. Automation as a driver of digital transformation in local government: Exploring stakeholder views on an automation initiative in a Swedish municipality // DG. O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research. 2021. Pp. 463-472. doi: 10.1145/3463677.3463685
15. Robinson P. Automation in municipal public consultation processes // Artificial intelligence in the city: Building civic engagement and public trust. Centre for Interdisciplinary Research on Montreal, McGill University. 2022. Pp. 19-20. doi: 10.18130/9kar-xn17
16. Lindgren I. Exploring the Use of Robotic Process Automation in Local Government // In Proceedings of the Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects at EGOV-CeDEM-ePart 2020 Co-Located with the IFIP WG 8.5 International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2020, Linköping University, Linköping, Sweden, 31 August–2 September 2020. Pp. 249-258.

17. Gryaznova E. V., Mikheeva V.V. Informatsionnaya infrastruktura deyatel'nosti munitsipal'nogo upravleniya // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2015. № 6. S. 1-9. doi: 10.7256/2306-9945.2015.6.18389.
18. Bachilo I. L. Metodologiya analiza otsenki sostoyaniya i sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v usloviyakh informatizatsii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2015. № 5(125). S. 135-145.
19. Pavlenko I.I. Informatizatsiya kak vseobshchii sotsial'nyi protsess informatsionnogo obshchestva // Sotsiodinamika. 2016. № 7. S. 1-9. doi: 10.7256/2409-7144.2016.7.19427
20. Kudryavtseva T.Yu., Kozhina K.S. Osnovnye ponyatiya tsifrovizatsii // Vestnik Akademii znanii. 2021. №3 (44). S. 149-151. doi: 10.24412/2304-6139-2021-11228
21. Reis J., Amorim M., Melão N., Cohen Y., Rodrigues M. Digitalization: A literature review and research agenda // Proceedings on 25th International Joint Conference on Industrial Engineering and Operations Management-IJCIEOM: The Next Generation of Production and Service Systems 25. – Springer International Publishing, 2020. Pp. 443-456. doi: 10.1007/978-3-030-43616-2\_47
22. Mergel I., Edelmann N., Haug N. Defining digital transformation: Results from expert interviews //Government information quarterly. 2019. Vol. 36. №. 4. P. 101385. doi: 10.1016/j.giq.2019.06.002
23. Khabibullin A. G., Barchukov V. K., Petrogradskaya A. A. To the Question of Digital Transformation of Local Government Bodies // Digital Technologies in the New Socio-Economic Reality. – Springer International Publishing, 2022. Pp. 733-738. doi: 10.1007/978-3-030-83175-2\_9

## **Systemic problems of administrative and legal regulation of the powers of state bodies in the field of forced migration in Russia**

Petrovskaya Miroslava Ivanovna

Senior Lecturer, Department of Legal Science, North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

✉ maria-petrovskaya@mail.ru



**Abstract.** The relevance of the research topic consist in the existing systemic problems in the field of forced migration, including the lack of a real coordinating link, unsystematic state policy in the field of social adaptation and integration of forced migrants, and identified problems in statistical activities.

The main conclusions of the study are to substantiate the need for high-quality administrative reform, including the formation of a single coordinating body authorized to carry out coordination functions and determine public administration schemes in various situations, modernize statistical activities, and create a specialized body authorized to carry out functions in the field of social and cultural adaptation of forced migrants and the adoption of the corresponding federal law.

The author's special contribution is a systematic study of statistical data on forced migration and identification of systemic problems in statistical activities, analysis of the latest legislation in the field of social and cultural adaptation.

The scientific novelty of the study is due to the systematic approach to the study of issues of forced migration as a special category of public administration, different from labor and voluntary migration, the synthesis of law enforcement and protective powers and powers in the field of social and cultural adaptation and integration of forced migrants. This made it possible to analyze the activities of government bodies both from the perspective of suppressing illegal migration and compliance with established administrative procedures, and from the perspective of implementing a unified state policy in the field of social and cultural adaptation and integration, legal education, promoting the prevention of crime, strengthening integration and increasing the positive economic effect from the labor activity of forced migrants.

**Keywords:** temporary shelter, refugee, administrative procedures, powers, forced migration, forced migrant, social adaptation, public administration, statistics, illegal migration

## References (transliterated)

1. Lisitsyn P. P., Tregubova N.D., Orlova N.A. V poiskakh transnatsionalizma onlain: obzor saitov po migratsionnoi tematike na shesti yazykakh // Teleskop: zhurnal sotsiologicheskikh i marketingovykh issledovanii. 2021. № 1. S. 126-132.
2. Kulesh E. A., Likholet E.N. K voprosu o reformirovaniyu gosudarstvennogo upravleniya v sfere migratsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2018. № 1. S. 23-29.
3. Trifonova K. V. Sistema organov ispolnitel'noi vlasti v sfere migratsii: aktual'nye problemy i puti resheniya // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Juridicheskie nauki. 2021. T. 7 (73). № 4. S. 89-99.
4. Prudnikova T. A., Brovko N. V. Deyatel'nost' otdel'nykh federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v sfere migratsii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2018. № 4. S. 291-293.
5. Sologub D. P. Pravovoe regulirovanie migratsionnykh protsessov v Rossiiskoi Federatsii: istoricheskaya retrospektiva // Voennoe pravo. 2018. № 3 (49). S. 29-36.
6. Pairamova I. V. Federal'nye organy ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii v sfere migratsii // Molodoi uchenyi. 2021. № 27 (369). S. 209-212.
7. Prudnikov A. S. Ponyatie i sushchnost' form i metodov vzaimodeistviya podrazdelenii po voprosam migratsii s institutami grazhdanskogo obshchestva i inymi organami publichnou vlasti v sfere kontrolya za ispolneniem migratsionnogo zakonodatel'stva // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2020. № 7. S. 69-72.
8. Leonov A. S. Printsip uvazheniya prav cheloveka v praktike regulirovaniya vynuzhdennoi migratsii v Evropeiskom soyuze // Juridicheskaya tekhnika. 2020. № 14. S. 618-623.
9. Kvachakhiya R. G. Ponyatie vynuzhdennoi migratsii // Evraziiskii yuridicheskii zhurnal. 2018. № 1 (116). S. 42-45.
10. Petrovskaya M.I. Problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo upravleniya vynuzhdennoi migratsiei v Rossii v ekstremnykh usloviyakh // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. 2023. № 6. S. 1-15.
11. Volokh V. A., Volodin E. V. Poryadok trudoustroistva inostrannykh grazhdan, poluchivshikh status bezhentsa ili vremennoe ubezhishche v Rossiiskoi Federatsii // Juridicheskie issledovaniya. 2014. № 10. S. 19-37.
12. Zakharova E. P. Problemy pravovogo regulirovaniya otdel'nykh mer administrativnogo prinuzhdeniya, primenyaemykh v svyazi s narusheniyami migratsionnogo zakonodatel'stva // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2018.

№ 4 (123). S. 57-63.

13. Kasaeva L. V., Tomaeva D.M. Sotsial'naya adaptatsiya bezhentsev i vynuzhdennykh pereselentsev kak problema sovremennosti // Nauchnoe mnenie. Ekonomicheskie, yuridicheskie i sotsiologicheskie nauki. 2018. № 2. S. 57-61.
14. Petrovskaya M.I. Institut bezhentsa kak ob'ekt gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya // Pravo i politika. 2023. № 11. S. 69-80.
15. Petrovskaya M.I. Institut vremennogo ubezhishcha: problemy gosudarstvennogo upravleniya, statistiki i administrativno-pravovogo regulirovaniya // Yuridicheskie issledovaniya. 2023. № 11. S. 108-119.

