

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

Основано в 2010 году

2/2024



electronic.ruzh.org

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор – к. ю. н., доц. **И. В. Федоров**

д. ю. н., доц. **О. И. Андреева** (Томск), д. ю. н., проф. **Ю. С. Безбородов** (зам. гл. редактора), д. ю. н., проф. **О. В. Болтинова** (Москва), д. ю. н., проф. **Л. Ю. Василевская** (Москва), д. ю. н., проф. **Т. С. Волчецкая** (Калининград), д. ю. н., проф. **С. Ю. Головина** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Е. Р. Ергашев** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **С. К. Загайнова** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Т. В. Заметина** (Саратов), д. ф. н. **О. А. Зигмунт** (Фехта), д. ю. н., проф. **И. А. Игнатъева** (Москва), д. ю. н., проф. **С. В. Кодан** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **И. Я. Козаченко** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Н. В. Козлова** (Москва), к. ю. н. **Я. Койстинен** (Хельсинки), д. ю. н., проф. **В. В. Комарова** (Москва), к. ю. н., доц. **Т. В. Кондрашова** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **П. И. Кононов** (Киров), д. ю. н., проф. **Э. А. Кочкарова** (Бишкек), д. ю. н., проф. **Е. В. Кудрявцева** (Москва), д. ю. н., проф. **П. У. Кузнецов** (Екатеринбург), к. ю. н., доц. **А. В. Лисаченко** (Екатеринбург), к. ю. н., доц. **Т. Е. Логинова** (Пермь), д. ф. н., проф. **И. П. Малинова** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Е. В. Марковичева** (Москва), д. ю. н., проф. **С. Ю. Марочкин** (Тюмень), д. ю. н., доц. **М. В. Мещанова** (Минск), д. ю. н., проф. **С. П. Мороз** (Алматы), д. и. н., проф. **В. П. Мотревич** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **В. В. Никишин** (Санкт-Петербург), д. ю. н., проф. **Д. В. Осинцев** (Екатеринбург), проф. **П. Поликастро** (Щецин), д. ю. н., проф. **С. Б. Поляков** (Пермь), д. ю. н., проф. **В. Ф. Попондопуло** (Санкт-Петербург), д. ю. н., проф. **С. В. Рыбакова** (Саратов), д. ю. н., проф. **Г. В. Сахнова** (Красноярск), д. ю. н., проф. **Е. В. Смахтин** (Тюмень), д. ю. н., проф. **А. И. Стахов** (Москва), д. ю. н., проф. **В. Л. Толстых** (Москва), д. ю. н., проф. **А. Трунк** (Киль), д. ю. н., проф. **М. Ю. Федорова** (Екатеринбург), к. ю. н., доц. **С. Д. Хазанов** (Екатеринбург), проф. **Хуан Даосю** (Пекин), д. ю. н., проф. **В. М. Шафиров** (Красноярск), проф. **П. Шокинс** (Лёвен)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief – **I. Fedorov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.)

O. Andreeva (doctor of legal sciences, assoc. prof., Tomsk), **Yu. Bezborodov** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **O. Boltinova** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **E. Ergashev** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **S. Golovina** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **Huang Daoxiu** (prof., Beijing), **I. Ignatieva** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **S. Khazanov** (candidate of legal sciences, assoc. prof., Yekaterinburg), **E. Kochkarova** (doctor of legal sciences, prof., Bishkek), **S. Kodan** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **Ja. Koistinen** (candidate of legal sciences, Helsinki), **V. Komarova** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **T. Kondrashova** (candidate of legal sciences, assoc. prof., Yekaterinburg), **P. Kononov** (doctor of legal sciences, prof., Kirov), **I. Kozachenko** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **N. Kozlova** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **E. Kudryavtseva** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **P. Kuznetsov** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **A. Lisachenko** (candidate of legal sciences, assoc. prof., Yekaterinburg), **T. Loginova** (candidate of legal sciences, assoc. prof., Perm), **I. Malinova** (doctor of philosophical sciences, prof., Yekaterinburg), **E. Markovicheva** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **S. Marochkin** (doctor of legal sciences, prof., Tyumen), **M. Miashchanava** (doctor of legal sciences, assoc. prof., Minsk), **S. Moroz** (doctor of legal sciences, prof., Saint Petersburg), **V. Motrevitch** (doctor of historical sciences, prof., Yekaterinburg), **V. Nikishin** (doctor of legal sciences, prof., Saint Petersburg), **D. Osintsev** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **P. Policastro** (prof., Szczecin), **S. Polyakov** (doctor of legal sciences, prof., Perm), **V. Popondopulo** (doctor of legal sciences, prof., Saint-Petersburg), **S. Rybakova** (doctor of legal sciences, prof., Saratov), **T. Sakhnova** (doctor of legal sciences, prof., Krasnoyarsk), **O. Siegmunt** (doctor of philosophy, Vechta), **E. Smakhtin** (doctor of legal sciences, prof., Tyumen), **A. Stakhov** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **V. Tolstykh** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **A. Trunk** (doctor of legal sciences, prof., Kiel), **M. Fedorova** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **V. Shafirov** (doctor of legal sciences, prof., Krasnoyarsk), **P. Schoukens** (prof., Leuven), **L. Vasilevskaya** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **T. Volchetskaya** (doctor of legal sciences, prof., Kaliningrad), **S. Zagaynova** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **T. Zаметина** (doctor of legal sciences, prof., Saratov)

Редакционная коллегия определяет текущую редакционную политику журнала, рассматривает и утверждает содержание очередных номеров, контролирует деятельность журнала

Адрес редакции: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207
Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮУ,
редакция «Российского юридического журнала».
Тел./факс (343) 375-54-20.
E-mail: ruzh@usla.ru.
electronic.ruzh.org.
Свидетельство о регистрации ЭЛ № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции.

Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

- Истомина Е. А., Федорова М. Ю. (Екатеринбург)* Конституционная терминология в сфере социальной защиты 5

ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ И ПОЛИТОЛОГИЯ

- Агафонов А. С. (Екатеринбург)* Место цифрового суверенитета в системе информационного права 14

ВОПРОСЫ СЛЕДСТВЕННОЙ И ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Хамидуллин Р. С. (Екатеринбург)* Криминалистическое обеспечение использования технологии искусственного интеллекта в раскрытии и расследовании преступлений 19

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Терехова А. В. (Новосибирск)* Доверие к органам административной юрисдикции в расследованиях несчастных случаев и в практике назначения административного наказания по делам об административных правонарушениях государственных нормативных требований охраны труда 30

ТРУДОВОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

- Курченко О. С. (Омск)* Учет при назначении страховой пенсии нестраховых периодов, имевших место за границей: международно-правовой аспект 38

СТУДЕНЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

- Плотников С. И., Эпп И. В. (Москва)* Координационная функция органов прокуратуры Российской Федерации вне уголовно-правовой сферы: новый этап развития 48

CONTENTS

THEORY OF LAW AND STATE

- Istomina Ye., Fedorova M. (Yekaterinburg)* Constitutional terminology
 in the field of social protection 5

PUBLIC ISSUES AND POLITICAL SCIENCE

- Agafonov A. (Yekaterinburg)* The place of digital sovereignty in the system
 of information law 14

QUESTIONS OF INVESTIGATION AND OPERATIVE-RESEARCH ACTIVITY

- Khamidullin R. (Yekaterinburg)* Forensic support for the use
 of artificial intelligence technology in the detection and investigation of crimes 19

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

- Terekhova A. (Novosibirsk)* Trust in the bodies of administrative jurisdiction
 in the investigation of accidents and in the practice of imposing administrative punishment
 in cases of administrative offenses of state regulatory requirements for labor protection 30

LABOUR AND SOCIAL LAW

- Kurchenko O. (Omsk)* Accounting of non-insurance periods that took place abroad
 for the assignment of an insurance pension: the international legal aspect 38

STUDENTS' BULLETIN

- Plotnikov S., Epp I. (Moscow)* Coordination function of the prosecution bodies
 of the Russian Federation outside the criminal legal sphere: a new stage of development 48

КОНСТИТУЦИОННАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Истомина Елена Александровна

Доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0003-4984-7627, e-mail: eistomina2011@gmail.com.