## **The role of norm-referenced regulation and indirect methods in optimizing law and reducing regulatory risks**

Trofimov Egor Viktorovich 

Doctor of Law

Deputy Director for Science, St. Petersburg Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice

199178, Russia, g. Saint Petersburg, 10-ya liniya V.O., 19, lit. A, kab. 36

 diterihs@mail.ru

**Abstract.** The subject of the study is public relations in dynamically developing areas, where direct methods of public administration and traditional legal tools show their ineffectiveness. The purpose of the article is to develop an approach to the applicability of indirect methods in administrative and legal regulation in the context of the transition to Industry 4.0. The research was carried out on the basis of an interdisciplinary approach using method of system analysis and the dogmatic method. As a result of the study, it was concluded that increased government influence on the economy led to the formation of a process approach to administrative and legal regulation. However, the use of this approach assumes that identifying a defect is a norm that cannot, as a general rule, entail negative consequences for an economic entity. This feature is dissonant with the approach to legal regulation, and in a process sense it contains the less social value and carries the more threats, risks and costs, the more detailed it is. Overcoming the negative consequences of direct regulation is possible by using indirect methods of public administration, in which the solidarity of non-state actors with state goals is achieved through economic interest. Non-state regulation not only includes rule-making and control, but also requires providing incentives. Norm-referenced regulation is used in semi-formalized areas in which the state does not have awareness and effective tools for influence, but can use an incentive mechanism in areas of interest to the private sector. In such cases, the emphasis shifts from state to non-state regulation. In the context of the transition to Industry 4.0, the state will transfer regulatory functions to the private sector for self-regulation and local regulation with indirect influence from the state.

**Keywords:** economic methods, indirect methods, compliance, regulatory risk, local regulation, self-regulation, norm-referenced regulation, optimizing law, administrative law, obligations of organizations

## **References (transliterated)**

1. Levitskaya I. A. Informatsionnye protsessy tsifrovizatsii kul'tury i tsifrovaya transformatsiya otrazhenii ekonomiki i sotsial'noi sfery // Sovremennye tekhnologii v

- mirovom nauchnom prostranstve: metody, modeli, prognozy. Petrozavodsk: Mezhdunarodnyi tsentr nauchnogo partnerstva «Novaya Nauka», 2021. S. 111–126.
2. Tikhomirova O. G. Transformatsiya proizvodstvennykh sistem v usloviyakh kustomizatsii i digitalizatsii proizvodstva // Sed'mye Charnovskie chteniya: sb. tr. VII vserossiiskoi nauchnoi konferentsii po organizatsii proizvodstva (Moskva, 01–02 dekabrya 2017 g.). M.: Vysshaya shkola inzhenernogo biznesa, 2018. S. 95–106.
  3. Nikolaev I. S., Voronov V. V., Shilyaev S. A. Rol' cheloveka v Industrii 4.0 i ee perspektivy // Science of Europe. 2021. № 62. S. 49–56.
  4. Gureeva Yu. A., Erokhina E. V. Chetvertaya promyshlennaya revolyutsiya i chelovecheskii kapital // Nauchnoe obozrenie. Ekonomicheskie nauki. 2020. № 2. S. 33–37.
  5. Inshakova A. O. Pravo i informatsionno-tehnologicheskie preobrazovaniya obshchestvennykh otnoshenii v usloviyakh industrii 4.0 // Legal Concept = Pravovaya paradigma. 2019. T. 18, № 4. S. 6–17.
  6. Bryukhov A. M. Nauchnyi analiz ponyatii «chelovecheskii kapital» i «upravlenie chelovecheskim kapitalom» // Chelyabinskii gumanitarii. 2012. № 1. S. 23–26.
  7. Belyakova N. V., Sysoeva E. L. Osnovy sistemnogo analiza. M.: KNORUS, 2009. 251 s.
  8. Milushev D. F. Predely vmeshatel'stva gosudarstva v ekonomiku: teoretiko-pravovoi aspekt // Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby. 2011. № 2. S. 48–52.
  9. Booth P. Private regulation versus government regulation: The example of financial markets // Economic Affairs. 2022. Vol. 42, No. 1. Pp. 30–49.
  10. Cashore B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority // Governance. 2002. Vol. 15, No. 4. Pp. 503–529.
  11. Abbott K. W., Snidal D. The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state // The Politics of Global Regulation / W. Mattli, N. Woods (eds.). Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009. Pp. 44–88.
  12. Fransen L. Why do private governance organizations not converge? A political-institutional analysis of transnational labor standards regulation // Governance. 2011. Vol. 24, No. 2. Pp. 359–387.
  13. Bartley T. Institutional emergence in an era of globalization: The rise of transnational private regulation of labor and environmental conditions // American Journal of Sociology. 2007. Vol. 113, No. 2. Pp. 297–351.
  14. Mattli W. Private transnational governance get access arrow // The Oxford Handbook of International Organizations / J. K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2017. Pp. 171–188.
  15. Auld G. Constructing private governance: The rise and evolution of forest, coffee, and fisheries certification. New Haven, CT: Yale University Press, 2014.
  16. Scott C. Private regulation of the public sector: A neglected facet of contemporary governance // Journal of Law and Society. 2002. Vol. 29, No. 1. Pp. 56–76.
  17. Grabs J., Auld G., Cashore B. Private regulation, public policy, and the perils of adverse ontological selection // Regulation & Governance. 2021. Vol. 15, No. 4. Pp. 1183–1208.
  18. An Act to improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedure (Administrative Procedure Act): U.S. Public Law 79–404, 11 June 1946 [S. 7] // 60 Stat. 237. URL:  
<https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>
  19. Trofimov E. V. Problemy vnedreniya menedzherizma v ramkakh realisticheskogo

- podkhoda k administrativnym reformam // Gosudarstvo i obshchestvo: aktual'nye problemy vzaimodeistviya: materialy V vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 280-letiyu so dnya rozhdeniya G.R. Derzhavina (Kazan', 20 aprelya 2023 g.) / redkol.: Yu. N. Kuleshov (otv. red.) [i dr.]; Kazanskii institut (filial) VGUYu (RPA Minysta Rossii). Kazan': RITs «Shkola», 2023. 350 s.
20. Kovalev S. S. Postroenie modelei protsessa predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug // Matematika i mezhdistsiplinarnye issledovaniya — 2016: sb. dokladov vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh s mezhdunarodnym uchastiem (Perm', 16–19 maya 2016 g.) / gl. red. Yu. A. Sharapov. Perm': Permskii gosudarstvennyi natsional'nyi issledovatel'skii universitet, 2016. S. 219–224.
  21. Rubtsova A. A., Gubarev A. V. Metod zashchity ot oshibok POKA-YOKE i ego primenenie v povsednevnoi zhizni // Kachestvo v proizvodstvennykh i sotsial'no-ekonomiceskikh sistemakh: sb. nauch. st. 10-i mezhdunarodnoi nauchno-tehnicheskoi konferentsii (Kursk, 15 aprelya 2022 g.). Kursk: Yugo-Zapadnyi gosudarstvennyi universitet, 2022. S. 330–332.
  22. GOST R ISO 9001-2015. Natsional'nyi standart Rossiiskoi Federatsii. Sistemy menedzhmenta kachestva. Trebovaniya.
  23. Velieva D. S., Presnyakov M. V. Sushchnost' printsipa pravovoи opredelennosti: v poiskakh konstitutsionno-pravovogo smysla // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Ser.: Ekonomika. Upravlenie. Pravo. 2019. T. 19, № 3. S. 302–309.
  24. Amosova T. V. Printsip pravovoи opredelennosti v zerkale lingvokul'tury // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Obrazovanie i pedagogicheskie nauki. 2017. Vyp. 2 (773). S. 106–118.
  25. Vorob'ev S. M., Polishchuk N. I. Teoretiko-pravovoи analiz metayuridicheskogo printsipa pravovoи opredelennosti // Teoriya gosudarstva i prava. 2019. № 2. S. 83–89.
  26. Sovetskoe administrativnoe pravo: Metody i formy gosudarstvennogo upravleniya / S. G. Berezovskaya, R. F. Vasil'ev, M. I. Eropkin [i dr.]; redkol.: Yu. M. Kozlov, B. M. Lazarev, A. E. Lunev, M. I. Piskotin. M.: Yurid. lit., 1977. 334 s.
  27. Zakhartsev S. I., Mazurin S. F., Prokof'ev K. G. Metody administrativnogo upravleniya: ponyatie i sushchnost'. Lektsiya // Juridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'. 2018. № 6. S. 89–98.
  28. Andrienko I. R., Semina L. A. Formy i metody gosudarstvennogo upravleniya // Aktual'nye issledovaniya. 2021. № 18. S. 52–55.
  29. Solov'eva O. A. Osobennosti mekhanizma gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki // Problemy sovremennoi ekonomiki. 2011. № 4. S. 72–75.
  30. Korenev A. P. Administrativnoe pravo Rossii. V 3-kh chastyakh. Chast' I. M.: MYuI MVD Rossii, Shchit-M, 1999. 280 s.
  31. Belov V. I., Lovygina A. B. Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya sistemoi energoobespecheniya regiona: zarubezhnyi i otechestvennyi opyt // Upravlencheskoe konsul'tirovaniye. 2015. № 6. S. 109–124.
  32. Fialkovskaya I. D. Metody gosudarstvennogo upravleniya: voprosy teorii: monogr. Kazan': Buk, 2019. 174 s.
  33. Grinin A. A. Napravleniya gosudarstvennogo regulirovaniya konkurentsii v usloviyakh finansovogo krizisa // Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki. 2011. № 5. S. 183–186.
  34. Plotnikova O. S., Timofeeva O. G. Antimonopol'naya politika v Rossii // Razvitie teorii i praktiki upravleniya sotsial'nyimi i ekonomicheskimi sistemami. 2019. № 8. S. 111–115.