Федорова Марина Юрьевна

Доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0002-3680-759X, e-mail: fmulawkc@mail.ru.

Применительно к сфере социальной защиты исследуется феномен конституционной терминологии. Предпринимается попытка рассмотреть конституционную терминологию как разновидность юридической терминологии и основу для развития отраслевой терминологии в праве. С этой точки зрения анализируются конституционные термины «социальная защита», «социальное обеспечение» и «адресная социальная поддержка». Выявление их содержания и соотношения требует анализа соответствующих норм Конституции РФ, а также положений законодательства о социальной защите и правовых позиций Конституционного Суда РФ. Среди базовых для отрасли права социального обеспечения терминов особое место занимает термин «социальная защита». Исходя из конституционного принципа социального государства обозначаемая им сфера охватывает общественные отношения, связанные с предупреждением возникновения и компенсацией неблагоприятных последствий социальных рисков. Государство принимает на себя обязанность по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан. Выполнение указанной обязанности предполагает установление системы социальной защиты, направленной на преодоление различных социальных рисков. В структуру данной системы входит социальное обеспечение, что требует определения соотношения данных понятий. Одной из форм социального обеспечения выступает социальная поддержка, эволюция которой анализируется авторами с акцентом на актуальный конституционный тренд развития ее адресности. Обосновывается вывод о том, что названные конституционные термины образуют терминологический ряд, а их содержание охватывает в единстве и взаимосвязи как базовые конституционные, так и отраслевые аспекты.

Ключевые слова: конституционная терминология, терминологический ряд, социальное государство, социальная защита, социальное обеспечение, адресная социальная поддержка

Для цитирования: Истомина Е. А., Федорова М. Ю. Конституционная терминология в сфере социальной защиты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 5–13. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_5.

CONSTITUTIONAL TERMINOLOGY IN THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION

Istomina Yelena

Professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, doctor of legal sciences (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0003-4984-7627, e-mail: eistomina2011@gmail.com.

Fedorova Marina

Professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, doctor of legal sciences (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0002-3680-759X, e-mail: fmulawkc@mail.ru.

The article examines the phenomenon of constitutional terminology in relation to the field of social protection. An attempt is made to consider constitutional terminology as

a type of legal terminology and the basis for the development of sectoral terminology in law. From this point of view, the constitutional terms «social protection», «social security» and «targeted social support» are analyzed. Identification of their content and correlation requires an analysis of the relevant norms of the Constitution of the Russian Federation, as well as the provisions of legislation on social protection and the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Among the basic terms for the field of social security law, the term «social protection» occupies a special place. Based on the constitutional principle of the welfare state, the sphere it designates covers social relations related to the prevention of the occurrence and compensation of the adverse consequences of social risks. The state assumes the responsibility to create conditions that ensure a decent life and free development of citizens. Fulfillment of this obligation involves the establishment of a social protection system aimed at overcoming various social risks. The structure of this system includes social security, which requires determining the relationship between these concepts. One of the forms of social security is social support, the evolution of which is analyzed by the authors with an emphasis on the current constitutional trend in the development of its targeting. The conclusion is substantiated that the named constitutional terms form a terminological series, and their content covers in unity and interconnection both basic constitutional and sectoral aspects.

Key words: constitutional terminology, terminological series, social state, social protection, social security, targeted social support

*For citation: Istomina Ye., Fedorova M. (2024) Constitutional terminology in the field of social protection. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 5–13, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_5.*

Эффективное правовое регулирование невозможно без терминологической точности и определенности правовых норм. Решение названных задач предполагает разработку юридической терминологии, которая может рассматриваться как важнейший элемент юридического языка и самостоятельный правовой феномен. При этом представляется, что юридическая терминология строится сообразно контурам системы права и структурируется как совокупность общеправовых, межотраслевых и отраслевых терминов. В связи с этим данная проблематика исследуется как в общей теории права¹, так и в отраслевых юридических науках².

Особое место в юридической терминологии занимает конституционная терминология, что объясняется не только спецификой конституционного права как отрасли права, но и специальными юридическими свойствами конституции. Следовательно, самостоятельный исследовательский интерес представляет соотношение конституционной и отраслевой терминологии, особенно применительно к относительно новым сферам общественных отношений, которые в настоящее время подвержены существенной динамике.

Одной из таких сфер выступает социальная защита, современное представление о которой начало формироваться на рубеже 1980–1990-х гг., когда происходила коренная трансформация всей общественной жизни. Установление системы социальной защиты предполагало формирование соответствующего законодательства, в котором использовались новые термины, разработанные для обозначения новых правовых явлений («социальные гарантии», «социальная защита» и т. д.). Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации зафиксировала некоторые из таких терминов, придав им тем самым конституционный характер. Одновременно с этим такие термины наполнялись новым отраслевым содержанием, которое не оставалось неизменным в современных условиях. Конституционные поправки 2020 г. расширили конституционную терминологию в сфере социальной защиты, актуализировав потребность в исследовании ее соотношения с отраслевым содержанием соответствующих терминов. Применение в процессе данного исследования как общенаучных (анализ и синтез,

¹ Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Норма, 2020.

² Головина С. Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997.

системный, исторический и др.), так и частнонаучных методов (прежде всего формально-юридического) может способствовать достижению обозначенной цели и тем самым – совершенствованию правового регулирования в сфере социальной защиты.

Итак, юридическая терминология в самом общем виде может быть представлена как внутренне организованная совокупность юридических терминов. При этом основным элементом ее структуры являются юридические термины, которые ввиду системности права характеризуются взаимосвязанностью и могут образовывать терминологические ряды. Это объединение терминов, основанное на смысловом единстве, зависимости друг от друга, иерархичности. Относительно обособленная совокупность терминов и терминологических рядов, определяемая их структурным единством и логической взаимосвязью в рамках терминологической системы, представляет собой юридический терминологический аппарат¹.

Представляется, что с учетом отраслевой структуры права юридическая терминология также может рассматриваться не только в общеправовом, но и в межотраслевом и отраслевом аспектах. Наряду с общеправовыми терминами (закон, субъект права, юридический факт, правоотношение и др.), терминологическими рядами (например, такими как «норма права» – «институт права» – «отрасль права» и т. п.) и терминологическим аппаратом в юриспруденции широко представлены аналогичные феномены межотраслевого и отраслевого характера, перечень примеров которых мог бы быть весьма широким.

При таком подходе совершенно оправданным будет признание специфичности конституционной терминологии. В широком смысле она может трактоваться как терминология конституционного права, в узком смысле – как терминология конституции. И в том, и в другом значении она будет характеризоваться особенностями, которые предопределены сущностью конституционного права и конституции. С учетом предмета и метода, функций конституционного права и его места в системе российского права оно может быть представлено как общая часть национального права². Следовательно, терминология конституционного права актуальна для всех отраслей права. В свою очередь, ее формирование отражает общий процесс становления конституционного права, которое не только аккумулирует содержание базовых положений иных отраслей, но и оказывает на них обратное влияние.