35. Sinyak O. V. Mekhanizm antimonopol'nogo regulirovaniya i ego rol' v stanovlenii konkurentnoi sredy na primere Respubliki Belarus' // Veles. 2018. № 11-2. S. 18-25.

## The global "epidemic" of loneliness: measures of state support for single people

Korsun Ksenia Ivanovna 

Lecturer, Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics

620144, Russia, Sverdlovsk region, Yekaterinburg, 8 Marta str./narodnaya Volya, 62/45, office 750

 korsunksenia@mail.ru

Zadorina Mariia Andreevna 

PhD in Law

Associate professor, Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics

620144, Russia, Sverdlovsk region, Yekaterinburg, 8 Marta str./narodnaya Volya, 62/45, office 750

 zadorina@bk.ru

**Abstract.** The modern development of digital technologies has led to the fact that absolutely all spheres of human activity have been transferred to the virtual space. Many state and political institutions are also moving to an online format (elections, judicial proceedings, municipal polls). The lack of "live communication" and the dominance of communications in the virtual environment have led to the problem of loneliness. The authors pay special attention to the world practice of combating this problem. The subject of the research: scientific works of Russian and foreign scientists devoted to the problems of social isolation and loneliness, normative and policy documents on the implementation of social policy in Russia and foreign countries, information and analytical materials of authorities and organizations containing statistical and other information on the research topic. The methodological basis of the research consists of general (analysis, synthesis, induction, deduction, comparison) and private scientific (specifically sociological, statistical), as well as special legal (comparative law) methods of scientific cognition. The scientific novelty of the work consists in the strengths and weaknesses of existing methods of combating loneliness at the state level identified on the basis of an analysis of the practice of applying state support measures for lonely people in the UK, South Korea, Japan and Germany. A special contribution of the authors to the study of the topic is the study of the Russian practice of implementing measures of state support for single people in conjunction with the assessment of demographic indicators of the level of population growth in Russia, registered marriages and divorces, as well as formulated proposals for improving public administration in the social sphere. The authors conclude that people have forgotten how to build long-term strong relationships and, as a result, modern society is infected with an "epidemic" of loneliness, the consequences of which pose a threat to the development of the country and the well-being of the population.

**Keywords:** tolerant society, social isolation, demographic crisis, commissioner for loneliness, epidemic of loneliness, kodoku-shi, online loneliness, digitalization, social work, shooting

### References (transliterated)

1. Solov'eva L. N. Odinochestvo v «obshchestve vseobshchei kommunikatsii»: paradoks

- tsifrovoi sovremennosti // Obshchestvo: filosofiya, istoriya kul'tura. 2023. № 7. S. 77-82.
2. Ko D. W., Lee J.-Y., Kim H. Loneliness, Implicit-Self and Digital Literacy // Front. Psychol. 2022. Vol. 13. P. 1-9. DOI: 10.3389/fpsyg.2022.701856.
  3. Khilyuk S. O., Karymova K. R. Problema odinochestva v mire tsifrovых tehnologii i puti ee preodoleniya // Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniya. 2022. № 81-1. S. 96-100.
  4. Kriven'kaya M. A. Molodezh' o tsifrovoi sotsializatsii: edinenie i odinochestvo v seti // Etnodialogi. 2019. № 2 (58). S. 53-59.
  5. Ermolaeva M. A. Problema odinochestva sredi lyudei v epokhu tsifrovogo razvitiya: empiricheskoe issledovanie // Mir nauki. Pedagogika i psikhologiya. 2023. T. 11. № 3. S. 1-8.
  6. Nordin T., Lundgren A. S., Nilsson I. Constructing loneliness: Home care providers' notions of older adults' social needs and the possibilities of the home care profession to support social participation // Journal of Aging Studies. 2023. Vol. 65. P. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2023.101130>.
  7. Barjakov'a M., Garnero A., d'Hombres B. Risk factors for loneliness: A literature review // Social Science & Medicine. 2023. Vol. 334. P. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116163>.
  8. González Ortega E., Pinedo González R., Vicario-Molina I., et al. Loneliness and associated factors among older adults during COVID-19 lockdown in Spain // Journal of Applied Developmental Psychology. 2023. Vol. 86. P. 1-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.appdev.2023.101547>.
  9. Zapletal A., Wells T., Russell E., et al. On the triple exclusion of older adults during COVID-19: Technology, digital literacy and social isolation // Social Sciences & Humanities. 2023. Vol. 8. P. 1-7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100511>.
  10. Moore G., Fardghassemi S., Joffe H. Wellbeing in the city: Young adults' sense of loneliness and social connection in deprived urban neighbourhoods // Wellbeing, Space and Society. 2023. Vol. 5. P. 1-11. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.wss.2023.100172>.
  11. Goncharova N. L. Uslugi pozhilym lyudyam v Velikobritanii i Rossii: opyt nepravitel'stvennykh organizatsii // Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava. 2020. № 5-2. S. 263-270.
  12. Kato T. A., Shinfuku N., Sartorius N., et al. Loneliness and Single-Person Households: Issues of Kodoku-Shi and Hikikomori in Japan // Mental Health and Illness in the City / Munk-Jorgensen P. et al. (eds.). Singapore: Springer, 2017. P. 1-15. DOI: 10.1007/978-981-10-0752-1\_9-1.
  13. Kurita J., Sugawara T., Ohkusa Y. Excess Mortality in Suicide caused by COVID-19 in Japan // Journal of Disaster Research. 2021. Vol. 2. P. 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1101/2021.02.13.21251670>.
  14. Kim M. H., An J. H., Lee H. R., et al. Social Isolation, Loneliness and Their Relationships with Mental Health Status in South Korea // Psychiatry Investigation. 2021. Vol. 18(7). P. 1-9. DOI: 10.30773/pi.2021.0067.
  15. Von Werthern N. M., Ahrens K. F., Neumann R. J., et al. Loneliness during the Covid-19 Pandemic in Germany: Impact of social factors and polygenic risk scores on interpersonal differences in loneliness and mental health // The World Journal of Biological Psychiatry. 2023. Vol. 24(6). P. 1-32. DOI: 10.1080/15622975.2023.2226201.
  16. V Rossii mogut sozdat' Agentstvo po delam odinochestva // Ofitsial'nyi internet portal politicheskoi partii LDPR. – URL: <https://ldpr.ru/events/242711> (data obrashcheniya

01.11.2023).