Особые юридические свойства конституции выражают ее сущность и отличают ее от других нормативных правовых актов. К их числу принято относить верховенство, высшую юридическую силу, особую роль в качестве ядра правовой системы и системы права, а также специальный порядок принятия, пересмотра и охраны конституции³.

В. Е. Чиркин, предпринявший монографическое исследование конституционной терминологии, указал, что конституционные термины и терминологические словосочетания содержатся не только в конституциях, но и в конституционно-правовых (в отраслевой трактовке), а также иных источниках права. Это подтверждает обоснованность рассмотрения конституционной терминологии в широком и узком значениях. Неслучайно автор говорит о конституционных и конституционно-правовых терминах, давая их общую характеристику и формулируя единые требования, которые к ним предъявляются. Такие термины обозначают смысл особого рода явлений – конституционно-правовых, поэтому должны отражать их взаимосвязь и при этом быть облечены в краткую, емкую и точную форму, соответствовать социальным реалиям⁴ и, даже не устанавливая конкретные права и обязанности, могут непосредственно регулировать общественные отношения⁵.

Отдельный интерес представляет генезис конституционной терминологии. Конституционные термины могут сначала появляться не в конституциях, а в иных источниках права. В. Е. Чиркин приводит в качестве примера термин «социальное

¹ Туранин В. Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород: БГНИУ, 2017. С. 11.

² Гасанов К. К., Пархоменко А. Г. Исходное понятие и становление конституционного права как отрасли российского права // Вестник экономической безопасности. 2018. № 3. С. 32.

³ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. М.: Проспект, 2010. С. 69.

⁴ Чиркин В. Е. Конституционная терминология: моногр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 19–20.

⁵ Таева Н. Е. Дефиниции в конституционном законодательстве // Lex Russica. 2016. № 3. С. 154.

партнерство», обозначающий один из ключевых элементов сущности социального государства. Он появился в трудовом законодательстве (Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», Указом Президента РФ от 20 мая 1996 г. № 743 признан утратившим силу), однако в науке интерпретировался в контексте конституционного принципа социального государства¹, а в 2020 г. был включен в текст Конституции РФ (ст. 75.1, п. «е.4» ч. 1 ст. 114).

Данный пример, как и множество иных, подтверждает ведущее значение конституционной терминологии для всех отраслей права. Определяющую роль конституционно-правовых терминов В. Е. Чиркин связывает с тем, что они относятся к основам существующего в стране строя, в силу чего «должны восприниматься (и воспринимаются) последующим законодательством, правоприменительной практикой, правовой идеологией как образец, модель»².

Приведенные характеристики конституционной терминологии применимы и к терминам, актуальным для сферы социальной защиты. В их числе можно назвать следующие: «социальная защита», «социальное обеспечение», «обязательное социальное страхование», «адресная социальная поддержка», «государственные пенсии», «социальные пособия», «инвалиды», «пожилые граждане», «материнство», «детство», «возраст», «болезнь», «потеря кормильца», «воспитание детей» и др.

Этот перечень, не будучи исчерпывающим, является весьма широким и может характеризовать конституционный терминологический аппарат социальной защиты. Включенные в него термины обладают разным содержанием и применяются для обозначения различных правовых явлений в исследуемой сфере, как, впрочем, и ее самой. Термин «социальная защита», соответственно, максимально широкий, а иные термины обозначают явления, в отношении которых в юридической науке не достигнуто единство мнений. Речь идет о терминах «социальное обеспечение», «обязательное социальное страхование», «адресная социальная поддержка», которые используются для обозначения составных частей (подсистем, блоков, организационно-правовых форм) социальной защиты. Термины «государственные пенсии» и «социальные пособия» определяют основные виды социального обеспечения, а иные включенные в перечень термины – виды социальных рисков, наступление которых служит основанием для предоставления социального обеспечения, а также категории граждан, такие риски претерпевающих. Сгруппированные с учетом указанных критериев конституционные термины образуют терминологические ряды.

Содержание данных терминов определяется отраслевым законодательством непосредственно либо путем раскрытия сущности обозначаемых ими явлений с опорой на соответствующие нормативные положения. Например, понятие обязательного социального страхования закреплено в ст. 1 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) «Об основах обязательного социального страхования». Согласно названной норме обязательное социальное страхование представляет собой часть государственной системы социальной защиты и направлено на компенсацию или минимизацию изменения материального и (или) социального положения застрахованных лиц при реализации социального риска и наступлении соответствующих страховых случаев (заболевания, травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, беременности и родов, рождения ребенка (детей), ухода за ребенком в возрасте до полутора лет, инвалидности, потери кормильца и др.).

Непосредственно в социальном законодательстве раскрываются критерии установления инвалидности и закрепляется продолжительность периода предоставляемых в случае реализации социального риска материнства отпусков по беременности и родам, по уходу за ребенком, а также даются понятия пенсий и некоторых других видов социального обеспечения. Зачастую легальные определения заслуживают неоднозначной оценки, о чем справедливо упоминает И. Р. Маматказин, указывая на отсутствие кодифицированного акта о социальном обеспечении как одну из

¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 198.

² Там же. С. 11.

причин множественности дефиниций ключевых понятий (нетрудоспособное лицо, иждивение)¹.

Значительно сложнее выявить смысл конституционных терминов более общего свойства, прежде всего терминов «социальная защита» и «социальное обеспечение», а также относительно нового конституционного термина «адресная социальная поддержка».

Как уже отмечалось, термин «социальная защита» обладает максимально широким содержанием среди всех перечисленных (Е. Е. Мачульская называет его всеобъемлющим²). Более того, в современном понимании он является сравнительно новым для российской правовой системы, поскольку в определенные исторические периоды применялся для обозначения уголовного наказания как меры социальной защиты, т. е. защиты общества от социально опасных элементов. Однако на рубеже 1980–1990-х гг. он начал применяться в законодательстве и общественно-политической практике как отражающий новые тенденции в развитии социального обеспечения, в более широком его понимании в условиях перехода к рыночной экономике.

В Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г., как и в принятой 12 апреля 1978 г. Конституции РСФСР, в первоначальной редакции использовался термин «социальное обеспечение» и предусматривалось создание и развитие государственной системы социального обеспечения, которая гарантировала бы гражданам материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца.

Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» расширил перечень социальных рисков, наступление которых служит основанием для предоставления социального обеспечения. Этот перечень стал открытым за счет отсылки к закону, который может устанавливать иные случаи предоставления социального обеспечения. В новой редакции Конституции Российской Федерации – России появился термин «социальная поддержка», отражающий категориальный подход к организации системы социального обеспечения: ст. 59 содержала упоминание о защите материнства и младенчества, прав детей, инвалидов, умственно отсталых лиц, а также граждан, отбывших наказание в местах лишения свободы и нуждающихся в социальной поддержке. После заключения Федеративного договора в Конституции в числе предметов совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга были названы социальная защита, включая социальное обеспечение.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ воспроизвела данные термины в том же контексте. Одновременно с этим термин «социальная защита» использован конституционным законодателем в ст. 7, закрепляющей принцип социального государства, для обозначения комплекса средств достижения целей политики, направленной на создание условий, которые обеспечивали бы достойную жизнь и свободное развитие граждан. Как видно из содержания названной нормы, в структуру социальной защиты включаются меры, имеющие различную отраслевую принадлежность – трудовую (охрана труда, установление минимального размера оплаты труда), социально-обеспечительную (установление государственных пенсий и пособий, развитие системы социальных служб) и иные. Кроме того, меры социальной защиты адресованы различным категориям граждан – инвалидам, лицам пожилого возраста, семьям с детьми. Наряду с перечисленными в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ меры социальной защиты устанавливаются отраслевым законодательством как для категорий граждан, прямо названных в данной норме, так и для иных категорий (например, лиц, пострадавших от политических репрессий либо радиационных катастроф, государственных гражданских служащих, военнослужащих и др.). Такие меры, в част-

¹ Маматказин И. Р. Значение понятийного аппарата для выявления сущности и функции социально-обеспечительных выплат // Социальное и пенсионное право. 2023. № 3. С. 27–28. DOI: 10.18572/2070-2167-2023-3-27-33.

² Мачульская Е. Е. Проблемы формирования базовых понятий права социального обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2023. № 3. С. 14. DOI: 10.18572/2070-2167-2023-3-12-18.

ности, предусмотрены налоговым (стандартные и социальные налоговые вычеты, налоговые льготы для организаций, финансирующих за счет прибыли корпоративные гарантии для сотрудников и членов их семей, и др.), гражданским (опека и попечительство, добровольное медицинское и пенсионное страхование и т. д.) и иным отраслевым законодательством.

Необходимо учитывать, что еще до включения термина «социальная защита» в текст Конституции РСФСР он применялся в законодательстве как обозначающий более широкую по сравнению с традиционным социальным обеспечением систему мер. Так, Закон СССР от 12 мая 1991 г. № 2146-1 «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы» предусматривал компенсации и льготы, не только имеющие социально-обеспечительную направленность (в частности, снижение пенсионного возраста, специальные правила обеспечения пособиями по социальному страхованию и т. п.), но и касающиеся регламентации трудовых отношений (например, дополнительные отпуска, преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников и т. д.), обеспечения жильем (в том числе путем предоставления беспроцентных ссуд на индивидуальное или кооперативное жилищное строительство), получения образования (преимущественное право поступления в вузы, внеочередное обеспечение местами в детских дошкольных учреждениях) и т. д. По аналогичной схеме строится система социальной защиты указанных категорий граждан и в Законе РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (в ред. от 10 июля 2023 г.) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Следовательно, содержание понятия «социальная защита» сформировалось в отраслевом законодательстве, и только потом данный термин получил закрепление сначала в Конституции Российской Федерации – России как более широкий по сравнению с термином «социальное обеспечение», а затем в Конституции РФ 1993 г., с учетом углубленной его трактовки в контексте принципа социального государства.

Процесс конституционализации терминов, применяемых в сфере социальной защиты, продолжился в 2020 г., когда в числе прочих конституционных поправок увидели свет положения, конкретизирующие отдельные параметры системы социальной защиты, включая перечень ее основных форм (таких как обязательное социальное страхование и адресная социальная поддержка граждан), принципы организации пенсионного обеспечения, гарантии антиинфляционной защиты пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат (чч. 6 и 7 ст. 75 Конституции РФ в редакции, вступившей в силу 4 июля 2020 г.).

Продолжился тренд на конституционное развитие термина «социальная защита» применительно к ее категориальным формам. Так, п. «в.2» ч. 1 ст. 114 предусматривает, что Правительство РФ обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни. Неслучайно категорией населения, основные цели и принципы социальной защиты которой получили непосредственное закрепление в Конституции, стали инвалиды. Прежде всего, Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ была ратифицирована Конвенция о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. Тем самым Российская Федерация приняла на себя международные обязательства в области обеспечения и защиты прав инвалидов. Кроме того, в национальном законодательстве уже давно имеется специальный закон, направленный на достижение обозначенных целей. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» помимо установления соответствующих мер содержит легальные определения базовых для данной сферы понятий. Так, социальная защита инвалидов определяется в нем как система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Понятие социальной поддержки инвалидов раскрывается как система мер, обеспечивающая им социальные гарантии, за исключением пенсионного обеспечения (ст. 1). Приведенные определения вряд ли могут претендовать на логическую безупречность, ведь при их комплексном анализе остается неясным место пенсионного обеспечения в системе социальной защиты инвалидов: если оно включено в данную систему, то по буквальному смыслу процитированной нормы – лишь в качестве неких экономических или правовых мер. Такой подход нивелирует социальное содержание пенсионного обеспечения, однако позволяет предположить, что социальная поддержка представляет собой комплекс дополнительных по отношению к традиционному социальному (в том числе пенсионному) обеспечению мер.

При этом социальная поддержка развивалась в нашей стране как категориальная форма социальной защиты. Основанием для ее предоставления служило наличие у гражданина того или иного специального статуса – инвалида, ветерана, пострадавшего от радиации и т. п. Как справедливо отмечал В. Ш. Шайхатдинов, содержание социальной поддержки составляют «меры по предоставлению помощи лицам (семьям), имеющим доход не ниже прожиточного минимума, но нуждающимся в дополнительной поддержке в связи с трудной жизненной ситуацией»¹. Этим она отличалась от социальной помощи, регулируемой нормативными актами субъектов РФ, которая была обусловлена уровнем доходов гражданина.

Анализ социального законодательства приводит к выводу о том, что социальная поддержка предоставляется отдельным категориям граждан, дифференцируемым по социально-демографическим (дети, женщины, инвалиды, пожилые и др.), профессиональным (государственные служащие, военнослужащие, медицинские работники и т. д.) и иным критериям (например, с учетом заслуг граждан перед государством и обществом, причинения им вреда политическими репрессиями или воздействием радиации).

Между тем в последние годы четко наметилась и на разных уровнях нормотворчества реализуется тенденция усиления адресности социальной поддержки. Так, на федеральном уровне ее реализацию можно связывать со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости». Изменения коснулись нескольких федеральных законов, устанавливающих меры социальной поддержки для отдельных категорий населения (ветеранов, жертв радиации и др.). Произошло ужесточение условий предоставления таких мер в целях усиления адресности социальной поддержки в условиях ограниченности публичных ресурсов. Например, для граждан, постоянно проживающих (работающих) на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, было введено условие, касающееся продолжительности постоянного проживания на загрязненных территориях непосредственно перед предоставлением данных мер (1 год в зоне отселения, 3 года в зоне проживания с правом на отселение, 4 года в зоне с льготным социально-экономическим статусом). Следует подчеркнуть, что вновь введенные условия не распространялись на граждан, у которых право на меры социальной поддержки возникло до вступления в силу нового регулирования. Необходимость усиления адресности социальной поддержки в отношении данной категории граждан была обусловлена, как следует из пояснительной записки к законопроекту, многочисленными злоупотреблениями с их стороны при регистрации по месту жительства без фактического проживания на загрязненных территориях.

Аналогичный подход применяется и в субъектах РФ при установлении региональных мер социальной поддержки. Критерии нуждаемости (адресности) предусматриваются в законах и нормативных актах соответствующего субъекта РФ. Одной из категорий, в отношении которых в ряде регионов применяется адресная социальная поддержка, являются ветераны труда (включая имеющих статус ветерана труда субъекта РФ). Условия предоставления им отдельных мер могут быть определены,

¹ Социальная защита населения в регионе: учеб. пособие / под общ. ред. В. Г. Попова. Екатеринбург, 1999. С. 62.