17. Davankov predlozhil Golikovoi razrabotat' federal'nyi proekt po bor'be s odinochestvom // Informatsionnyi internet portal «TASS.RU». – URL: <https://tass.ru/politika/18160559> (data obrashcheniya 01.11.2023).
18. Odinochestvo i kak s nim borot'sya // Ofitsial'nyi internet portal Vserossiiskogo tsentra izucheniya obshchestvennogo mneniya. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/odinochestvo-i-kak-s-nim-borotsja> (data obrashcheniya 02.11.2023).
19. Dannye o estestvennom dvizhenii naseleniya // Ofitsial'nyi internet portal Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/197667> (data obrashcheniya 02.11.2023).
20. Demografiya // Ofitsial'nyi internet portal Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (data obrashcheniya 02.11.2023)
21. Igami K., Hosozawa M., Ikeda A., et al. Adolescent Loneliness in 70 Countries Across Africa, America, and Asia: A Comparison of Prevalence and Correlates // Journal of Adolescent Health. 2023. Vol. 72. P. 906-913. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2022.12.029>

## **Monitoring in the financial sector: current administrative and procedural trends**

**Agamagomedova Saniyat** 

Senior Research Fellow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

119019, Russia, Moscow, Znamenka str., 10

 [saniyat\\_ag@mail.ru](mailto:saniyat_ag@mail.ru)

**Abstract.** The subject of the research is the institution of monitoring in the financial sector. The purpose of the work is to analyze the legal regulation and practice of implementing monitoring in the financial sector and to highlight, based on the analysis, significant administrative and procedural trends in its development. On the basis of combining the categories of tax and customs monitoring, the author singles out the category of monitoring in the financial sector. Based on the analysis of the legal regulation of monitoring in the financial sector in the modern period, the correlation of monitoring with audit and evaluation in the financial sector is highlighted, the connection of monitoring with the processes of digitalization of financial control is substantiated, and administrative and procedural trends in its regulation are indicated. A dedicated monitoring institution in the financial sector is positioned as an instrument of financial control. At the same time, a comparison of the areas of monitoring use allows us to determine that tax monitoring is enshrined in tax legislation as a form of control, and customs monitoring is regulated at the sub-legal level and is still carried out in an experimental mode. The connection of monitoring in the financial sector with audit, assessment and self-assessment is indicated. The conclusion is made about the digitalization of control and supervision in the financial sector as a condition for the introduction of monitoring tools. Attention is drawn to the scientific positioning of monitoring as a way to resolve and prevent disputes in the financial sector.

**Keywords:** prevention, tax disputes, estimation, audit, administrative procedures, digitalization, customs monitoring, tax monitoring, financial monitoring, self-control

## References (transliterated)

1. Kobzar'-Frolova M.N., Vasyanova E.L. K voprosu o perspektivakh razvitiya finansovogo prava // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk. 2022. T. 17. № 4. S. 228-237.
2. Zapol'skii S.V., Vasyanova E.L. Tsifrovizatsiya finansovogo kontrolya: pravovoe regulirovanie // Pravovaya informatika. 2022. № 3. S.4-12.
3. Gorina G.A., Akhmadeev R.G. Gorizontal'nyi nalogovy monitoring – mezhdunarodnyi opyt // Finansy i kredit. 2014. № 38 (614). S. 26-31.
4. Litvinova Yu.M. Nalogovy monitoring: opyt pravovogo regulirovaniya v zarubezhnykh stranakh i perspektivy razvitiya v Rossiiskoi Federatsii // Leningradskii yuridicheskii zhurnal. 2017. № 4 (50). S. 175-182.
5. Kuznetsov N.G., Tsepilova E.S. Nalogovy monitoring nalogoplatel'shchikov – rossiiskii opyt i perspektivy // Finansovye issledovaniya. 2014. № 4 (45). S. 65-72.
6. Chatzimichael, K., Kalaitzidakis, P. & Tzouvelekas, V. Tax evasion, tax monitoring expenses and economic growth: an empirical analysis in OECD countries. Empir Econ 57, 285–300 (2019). <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1441-8>
7. Irzepova, M.S., Perekrestova, L.V., Mytareva, L.A., Starostina, E.S., Fisher, O.V. (2017). Influence of State Tax Monitoring on the Russian Federation's Economic Policy Implementation. In: Popkova, E. (eds) Overcoming Uncertainty of Institutional Environment as a Tool of Global Crisis Management. Contributions to Economics. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-60696-5\\_80](https://doi.org/10.1007/978-3-319-60696-5_80)
8. Li, J., Paisey, A. (2005). Tax Monitoring in China. In: International Transfer Pricing in Asia Pacific. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230511606\\_14](https://doi.org/10.1057/9780230511606_14)
9. Agamagomedova S.A. Tamozhennyi monitoring: administrativno-pravovaya kharakteristika // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2022. № 3. S. 63-70.
10. Zimakova L.A., Kostyakova Yu.V., Dorokhova E.I. Translyatsiya optya provedeniya nalogovogo monitoringa na tamozhennuyu sferu (tamozhennyi monitoring) // Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii. 2021. № 4 (57). S. 103-116.
11. Gracheva E.Yu., Arzumanova L.L., Petrova I.V., Sobol' O.S. Informatsionno-analiticheskaya zapiska ob ispolnenii zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v svete protivodeistviya nezakonnym finansovym operatsiyam // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). 2017. № 8 (36). S. 169-178.
12. Agamagomedova S.A. Finansovy i tamozhennyi kontrol': aspeky sootnosheniya i problemy razgranicheniya // Gosudarstvo i pravo. 2023. № 3. S. 158-164. DOI: 10.31857/S102694520021450-6
13. Yanchukov D.A. Gosudarstvennyi kontrol' v tamozhennoi sfere: administrativno-pravovye aspeky: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2011. 31 s.
14. Mishustin M.V. Faktory rosta nalogovykh dokhodov: makroekonomiceskii podkhod // Ekonomicheskaya politika. 2016. T. 11. № 5. S. 8-27.
15. Bakaeva O.Yu., Pokachalova E.V. Monitoring i audit kak instrument dostizheniya balansa chastnykh i publichnykh interesov v nalogovykh i tamozhennykh pravootnosheniakh // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2018. № 4. S. 616-643.
16. Mordvintsev, A., Polyakov, D., Sazonov, S., Dmitriev, A. (2020). Strategic Audit as an Integral Part of External State (Municipal) Financial Monitoring in the Modern Context. In: Kolmykova, T., Kharchenko, E. (eds) Digital Future Economic Growth, Social

- Adaptation, and Technological Perspectives. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 111. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-39797-5\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-030-39797-5_17)
17. Persaud, N., Dagher, R. (2021). Making Monitoring and Evaluation a Part of National and Organizational Culture. In: The Role of Monitoring and Evaluation in the UN 2030 SDGs Agenda. Rr. 119-145. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-70213-7\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-70213-7_5)
  18. Kobzar'-Frolova M.N. Vnutrenniy kontrol' (samokontrol') kak osnovnoi vid kontrolya deyatel'nosti khozyaistvuyushchikh sub"ektorov // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2020. № 2. S. 139-148.
  19. Yashina, N.I., Kashina, O.I., Pronchatova-Rubtsova, N.N., Yashin, S.N., Kuznetsov, V.P. (2021). Financial Monitoring of Financial Stability and Digitalization in Federal Districts. In: Popkova, E.G., Sergi, B.S. (eds) "Smart Technologies" for Society, State and Economy. ISC 2020. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 155. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-59126-7\\_115](https://doi.org/10.1007/978-3-030-59126-7_115)
  20. Tsvetkova E.A. Sravnitel'no-pravovoi analiz al'ternativnykh sposobov razresheniya nalogovykh sporov na primere Rossii, SShA, Niderlandov, Germanii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2017. № 2 (63). S. 58-64.

## **Current directions of improving administrative and legal methods of countering extremism in modern conditions**

Akhtanina Natal'ya Anatol'evna 

PhD in Law

Senior lecturer, Department of Administrative Law and Administrative Activity of the Department of Internal Affairs,  
V. V. Lukianov Orel Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

302027, Russia, Orel, Ignatova str., 2

 akhtanina@inbox.ru

**Abstract.** Extremism is a big problem in the public life of citizens. The Decree of the President of the Russian Federation laid down the main directions of countering extremism. However, in the modern world, in which computing technologies and computer equipment are constantly developing and improving, a wide range of opportunities for communication between each other opens up for citizens who are prone to illegal behavior, including for calling for certain kinds of illegal actions.

Thus, examining the administrative and legal mechanism of countering extremism, it should be noted that the subjects of counteraction are various state authorities, the key place among which is occupied by internal affairs bodies. Federal Law No. 3-FZ of February 7, 2011 "On the Police" imposed on the police a duty that is expressed in the prevention, detection and suppression of extremist activities of public associations, religious and other organizations, as well as citizens.

Preventive work on countering extremism should be carried out at the level of formation of both individual and collective consciousness among various categories of the population, a negative attitude to acts of terror. Work in this direction should be an activity aimed at forming a belief in the unacceptability of these actions in society, non-recognition of such behavior in society, tolerant and humane attitude towards others.

**Keywords:** counteraction, extremist materials, information technology, administrative responsibility, police, crime, administrative offense, prevention, terrorism, extremism

## References (transliterated)

1. Krysin L. P. Illyustrirovannyi tolkovyi slovar' inostrannykh slov. M: EKSMO, 2008. S. 185-186.
2. Konstantinov V. V., Osin R. V. Psikhologiya ekstremizma: uchebnoe posobie dlya studentov napravleniya podgotovki 37.03.01 «Psikhologiya» / V.V. Konstantinov, R.V. Osin. M.: Izd-vo PERO. 2019. S.110-115.
3. Sal'nikov E.V. Federal'nyi spisok ekstremistskikh materialov kak porozhdenie kul'tury «Fan-Fiction»// Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 18. Sotsiologiya i politologiya. 2017. № 23(1). S. 193-207.
4. Ruban A.D. Protivodeistvie kriminal'nym ekstremistskim proyavleniyam, svyazannym s izbiratel'nymi kampaniyami: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk // Ruban Alisa Dmitrievna. Sankt-Peterburg. 2021. s. 15-21.
5. Amelin R.V., Dobrobaba M.B., Kapitanets Yu.V., Kapitanets M.E., Mil'shina I.V., Moshkina N.A., Pleshcheva M.V., Channov S.E., Chistyakova L.V. Postateinyi kommentarii k Kodeksu RF ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Chast' vtoraya: kommentarii k glavam 15-32 KoAP RF // pod obshch. red. L.V. Chistyakovoi. ID "GrossMedia": ROSBUKh. 2019. s. 85-115.
6. Kireev M.P., Levin A.O. Pravovye i organizatsionnye osnovy preduprezhdeniya terrorizma v Rossiiskoi Federatsii. Nauchnyi Portal MVD Rossii. 2014. №4. s. 91-96.
7. O zaklyuchenii Evropeiskoi komissii po bor'be s rasizmom i neterpimost'yu po itogam pyatogo monitoringovogo tsikla v otnoshenii Rossii. Doklad EKRN po Rossiiskoi Federatsii ot 5 oktyabrya 2021 goda [Elektronnyi resurs] // URL: <https://www.mid.ru>. Data obrashcheniya 10 noyabrya 2023 goda.
8. Stepkin R.M., Ryapukhina I.A. O nekotorykh voprosakh pravoprimenitel'noi praktiki pri privlechenii k administrativnoi otvetstvennosti po chasti 1 stat'i 20.3.3 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina. 2022. № 3. s. 83-87.
9. Nagornyi A.P., Popov A.N. Profilaktika ekstremizma i terrorizma sredi molodezhi Rossii. Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki. 2021. T. 7 (73) №1. s. 105-115.
10. Kaplunov A.I., Ukhov V.Yu. Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava (Sorokinskie chteniya) // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2022. № 2 (94). S. 69-72.
11. Sal'nikov E.V. Ekstremistckoe nasilie v obshchestve: fenomen, sushchnost', strategiya sotsial'nogo bytiya: avtoreferat dissertatsii doktora yuridicheskikh nauk // Sal'nikov Evgenii Vyacheslavovich. Krasnodar. 2021. s.30-41.
12. Metodicheskie rekomendatsii po profilaktike i protivodeistviyu ekstremizmu v molodezhnoi srede (razrabotany Minsportturizmom Rossii sovmestno s MVD Rossii i FSB Rossii) // Nasha molodezh'. 2016. № 6. s. 42.

## Features of consideration of cases on challenging the laws of the subjects of the Russian Federation on administrative offenses

PhD in Economics

Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Law and Legal Support of Management,  
State University of Management, (Mbscow)

99 Ryazansky Prospekt, Moscow, 117997, Russia

 mpkr@mail.ru



**Abstract.** According to the Constitution of the Russian Federation, administrative and administrative procedural law are jointly administered by the Federation and its regions. The article, based on the analysis of the practice of consideration by courts of administrative cases on challenging normative legal acts adopted by legislative bodies of state power at the regional level, highlights the features of consideration, identifies problematic issues and prospects for the rule-making of state bodies of public authority of the subject of the Russian Federation. The laws of the constituent entities of the Russian Federation on administrative offenses are also joint issues of federal and regional legislative authorities. When appealing against such regulations, the courts are guided by both the Administrative Code of the Russian Federation and the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation. The main conclusion of the study is that there is currently a judicial practice on challenging the laws of the regions of the Russian Federation on administrative offenses that contradict federal legislation. Despite detailed checks of the laws before adoption, the problem of the existence of illegitimate regional laws remains relevant. Specific examples are given on the adoption of regional acts on administrative offenses with exceeding the powers of a subject of the Russian Federation. The novelty of the research lies in the assessment of the current state of legislation and judicial practice of its implementation. The author's special contribution to the research of the topic is to identify ways to further improve and prospects for the development of the procedure for adopting and challenging regional laws on administrative offenses. The practical significance of the research lies in the development of scientifically-based proposals for additional in-depth understanding and development of legal relations in the field of rulemaking at the regional level, including from the point of view of judicial norm control.

**Keywords:** court, administrative proceedings, police, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, judicial control, administrative fine, administrative responsibility, authorized bodies, legislation of the constituent entities of the Russian Federation, laws

## References (transliterated)

1. «Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 04.11.2022) // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
2. Postanovlenie plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 25.12.2018 № 50 «O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativnykh pravovykh aktov i aktov, soderzhashchikh raz"yasneniya zakonodatel'stva i obladayushchikh normativnymi svoistvami» // Istochnik – SPS «Konsul'tantPlyus».
3. Reshenie Arkhangel'skogo oblastnogo suda ot 06.02.2019 № 3a-85/2019. // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
4. Reshenie Kostromskogo oblastnogo suda ot 28.02.2020 po delu № 3a-16/2020; Kassatsionnoe opredelenie Sudebnoi kollegii po administrativnym delam Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 04.08.2021 № 87-KAD21-1-K2; Reshenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 26.09.2018 po delu № 3a-152/2018; Apellyatsionnoe opredelenie Sudebnoi kollegii po administrativnym delam Verkhovnogo

Suda Rossiiskoi Federatsii ot 06.02.2019 № 78-APG18-24. // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».