в частности, как соотношение их дохода с величиной прожиточного минимума пенсионера в соответствующем регионе. Так, в Омской области неоднократно изменялись условия предоставления ежемесячной денежной выплаты лицу, имеющему звание «Ветеран Омской области». В течение определенного периода времени она производилась неработающим гражданам, чей доход не превышал установленного процента величины прожиточного минимума пенсионера в Омской области (120, а затем 175 %). Конституционный Суд РФ в определении от 24 апреля 2018 г. № 970-О оценил данное регулирование как не нарушающее права граждан, поскольку оно осуществлено в пределах дискреционных полномочий законодателя субъекта Российской Федерации, направлено на обеспечение баланса частных и публичных интересов посредством усиления адресности социальной поддержки граждан, имеющих звание «Ветеран Омской области», и в равной мере распространяется на лиц, относящихся к данной категории.

В настоящее время критерии адресности определены таким образом, что названная выплата предоставляется в случае неполучения мер социальной поддержки в денежной форме, установленных федеральным и областным законодательством, за исключением мер социальной поддержки, предоставляемых единовременно, а также на определенный срок с установленной периодичностью, и мер социальной поддержки, предоставляемых в виде ежегодных денежных выплат отдельным категориям граждан ко Дню Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. (п. 2.1 ст. 31 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» в ред. Закона Омской области от 8 июля 2021 г. № 2403-ОЗ).

Адресность социальной поддержки может основываться и на иных критериях. В частности, меры социальной поддержки в области оплаты жилищно-коммунальных услуг предоставляются с учетом нормативов потребления таких услуг, установленных в соответствии с законодательством.

Приведенные примеры иллюстрируют современные тенденции развития системы социальной поддержки как категориальной формы социальной защиты в направлении усиления ее адресности и позволяют сделать вывод о том, что конституционный термин «адресная социальная поддержка» проецируется из отраслевого законодательства и, в свою очередь, может оказывать влияние на его дальнейшее развитие исходя из социально-экономических условий в каждом конкретном историческом периоде.

Резюмируя изложенное, следует указать на многообразие конституционных терминов, применяемых в сфере социальной защиты. В своей совокупности и во взаимодействии друг с другом все они образуют конституционный терминологический аппарат социальной защиты, значимость которого определяется применением в юридической теории и практике для раскрытия смысла и содержания конституционного принципа социального государства, а также для оценки степени его реализации в Российской Федерации.

Содержание конституционных терминов, актуальных для сферы социальной защиты, раскрывается посредством анализа отраслевого законодательства с опорой на современные достижения юридической науки. Наибольшую сложность представляет выявление смысла базовых конституционных терминов: «социальная защита», «социальное обеспечение» и «адресная социальная поддержка», которые – в отличие от входящего в тот же терминологический ряд термина «обязательное социальное страхование» – не имеют четких легальных дефиниций и при этом по-разному интерпретируются в науке. Относительно новым в перечне конституционных терминов в сфере социальной защиты является термин «адресная социальная поддержка», который был включен в текст Конституции РФ в 2020 г., после апробации адресных моделей социальной поддержки на федеральном и региональном уровнях. Содержание данного термина, равно как и критерии адресности социальной поддержки, устанавливаются социальным законодательством. Его дальнейшее осмысление возможно в практике конституционного судопроизводства, а также в научных исследованиях, прежде всего в области права социального обеспечения.

Список литературы

Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Норма, 2020. 264 с.

Гасанов К. К., Пархоменко А. Г. Исходное понятие и становление конституционного права как отрасли российского права // Вестник экономической безопасности. 2018. № 3. С. 28–33.

Головина С. Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. 178 с.

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. М.: Проспект, 2010. 565 с.

Маматказин И. Р. Значение понятийного аппарата для выявления сущности и функции социально-обеспечительных выплат // Социальное и пенсионное право. 2023. № 3. С. 27–33. DOI: 10.18572/2070-2167-2023-3-27-33.

Мачульская Е. Е. Проблемы формирования базовых понятий права социального обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2023. № 3. С. 12–18. DOI: 10.18572/2070-2167-2023-3-12-18.

Социальная защита населения в регионе: учеб. пособие / под общ. ред. В. Г. Попова. Екатеринбург, 1999. 351 с.

Таева Н. Е. Дефиниции в конституционном законодательстве // Lex Russica. 2016. № 3. С. 153–163.

Туранин В. Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород: БГНИУ, 2017. 45 с.

Чиркин В. Е. Конституционная терминология: моногр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 269 с.

References

Chirkin V. E. (2013) *Konstitutsionnaya terminologiya* [Constitutional terminology]. Moscow, Norma, INFRA-M, 269 p.

Gasanov K. K., Parkhomenko A. G. (2018) *Iskhodnoe ponyatie i stanovlenie konstitutsionnogo prava kak otrasli rossiiskogo prava* [The initial concept and formation of constitutional law as a branch of Russian law]. In *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, no. 3, pp. 28–33.

Golovina S. Yu. (1997) *Ponyatiinyi apparat trudovogo prava* [Conceptual apparatus of labor law]. Ekaterinburg, 178 p.

Kozlova E. I., Kutafin O. E. (2010) *Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnyk* [Constitutional law of Russia: textbook]. Moscow, Prospekt, 565 p.

Machul'skaya E. E. (2023) *Problemy formirovaniya bazovykh ponyatii prava sotsial'nogo obespecheniya* [Problems of formation of basic concepts of social security law]. In *Sotsial'noe i pensionnoe pravo*, no. 3, pp. 12–18, DOI: 10.18572/2070-2167-2023-3-12-18.

Mamatkazin I. R. (2023) *Znachenie ponyatiinogo apparata dlya vyavleniya sushchnosti i funktsii sotsial'no-obespechitel'nykh vyplat* [The importance of the conceptual framework in revealing the nature and function of social security payments]. In *Sotsial'noe i pensionnoe pravo*, no. 3, pp. 27–33, DOI: 10.18572/2070-2167-2023-3-27-33.

Popov V. G. (Ed.) (1999) *Sotsial'naya zashchita naseleniya v regione* [Social protection of the population in the region]. Ekaterinburg, 351 p.

Taeva N. E. (2016) *Definitsii v konstitutsionnom zakonodatel'stve* [Definitions in the constitutional legislation]. In *Lex Russica*, no. 3, pp. 153–163.

Turanin V. Yu. (2017) *Yuridicheskaya terminologiya v sovremennom rossiiskom zakonodatel'stve: teoretiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Legal terminology in modern Russian legislation: theoretical and legal research: an abstract of a doctor of legal sciences thesis]. Belgorod, 45 p.

Vasil'ev A. M. (2020) *Pravovye kategorii. Metodologicheskie aspekty razrabotki sistemy kategorii teorii prava* [Legal categories. Methodological aspects of developing a system of categories of legal theory]. Moscow, Norma, 264 p.

МЕСТО ЦИФРОВОГО СУВЕРЕНИТЕТА В СИСТЕМЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

Агафонов Андрей Сергеевич

Аспирант кафедры информационного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0009-0005-2888-7955,
e-mail: aga.fonov@inbox.ru.

Статья посвящена исследованию места цифрового суверенитета (как правового института) в системе информационного права. Автор анализирует имеющиеся подходы к пониманию системы информационного права, выявляются, в частности, их точка соприкосновения. Указывается на наличие взаимосвязи правового обеспечения информационной безопасности и правового обеспечения цифрового суверенитета. Автор делает вывод о том, что место цифрового суверенитета (как правового института) – в суботрасли правового обеспечения информационной безопасности.