5. Reshenie Penzenskogo oblastnogo suda ot 14.04.2022 po delu № 3a-21/2022; apellyatsionnoe opredelenie Chetvertogo apellyatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 19.07.2022 po delu № 66a-1599/2022. // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
6. Kassatsionnoe opredelenie Tret'ego kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 6.10.2021 № 88a16687/2021. // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
7. Kassatsionnoe opredelenie Pyatogo kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 1.09.2021 № 88a5947/2021. // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
8. Tyutin D.V. «Nalogovoe pravo: Kurs lektsii» // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
9. Abanina E.N., Sukhova E.A. «Pravovoe obespechenie ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie i perspektivy razvitiya: monografiya. («Yustitsinform», 2022). // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
10. Sukhova E.A. «Pravovaya politika v sfere obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii kak instrument dostizheniya tselei ustoichivogo razvitiya. [Elektronnyi resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-politika-v-sfere-obespecheniya-ekologicheskoy-bezopasnostirossiyskoy-federatsii-kak-instrument-dostizheniya-tseley/viewer>
11. Lebedev V.A. «Publichnaya vlast' v sub"ektakh RF: ponyatie, printsipy, sistema // «Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo», 2022, № 6 // Istochnik-SPS «Konsul'tantPlyus».
12. Sultanov K.A. Sotsial'no-ekonomicheskoe osnovanie peredavaemykh polnomochii po sostavleniyu protokolov ob administrativnykh pravonarusheniakh, predusmotrennykh regional'nym zakonodatel'stvom rossiiskoi federatsii V sbornike: Aktual'nye voprosy primeneniya norm administrativnogo prava ("Korenevske chteniya"). Sbornik nauchnykh trudov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Moskva, 2022. S. 394-398.
13. Shikhnabiev R.A. Deyatel'nost' sotrudnikov politsii po rassmotreniyu del ob administrativnykh pravonarusheniakh // XXII Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya Juridicheskogo fakul'teta Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta imeni M.V.Lomonosova: v 5 ch.. Moskva, 2022. S. 467-470.

## **Bringing to administrative responsibility in the field of traffic on the basis of data obtained using photo and video recording**

Agamagomedova Saniyat □

Senior Research Fellow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

119019, Russia, Moscow, Znamenka str., 10

✉ saniyat\_ag@mail.ru

**Abstract.** The subject of the study is the procedure for bringing to administrative responsibility in the field of road safety based on data obtained using photo and video recording. Based on the analysis of the use of photo and video recording tools to identify violations in the field of road traffic as the most common category of such offenses in practice, the author highlights the specific features of the procedures for bringing to administrative responsibility based on photo and video recording data. The author considers the strategic priorities and results of the use of photo and video recording in the field of traffic, procedural features and problems of such use, suggests ways to solve the identified

problems.

Dialectical, logical, historical, statistical, formal-legal methods were used as research methods. The results of the study were the author's position on the strategic priorities and domestic practice of using photo and video recording in the field of road traffic, the features of the procedures for bringing to responsibility based on the testimony of such means. Based on the analysis of domestic and foreign practice, two approaches to digitalization in ensuring road safety have been identified: an approach based on technical assistance to the driver in ensuring safety, and an approach aimed at fixing the situation on the roads. It is concluded that the system for ensuring road safety that has been formed in Russia today is based not on driver assistance, but on mechanisms for detecting violations in order to bring them to administrative responsibility. The latter in the field of traffic has a fiscal focus, which is contrary to the basic goals of administrative punishment.

**Keywords:** video recording, initiation of a case, prevention of offenses, administrative responsibility, administrative fine, owner, road traffic, Administrative Code of the Russian Federation, administrative offenses, photofixation

## References (transliterated)

1. Temnyakov A.D. Ispol'zovanie sotrudnikami politsii tekhnicheskikh sredstv foto-i videofiksatsii protivopravnykh deistvii vo vremya provedeniya massovykh meropriyatiy // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2015. № 9. S. 94-97.
2. Grishkovets A.A. Problema fiskal'noi napravленности Кodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i puti ee resheniya v proekte novogo KoAP RF // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2019. Tom 16, № 4. S. 498-505. DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-498-505
3. Grishkovets A.A. K voprosu ob administrativnoi politike v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Permskogo instituta Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii. 2020. № 3(38). S. 67-75.
4. Maiorov V.I., Beketov O.I. Administrativnaya otvetstvennost' v sfere obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: sovremennoe tendentsii i perspektivy // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2019. Tom 16, № 4. S. 563-567. DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-563-567
5. Maiorov V.I., Denisenko V.V. Problemy regulirovaniya prevysheniya ustanovленnoi skorosti dvizheniya: rossiiskii i zarubezhnyi opyt // Bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya. 2022. № 4. S. 19-25.
6. Maiorov V.I. Problema sovershenstvovaniya administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti dorozhnogo dvizheniya / V sbornike: Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava (Sorokinskie chteniya). sbornik statei po materialam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati doktora yuridicheskikh nauk, professora, zasluzhennogo deyatelya nauki Rossiiskoi Federatsii, zasluzhennogo yurista Rossiiskoi Federatsii Avrutina Yurya Efremovicha v svyazi s 75-letiem so dnya rozhdeniya. Sankt-Peterburgskii universitet MVD Rossii. Sankt-Peterburg, 2022. S. 416-425.
7. Takmakova Yu.V. Nekotorye problemy ispol'zovaniya sredstv videofiksatsii narushenii pravil dorozhnogo dvizheniya // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii. 2020. № 2 (93). S. 218-226.
8. Tikhaleva E.Yu. Voprosy administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti dorozhnogo dvizheniya, zafiksированные sredstvami foto-, videofiksatsii //

- Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2017. № 3. S. 168-175.
9. Prun, V.E., Postnikov, V.V., Sadekov, R.N., Sholomov, D.L. (2018). Development of Active Safety Software of Road Freight Transport, Aimed at Improving Inter-City Road Safety, Based on Stereo Vision Technologies and Road Scene Analysis. In: , et al. Proceedings of the Scientific-Practical Conference "Research and Development-2016". Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62870-7\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62870-7_23)
  10. González, L.M. Road safety education and drivers behavior. Securitas Vialis 3, 1-2 (2011). <https://doi.org/10.1007/s12615-011-9032-x>
  11. Vargas, B. Road safety, education and law. Securitas Vialis 2, 1 (2010). <https://doi.org/10.1007/s12615-010-9022-4>
  12. Schepers, P., Lovegrove, G., Helbich, M. (2019). Urban Form and Road Safety: Public and Active Transport Enable High Levels of Road Safety. In: Nieuwenhuijsen, M., Khreis, H. (eds) Integrating Human Health into Urban and Transport Planning. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74983-9\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74983-9_19)
  13. Kaplunov A.I. Osobennosti pravoprimeneniya, svyazанные с исполнением grazhdansko-pravovoi terminologii pri regulirovaniyi administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya PDD, vyyavlennye putem avtomaticheskoi foto-video-fiksatsii / V sbornike: Sovershenstvovanie grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: voprosy adaptatsii izmenenii v nauchnyu i uchebno-metodicheskuyu deyatel'nost'. Sbornik statei mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. 2011. S. 99-106.
  14. Kaplunov A.I. Osobennosti privlecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya, vyyavlennye putem avtomaticheskoi foto-, videofiksatsii / V knige: Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'yu v Sibirskom regione. Sbornik materialov XIV nauchno-prakticheskoi konferentsii v 2 chastyakh. otvetstvennyi redaktor D. D. Nevirko. Krasnoyarsk, 2011. S. 62-65.
  15. Klimovich E.V. O kriteriyakh primenimosti avtomaticheskoi fiksatsii k administrativnym pravonarusheniyam v oblasti dorozhnogo dvizheniya // Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii. 2017. T. 14. № 4. S. 60-64.
  16. Sukhareva N.V., Paderov P.V. Voprosy pravoprimenitel'noi praktiki исполнения spetsial'nykh sredstv foto-i videofiksatsii dlya privlecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za narusenie pravil dorozhnogo dvizheniya: sravnitel'no-pravovo analiz norm ob administrativnoi otvetstvennosti v rossiiskom i zarubezhnom zakonodatel'stve // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2015. № 4 (53). S. 642-650.
  17. Tay, R. Road safety and accident prevention. Appl Health Econ Health Policy 3, 3 (2004). <https://doi.org/10.2165/00148365-200403010-00002>
  18. Gitelman, V., Hendel, L., Carmel, R. et al. An examination of the national road-safety programs in the ten world's leading countries in road safety. Eur. Transp. Res. Rev. 4, 175-188 (2012). <https://doi.org/10.1007/s12544-012-0081-x>
  19. Maiorov V.I. "Foresight" – innovatsionnaya tekhnologiya sovershenstvovaniya v sfere bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya na osnove vzaimodeistviya gosudarstva i obshchestva // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2022. № 3 (63). S. 41-51.
  20. Kalyuzhnyi Yu. N. Osnovnye nauchnye podkhody k formirovaniyu novykh form obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya // Rossiiskaya yustitsiya. 2020. № 4. S. 46-49.
  21. Gururaj, G. (2000). Behavior and Road Safety: A Multidimensional Issue —

- Implications for Road Safety Programmes in Developing Countries. In: von Holst, H., Nygren, Å., Andersson, Å.E. (eds) Transportation, Traffic Safety and Health — Human Behavior. Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-57266-1\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-642-57266-1_19)
22. Phanthunane, P., Sirisrisakulchai, J., Taekratoke, T. et al. Public expenditure on road safety policy and programmes: right or wrong direction to achieve the decade of action on road safety goal in Thailand. BMC Public Health 14 (Suppl 1), O18 (2014). <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-S1-O18>
23. Agamagomedova S.A. Gosudarstvennyi kontrol' i nadzor v usloviyakh tsifrovizatsii ekonomiki // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2020. № 3. S. 79-85.
24. Agamagomedova S.A. Gosudarstvennyi kontrol' i nadzor v sfere ekonomiki v usloviyakh ee tsifrovizatsii: napravleniya transformatsii // Pravo i ekonomika. 2020. № 9 (391). S. 27-32.
25. Sokolov A.Yu. Pravovaya politika v sfere modernizatsii sistemy administrativnykh nakazanii // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2022. № 3. S. 27-36.

## On the control and supervisory functions of the Ministry of Justice of the Russian Federation

Uvarov Aleksandr Anatol'evich

Doctor of Law

Professor, Department of State Law Disciplines, Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice

354057, Russia, Krasnodar Territory, Sochi, Dagomyskaya str., 42

✉ uvarov.al@mail.ru



Iakovlev-Chernyshev Vasilii Aleksandrovich

Graduate student; Department of Theory, History of State and Law; Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice

354057, Russia, Krasnodar Territory, Sochi, Dagomyskaya str., 42

✉ basil.yakovlev@mail.ru



**Abstract.** The subject of the study is the functions of the Ministry of Justice of Russia, special attention is paid to the control and supervisory function. The purpose of the study is to identify defects in regulatory legal acts that fix the list and content of the functions of the Ministry of Justice of the Russian Federation, as well as to find ways to correct them. The research methodology is based on systematic and complex approaches, includes a set of general scientific and private scientific research methods, including methods of analysis, synthesis, induction, deduction, system-structural, logical, formal legal, etc. The authors analyzed a set of legal acts regulating the organizational and legal aspects of the implementation of the functions of the Ministry of Justice of Russia. According to the results of the study, the following main results were obtained: the imperfections of the Regulations on the Ministry of Justice of the Russian Federation were revealed, including the confusion of the concepts of "functions", "powers", "area of jurisdiction", going beyond the functions of the Ministry of Justice of Russia to the level of discretion of the federal legislator, as well as insufficient specification of the powers of the Ministry of Justice of Russia in areas of the legal organization of local self-government; the author's classification is proposed, which allows improving the situation on the basis of systematization and clarification of the content of the functions performed by the Ministry of Justice of the Russian Federation; the peculiarities of

the implementation of the control and supervisory function of the Ministry of Justice of the Russian Federation in relation to various subjects of law subject to verification are revealed; it is substantiated that the Ministry of Justice of the Russian Federation, together with the Federal Notary Chamber, should eliminate contradictions between the Code of Professional Ethics of notaries and the Labor Code of the Russian Federation. The conclusions and results obtained can be used in the activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation, when conducting further legal research in the field of public law.

**Keywords:** functions classification, federal discretion, area of jurisdiction, powers, functions, The Russian Ministry of Justice, functions content, control and supervisory function, notary, advocacy

## References (transliterated)

1. Konstantinova A. V. Realizatsiya funktsii prava // "Yurist"-pravoved". 2010. № 1 (38). S. 122-127.
2. Elistratova V. V. O razgranichenii ponyatii «kompetentsiya», «predmety vedeniya» i «polnomochiya» // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2010. № 2. S. 212-213.
3. Salikova N. M., Batukhtina E. M. Osobennosti trudopravovogo statusa notariusa // Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. 2018. № 5 (107). S. 31-37.
4. Ragulin A. V. Izmeneniya v zakonodatel'stvo ob advokature napravleny na podavlenie nezavisimosti advokatov i advokatury v Rossii! // Evraziiskaya advokatura. 2023. № 2 (61). S. 20-41.
5. Ragulin A. V. Novyi zakonoproekt «O vnesenii izmenenii v federal'nyi zakon «ob advokatskoi deyatel'nosti i advokature v rossiiskoi federatsii»: put' k utrate nezavisimosti advokatov // Evraziiskaya advokatura. 2021. № 5 (54). S. 23-61.
6. Tseloval'nik A. N. Funktsii Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii v sfere advokatury // V sbornike: pravotvorchestvo, pravoprimenenie i pravosoznanie: sostoyanie i perspektivy razvitiya. Sbornik dokladov VII Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Khabarovsk, 2021. S. 256-260.
7. Temurkaev M. I. Kontrol' (nadzor) organov yustitsii v otnoshenii nekommercheskikh organizatsii: problemy teorii i praktiki // Pravo. Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2023. № 1. S. 133-139

## Legal regulation of electronic passports in the Russian Federation

Kosareva Elena Aleksandrovna

Postgraduate student of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation named after V.Y. Kikota

117997, Russia, Moscow region, Moscow, Akademika Volgina str., 12

✉ kuzmina\_ea@inbox.ru



**Abstract.** The object of the study of this article is the social relations arising from the issuance and use of newly introduced electronic passports in the passport system of the Russian Federation; the subject of the study are the rules of law governing the introduction and circulation of electronic passports. The purpose of the study is to analyze modern legal acts regulating the passport system of the Russian Federation and to develop measures to

improve the passport system for the effective introduction of electronic passports. Based on the purpose of the study, the article analyzes the international experience of the introduction and use of machine-readable and electronic passports, as well as the foreign experience of the CIS countries in the use of biometric passports. The normative legal acts regulating the passport system in the Russian Federation are investigated, as well as gaps in the legislative framework that prevent the effective implementation of the electronic passport system in Russia are identified. The methodological basis of the research is the dialectical method of scientific cognition of phenomena and facts of objective reality in their dynamics and development, as well as general and private scientific research methods. The novelty of the study lies in the fact that attempts to introduce electronic passports into the current Russian passport system have been made since 2013. Pilot projects were proposed to create and implement universal electronic cards, but the projects were closed due to a number of problems. Currently, by Presidential Decree No. 695 of September 18, 2023, the process of introducing electronic digital passports has been resumed, however, for the successful and effective introduction of electronic passports, the modern passport system requires modernization, including in the field of law regulation. The article draws attention to the problems of using electronic passports in relation to the passport system of the Russian Federation. At the same time, based on the purpose of the study, the author analyzes the main regulatory and social problems that arise when introducing electronic passports into life and also suggests a number of measures that contribute to effective electronic passport document management.