Ключевые слова: цифровой суверенитет, система информационного права, место правового обеспечения цифрового суверенитета в системе информационного права, правовое обеспечение информационной безопасности

Для цитирования: Агафонов А. С. Место цифрового суверенитета в системе информационного права // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 14–18. DOI: 10.34076/22196838_2024_2_14.

THE PLACE OF DIGITAL SOVEREIGNTY IN THE SYSTEM OF INFORMATION LAW

Agafonov Andrei

Postgraduate, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg),
ORCID: 0009-0005-2888-7955, e-mail: aga.fonov@inbox.ru.

The article is devoted to the study of the place of digital sovereignty (as a legal institution) in the system of information law. The author analyzes the existing approaches to understanding the system of information law and identifies, in particular their common ground. It is indicated that there is a relationship between the legal support for information security and the legal support for digital sovereignty. The author concludes that digital sovereignty (as a legal institution) should have its place in the sub-sector of legal support for information security.

Key words: digital sovereignty, information law system, place of digital sovereignty in the information law system, legal provision of information security

*For citation: Agafonov A. (2024) The place of digital sovereignty in the system of information law. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 14–18, DOI: 10.34076/22196838_2024_2_14.*

Различные аспекты, связанные с тематикой правового обеспечения информационной безопасности в целом и правового обеспечения цифрового суверенитета в частности, активно обсуждаются научным сообществом. Очевидно, что вопросы, которые так или иначе касаются правового обеспечения цифрового суверенитета, являются предметом очень сложной и междисциплинарной научной дискуссии. Это объясняется наличием ряда обстоятельств (социальных, технических, технологических и пр.), в числе которых – вопросы обеспечения безопасности государства в целом.

В настоящее время сущность цифрового суверенитета в законодательстве Российской Федерации не раскрывается. В юридической литературе тоже еще нет единого подхода к пониманию цифрового суверенитета.

Цифровой суверенитет сегодня определяется через самостоятельную способность создавать, хранить, распространять и потреблять информацию (А. В. Россошанский)¹; через технические, правовые и политические механизмы контроля распространения информации в Интернете (Д. В. Винник)²; через независимость публичной власти в вопросах реализации информационной политики (М. М. Кучерявый)³; через информационную функцию государства (Э. В. Талапина)⁴ и т. д.

Исходя из вышесказанного можно уверенно констатировать, что вопросы содержания понятия «цифровой суверенитет» и поиска его онтологической основы должны выступать в качестве предмета отдельного научного исследования.

В данной работе речь идет о цифровом суверенитете как правовом институте, т. е. системе норм права, регулирующих обособленные общественные отношения, связанные с обеспечением самостоятельности реализации публичных государственных функций в области создания и применения наукоемких информационных технологий, критически важных для обеспечения независимости и конкурентоспособности.

В то же время важно отметить, что сегодня можно говорить только про его институциональное развитие, так как нормативная составляющая, которая регламентировала бы данные обособленные общественные отношения, еще не сформирована.

Основные постулаты этой тематики требуют уточнения и доработки, особенно в части содержания таких понятий, как «цифровой суверенитет», «правовое обеспечение цифрового суверенитета», «правовые средства обеспечения цифрового суверенитета». Это касается также соотношения цифрового суверенитета и технологического суверенитета, места технологического суверенитета в системе информационного права, модели цифрового суверенитета и т. д.

Имеет место ситуация, при которой исследуемая тематика требует более точного и конкретного подхода, который позволит исследовать ее с точки зрения информационного права как комплексной отрасли. Подобный подход проявляется в том, что, рассматривая информационное право как комплексную отрасль права (выстроенную логически, в первую очередь), важно определить место цифрового суверенитета в его системе.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: какие институты и суботрасли входят в систему информационного права? Трудно не согласиться с Н. Н. Ковалевой, которая утверждает, что «система информационного права объективно отражает общественные отношения, являющиеся предметом отраслевого регулирования»⁵. В то же время вопрос о предмете информационного права нуждается в уточнении его теоретического видения и оценки⁶.

И. Л. Бачило подчеркивает, что система информационного права включает в себя: общие правовые институты, где находят свое отражение права и свободы человека и гражданина, охрана достоинства личности, информационная безопасность и т. д.; правовые институты информационного права (три суперинститута: правовой режим информации, информационных ресурсов, информационных технологий и коммуникаций; право на информацию; правовое обеспечение информационной безопасности)⁷.

П. У. Кузнецов утверждает, что система информационного права состоит из общей части, где сосредоточены нормы, имеющие базовое значение для всех институтов

¹ Россошанский А. В. Политический и информационный суверенитет в контексте процессов глобализации // Симбирский научный вестник. 2011. № 4. С. 185.

² Винник Д. В. Цифровой суверенитет: политические и правовые режимы фильтрации данных // Философия науки. 2014. № 2. С. 95–113.

³ Кучерявый М. М. К осознанию информационного суверенитета в тенденциях глобального информационного пространства // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2015. № 12. С. 22–27.

⁴ Талапина Э. В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 20.

⁵ Подробнее см.: Ковалева Н. Н. Информационное право: учеб. для вузов / Н. Н. Ковалева и др.; под ред. Н. Н. Ковалевой. М.: Юрайт, 2023. С. 36.

⁶ Бачило И. Л. Проблемы теории информационного права* // Информационные ресурсы России. 2006. № 1. С. 18.

⁷ Бачило И. Л. Информационное право: учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. С. 100.

особенной части; особенной части, в которую входят отдельные правовые институты и суботрасли – совокупности (группы) обособленных норм информационного права, регулирующих однородные общественные отношения¹.

В литературе имеются и иные подходы к пониманию системы информационного права. При этом следует отметить заслуживающие внимания подходы, при которых в систему информационного права включаются институты искусственного интеллекта², идентификации³, правового обеспечения оборота генетической информации⁴, обеспечения информационной безопасности личности⁵, реестровой информации⁶, юридической ответственности за правонарушения в области обеспечения информационной безопасности⁷ и др.

Сказанное лишь подтверждает тот факт, что система информационного права в науке представлена неоднозначно. В связи с этим возникает другой вопрос: к какому институту или суботрасли системы информационного права относится правовое обеспечение цифрового суверенитета? Из существующих исследовательских подходов, в которых отражается понимание системы информационного права как комплексной отрасли, возможно констатировать наличие явного соприкосновения. Большинство из проанализированных исследовательских подходов включает в систему информационного права суботрасль правового обеспечения информационной безопасности.

Как известно, лингвистически «безопасность» понимается как «отсутствие опасности, сохранность, надежность»⁸, а также как «невозможность нанесения вреда кому-нибудь или чему-нибудь вследствие проявления угроз, т. е. защищенность от угроз»⁹.

Логично предположить, что корень понимания и обеспечения информационной безопасности, и обеспечения цифрового суверенитета лежит в плоскости осознания безопасности в самом широком ее смысле. Примечательно, что в юридической литературе уже существуют исследовательские подходы, где цифровой суверенитет рассматривается через призму информационной безопасности¹⁰.

Кроме того, суботрасль правового обеспечения информационной безопасности и цифровой суверенитет (как правовой институт) имеют иные элементы, подчеркивающие место последнего в соответствующей суботрасли. К примеру, это проявляется в их сложных структурах, включающих защиту информации и лицензирование определенной деятельности, ответственность за правонарушения в информационной сфере и т. д.