**Keywords:** rules of law, safety, documents, form, personal data, biometric data, electronic passport, passport, Passport system, legal status

## References (transliterated)

1. Rudometov, S. S. O nekotorykh voprosakh realizatsii elektronnogo pasporta grazhdanina Rossiiskoi Federatsii // Aktual'nye problemy yuridicheskoi nauki i praktiki: vzglyad molodykh uchenykh : sbornik materialov VIII nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh, Moskva, 03 iyunya 2016 goda. - Moskva: Akademiya General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii, 2016. – S. 49-53.
2. Trushkina, S. I. Modernizatsiya elektronnogo golosovaniya v rossiiskoi federatsii posredstvom vnedreniya elektronnykh pasportov // Nauka i obrazovanie segodnya. – 2019. – № 6-1(41). – S. 64-65.
3. Chistyakova, D. A. Elektronnyi pasport kak element tsifrovogo profilya grazhdanina // Sistemnyi administrator. – 2022. – № 9(238). – S. 91-95.
4. Bobkowska K., Nagaty K., Przyborski M. Incorporating iris, fingerprint and face biometric for fraud prevention in e-passports using fuzzy vault // IET Image Processing. – 2019. – T. 13. – №. 13. – S. 2516-2528.
5. Filimonov I. et al. Breaking unlinkability of the ICAO 9303 standard for e-passports using bisimilarity //Computer Security-ESORICS 2019: 24th European Symposium on Research in Computer Security, Luxembourg, September 23-27, 2019, Proceedings, Part I 24. – Springer International Publishing, 2019. – S. 577-594.
6. Juels A., Molnar D., Wagner D. Security and privacy issues in e-passports //First International Conference on Security and Privacy for Emerging Areas in Communications Networks (SECURECOMM'05). – IEEE, 2005. – S. 74-88.
7. Lekkas D., Gritzalis D. e-Passports as a means towards a globally interoperable Public Key Infrastructure // Journal of Computer Security. – 2010. – T. 18. – №. 3. – S. 379-396.

8. Schouten B., Jacobs B. Biometrics and their use in e-passports //Image and Vision Computing. – 2009. – T. 27. – №. 3. – S. 305-312.

## Glasnost as a Principle of Public Control in the Russian Federation: Constitutional and Legal Analysis

Goncharov Vitalii Viktorovich □

PhD in Law

Associate Professor, Dean of the Faculty of Higher Education, Polytechnic Institute (branch), Don State Technical University in Taganrog

347900, Russia, Rostov region, Taganrog, Petrovskaya str., 109a

✉ niipgergo2009@mail.ru

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of publicity as a principle of public control. The role and place of this institution of civil society in the system of legal guarantees for the implementation and protection of the constitutional principles of democracy and the participation of society in the management of state affairs is investigated. The authors analyze the basic principles of the organization and activity of subjects of public control. The main features of the concept of the principle of publicity are formalized: a) it involves bringing information about the organization and activities of subjects of public control, as well as about public control activities carried out by them, to the citizens of the country; b) its implementation means that it is not allowed to conceal or distort any information that has become known to representatives of public control; c) it presupposes the existence of a mechanism guaranteeing the dissemination of information to the entire population; d) it is not possible without the development and implementation of a mechanism for the responsibility of any public authorities, their officials, legal entities and individuals for obstructing the processes of bringing the above-mentioned information to the population of the country; e) it presupposes the absence of self-censorship of the above-mentioned information, carried out by subjects of public control under the influence of both public authorities and other subjects of the political system of society. A number of methods of scientific research are used in the work, including: formal-logical; historical-legal; comparative-legal; statistical; sociological. The article identifies and formalizes the main problems associated with the consolidation and implementation of the principle of publicity in the organization and activities of subjects of public control: a) the lack of formalization of this institution of civil society in the Constitution of the country; b) not fixing at the level of Federal law (or by-laws) among the principles of public control of the principle of publicity; c) the absence of criminal and administrative legislation measures of legal responsibility of public authorities, their officials, as well as other objects of public control, for countering the legitimate activities of representatives of public control to disseminate information related to the organization and conduct of public control events; d) lack of a systematic approach in securing legal guarantees for the implementation and protection of public control. A system of measures to resolve these problems has been developed and justified.

**Keywords:** problems, legal guarantees, openness, availability, public law analysis, Russia, democracy, public control, principle, publicity

### References (transliterated)

1. Bagauetdinova A. I. Osushchestvlenie printsipa glasnosti v Rossiiskoi Federatsii i v

- zarubezhnykh stranakh // Chelovek. Sotsium. Obshchestvo. 2022. № 14. S. 90-95.
2. Glasnyi / Entsiklopedicheskii slovar' Brokgauza i Efrona: v 86 t. (82 t. i 4 dop.). SPb., 1890-1907.
  3. Goncharov V. V. Konstitutsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii. M.: Alicegroup, 2019. 256 s.
  4. Grib V. V. Aktual'nye problemy pravovogo razvitiya instituta obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. – № 11. S. 3-13.
  5. Gromyko S. V., Kuryachaya M. M. Problemy sovershenstvovaniya protsedur obshchestvennykh obsuzhdenii i publichnykh slushanii v mekhanizme obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya. – 2015. – T. 1. – № 3. – S. 124-131.
  6. Zakharenkov D. N. Glasnost' kak printsip organizatsii i deyatel'nosti advokatury // Evraziiskaya advokatura. – 2016. – № 3 (22). – S. 22-26.
  7. Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenii. Tom 6. M., 1947. – S. 138.
  8. Mikheev D. S., Dudko I. G. Obshchestvennyi kontrol' i glasnost' mestnogo samoupravleniya // Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoricheskie nauki. Juridicheskie nauki. – 2015. – T. 1. – № 2 (2). – S. 76-80.
  9. Mikheev D. S. Formirovanie i polnomochiya sub"ektov obshchestvennogo kontrolya: voprosy glasnosti // Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoricheskie nauki. Juridicheskie nauki. – 2017. – T. 3. – № 4 (12). – S. 84-93.
  10. Mikheeva T. N. O roli glasnosti v osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya na munitsipal'nom urovne // Pravo i praktika. – 2017. – № 1. – S. 13-19.
  11. Popova E. E. Printsip demokratizma obshchestvennogo vozdeistviya kak sredstva ispravleniya osuzhdennykh // V mire nauchnykh otkrytii. – 2015. – № 1 (61). – S. 167-174.
  12. Khairov A. D. Ponyatie i osnovnye teoreticheskie podkhody k ponimaniyu glasnosti kak pravovogo printsipa // Obrazovanie i pravo. – 2022. – № 8. – S. 162-166.
  13. Yaichnikova Yu. S. Soblyudenie glasnosti pri provedenii obshchestvennykh obsuzhdenii // Aktual'nye problemy yuridicheskikh nauk. – 2016. – № 2. – S. 106-109.