Важно отметить, что и обеспечение информационной безопасности, и обеспечение цифрового суверенитета направлены на проблемы, угрозы и возможности, которые не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счет увеличения объема используемых ресурсов, т. е. «большие вызовы»¹¹.

Наконец, обеспечение цифрового суверенитета, как и обеспечение информационной безопасности, направлено на научно-технологическое развитие РФ и ее неза-

¹ Кузнецов П. У. Информационное право: учеб. М.: Юстиция, 2017. С. 41–44.

² Полякова Т. А., Камалова Г. Г. «Право искусственного интеллекта» и его место в системе информационного права // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3. С. 133–145. DOI: 10.33184/pravgos-2021.3.11.

³ Наумов В. Б. Институт идентификации в информационном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. 455 с.

⁴ Рассолов И. М., Чубукова С. Г. Институт правового обеспечения оборота генетической информации в информационном праве // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7. С. 194–199. DOI: 10.47643/1815-1337_2021_7_194.

⁵ Белевская Ю. А., Фисун А. П. Актуальные проблемы обеспечения информационной безопасности личности как важнейшего института информационного права // Современное право. 2009. № 8. С. 35–37.

⁶ Антонова Е. Е. Место и роль правового института реестровой информации в системе информационного права // Третьи Бачиловские чтения. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 7 февраля 2020 года. М.: Проспект, 2020. С. 64–70.

⁷ Савенкова Д. Д. Юридическая ответственность за правонарушения в области обеспечения информационной безопасности как институт информационного права: понятие, виды, актуальные проблемы // Образование и право. 2017. № 11. С. 136–144.

⁸ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1. М., 2002. С. 67.

⁹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 67.

¹⁰ См., например: Бухарин В. В. Компоненты цифрового суверенитета Российской Федерации как техническая основа информационной безопасности // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 6. С. 76–91; Винник Д. В. Указ. соч. С. 95–113 и др.

¹¹ Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

висимость, т. е. достижение самостоятельности в критически важных сферах жизнеобеспечения, и в целом на защиту информационной инфраструктуры государства, а также на реализацию и развитие положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹. Очевидно, что данные элементы указывают на взаимосвязь правового обеспечения информационной безопасности и правового обеспечения цифрового суверенитета.

Резюмируя вышесказанное, представляется верным сделать вывод о том, что место цифрового суверенитета (как правового института) – именно в суботрасли правового обеспечения информационной безопасности.

Можно утверждать, что предмет правового обеспечения информационной безопасности неразрывно взаимосвязан с предметом правового обеспечения цифрового суверенитета, а нормативная основа обеспечения информационной безопасности, соответственно, взаимосвязана с нормативной основой правового обеспечения цифрового суверенитета. Сказанное может быть выражено так: правовое обеспечение цифрового суверенитета является правильным организовывать через связь с основными постулатами правового обеспечения информационной безопасности; при этом нельзя не руководствоваться общими положениями (в частности, исходными идеями, т. е. принципами, о которых пишет А. В. Минбалеев²) информационного права, определяющими содержание правового регулирования общественных отношений, которые входят в предмет информационного права как комплексной отрасли.

В заключение стоит еще раз подчеркнуть, что сегодня можно говорить только про институциональное развитие правового обеспечения цифрового суверенитета в соответствующей суботрасли, так как нормативная составляющая, которая регламентировала бы данные обособленные общественные отношения, еще не сформирована на должном уровне.

Список литературы

Антонова Е. Е. Место и роль правового института реестровой информации в системе информационного права // Третьи Бачиловские чтения. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 7 февраля 2020 года. М.: Проспект, 2020. С. 64–70.

Бачило И. Л. Информационное право: учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 419 с.

Бачило И. Л. Проблемы теории информационного права* // Информационные ресурсы России. 2006. № 1. С. 18–23.

Белевская Ю. А., Фисун А. П. Актуальные проблемы обеспечения информационной безопасности личности как важнейшего института информационного права // Современное право. 2009. № 8. С. 35–37.

Бухарин В. В. Компоненты цифрового суверенитета Российской Федерации как техническая основа информационной безопасности // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 6. С. 76–91.

Винник Д. В. Цифровой суверенитет: политические и правовые режимы фильтрации данных // Философия науки. 2014. № 2. С. 95–113.

Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1. М., 2002. 629 с.

Ковалева Н. Н. Информационное право: учеб. для вузов / Н. Н. Ковалева и др.; под ред. Н. Н. Ковалевой. М.: Юрайт, 2023. 353 с.

Кузнецов П. У. Информационное право: учеб. М.: Юстиция, 2017. 336 с.

Кучерявый М. М. К осознанию информационного суверенитета в тенденциях глобального информационного пространства // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2015. № 12. С. 22–27.

Минбалеев А. В. Принципы информационного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2015. Т. 15. № 1. С. 79–84.

Наумов В. Б. Институт идентификации в информационном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. 455 с.

Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1990. 921 с.

Полякова Т. А., Камалова Г. Г. «Право искусственного интеллекта» и его место в системе информационного права // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3. С. 133–145. DOI: 10.33184/pravgos-2021.3.11.

¹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27. Ч. II. Ст. 5351.

² Минбалеев А. В. Принципы информационного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2015. Т. 15. № 1. С. 79–84.

Рассолов И. М., Чубукова С. Г. Институт правового обеспечения оборота генетической информации в информационном праве // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7. С. 194–199. DOI: 10.47643/1815-1337_2021_7_194.

Россошанский А. В. Политический и информационный суверенитет в контексте процессов глобализации // Симбирский научный вестник. 2011. № 4. С. 176–186.

Савенкова Д. Д. Юридическая ответственность за правонарушения в области обеспечения информационной безопасности как институт информационного права: понятие, виды, актуальные проблемы // Образование и право. 2017. № 11. С. 136–144.

Талапина Э. В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 2. С. 20–28.

References

Antonova E. E. (2020) Mesto i rol' pravovogo instituta reestrovoy informatsii v sisteme informatsionnogo prava [Place and role of the legal institute of registry information in the system of information law]. In *Tret'i Bachilovskie chteniya. Tsifrovaya transformatsiya: vyzovy pravu i vektory nauchnykh issledovaniy: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 7 fevralya 2020 goda*. Moscow, pp. 64–70.

Bachilo I. L. (2006) Problemy teorii informatsionnogo prava* [Problems of the theory of information law*]. In *Informatsionnye resursy Rossii*, no. 1, pp. 18–23.

Bachilo I. L. (2023) *Informatsionnoe pravo: uchebnik dlya vuzov* [Information law: textbook for universities] Moscow, Yurait, 419 p.

Belevskaya Yu. A., Fisun A. P. (2009) Aktual'nye problemy obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti lichnosti kak vazhneishego instituta informatsionnogo prava [Actual problems of ensuring personal information security as the most important institute of information law]. In *Sovremennoe pravo*, no. 8, pp. 35–37.

Bukharin V. V. (2016) Komponenty tsifrovogo suvereniteta Rossiiskoi Federatsii kak tekhnicheskaya osnova informatsionnoi bezopasnosti [Components of digital sovereignty of the Russian Federation as a technical basis for information security]. In *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 6, pp. 76–91.

Dal' V. I. (2002) *Tolkovyi slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka: v 4 t. T. 1* [Explanatory dictionary of the living great Russian language: in 4 vols. Vol. 1]. Moscow, 629 p.

Kovaleva N. N. (2023) *Informatsionnoe pravo: uchebnik dlya vuzov* [Information law: textbook for universities]. Moscow, Yurait, 353 p.

Kucheryavyi M. M. (2015) K osoznaniyu informatsionnogo suvereniteta v tendentsiyakh global'nogo informatsionnogo prostranstva [Towards awareness of information sovereignty in the trends of the global information space]. In *Nauka, novye tekhnologii i innovatsii Kyrgyzstana*, no. 12, pp. 22–27.

Kuznetsov P. U. (2017) *Informatsionnoe pravo: uchebnik* [Information law: textbook]. Moscow, Yustitsiya, 336 p.

Minbaleev A. V. (2015) Printsipy informatsionnogo prava [Principles of information law]. In *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo*, vol. 15, no. 1, pp. 79–84.

Naumov V. B. (2021) *Institut identifikatsii v informatsionnom prave: dis. ... d-ra jurid. nauk* [Institute of identification in information law: a doctor of legal sciences thesis]. Moscow, 455 p.

Ozhegov S. I. (1990) *Slovar' russkogo yazyka* [Russian dictionary]. Moscow, 921 p.

Polyakova T. A., Kamalova G. G. (2021) «Pravo iskusstvennogo intellekta» i ego mesto v sisteme informatsionnogo prava [«Artificial intelligence law» and its place in the information law system]. In *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika*, no. 3, pp. 133–145, DOI: 10.33184/pravgos-2021.3.11.

Rassolov I. M. (2021) Institut pravovogo obespecheniya oborota geneticheskoi informatsii v informatsionnom prave [Institute of legal support for the circulation of genetic information in information law]. In *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, no. 7, pp. 194–199, DOI: 10.47643/1815-1337_2021_7_194.

Rosshanskii A. V. (2011) Politicheskii i informatsionnyi suverenitet v kontekste protsessov globalizatsii [Political and information sovereignty in the context of globalization processes]. In *Simbirskii nauchnyi vestnik*, no. 4, pp. 176–186.

Savenkova D. D. (2017) Yuridicheskaya otvetstvennost' za pravonarusheniya v oblasti obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti kak institut informatsionnogo prava: ponyatie, vidy, aktual'nye problemy [Legal responsibility for offenses in the field of information security as an institute of information law: concept, types, current problems]. In *Obrazovanie i pravo*, no. 11, pp. 136–144.

Talapina E. V. (2002) K voprosu ob informatsionnoi funktsii gosudarstva [On the issue of the information function of the state]. In *Informatsionnoe obshchestvo*, no. 2, pp. 20–28.

Vinnik D. V. (2014) Tsifrovoy suverenitet: politicheskie i pravovye rezhimy fil'tratsii dannykh [Digital sovereignty: political and legal regimes for data filtering]. In *Filosofiya nauki*, no. 2, pp. 95–113.

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В РАСКРЫТИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Хамидуллин Руслан Сибатуллоевич

Доцент кафедры криминалистики Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0009-0002-2829-1738, e-mail: 46006@bk.ru.

Предметом исследования являются возможности использования систем искусственного интеллекта в целях раскрытия и расследования преступлений. Автор на примере GPT (Generative Pre-trained Transformer) архитектуры нейросети, придуманной исследователями «Google», показывает возможности искусственного интеллекта по анализу ситуаций, возникающих в ходе раскрытия и расследования преступлений, и выдвижению на их основе обоснованных версий по обстоятельствам совершения противоправного деяния. В ходе исследования демонстрируется возможность на основе таких версий составлять программы (планы) расследований уголовных дел. Объектом исследования выступает процесс криминалистического познания преступной деятельности, механизм отражения следов в источниках информации, а также особенности деятельности по раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений с помощью использования систем искусственного интеллекта в правоохранительной деятельности. Особое внимание уделяется процессу обучения нейросети использованию современных криминалистических средств и методов в выявлении, раскрытии и расследовании. Основным выводом проведенного исследования – необходимость обучения и использования нейросетей в правоохранительной деятельности в целях не только выявления, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений, но и их предупреждения и пресечения. Важный вклад автора в изучение темы состоит в выявлении закономерностей, возникающих в процессе обучения и использования в прикладных целях возможностей нейросети в оказании помощи субъектам правоохранительной деятельности. Научной новизной работы могут служить результаты, полученные в процессе проведения эксперимента по обучению и использованию отдельной нейросети GPT в криминалистической аналитической работе по выдвижению версий и планированию расследования. В работе даны рекомендации по подготовке сотрудников правоохранительных органов к эффективному использованию нейросети в практической деятельности.

Ключевые слова: криминалистическое обеспечение, нейросеть, искусственный интеллект, правоохранительная деятельность, следователь, оперуполномоченный

Для цитирования: Хамидуллин Р. С. Криминалистическое обеспечение использования технологии искусственного интеллекта в раскрытии и расследовании преступлений // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 19–29. DOI: 10.34076/22196838_2024_2_19.

FORENSIC SUPPORT FOR THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE TECHNOLOGY IN THE DETECTION AND INVESTIGATION OF CRIMES

Khamidullin Ruslan

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0009-0002-2829-1738, e-mail: 46006@bk.ru.

The subject of the study is the possibility of using artificial intelligence systems in order to solve and investigate crimes. The author, using the example of GPT (Generative Pre-

trained Transformer) neural network architecture, invented by «Google» researchers, shows the capabilities of artificial intelligence to analyze situations arising during the disclosure and investigation of crimes and to put forward reasonable versions based on them on the circumstances of the commission of an illegal act. The study demonstrates the possibility of drawing up programs (plans) for criminal investigations based on such versions. The object of the study is the process of forensic cognition of criminal activity, the mechanism for reflecting traces in information sources, as well as the features of activities to disclose, investigate and prevent consequences using artificial intelligence systems in the course of subsequent activities. The main conclusion of the study is the need for training and using of neural networks in law enforcement for the purpose not only identifying, disclosing and investigating crimes and administrative offenses, but also their prevention and suppression. A special contribution of the author to the research of the topic is the identification of patterns that arise in the process of learning and using the capabilities of the neural network in providing assistance to law enforcement entities in applied research. The scientific novelty of the work can be the results obtained in the process of conducting an experiment on training and using a separate GPT neural network in forensic analytical work to put forward versions and plan an investigation. The paper provides recommendations for the training of law enforcement officers on the effective use of neural networks in law enforcement.

Key words: forensic support, neural network, artificial intelligence, detection, disclosure, investigation, crimes, administrative offenses, investigator, operative, prosecutor

*For citation: Khamidullin R. (2024) Forensic support for the use of artificial intelligence technology in the detection and investigation of crimes. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 19–29, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_19.*

В истории техники можно найти множество примеров того, как конструкторы и изобретатели пытались разработать машины, которые будут способны облегчить отдельные мыслительные операции, обычно вычислительного характера. Среди таких изобретений можно назвать считающие часы В. Шиккарда (1623 г.), суммирующую машину Б. Паскаля (1642 г.), арифмометр Г. Ф. Лейбница (1673 г.), демонстратор логики Ч. Стэнхоупа (1777 г.) и разностную машину (машина различий) Ч. Беббиджа (1822 г.). Хотя эти изобретения не были интеллектуальными компьютерными системами, они оказали значительное влияние на развитие компьютерной техники и привели к появлению такой важной технологии, как искусственный интеллект, что более чем подробно рассмотрел Д. В. Бахтеев¹.

Использование искусственного интеллекта в раскрытии и расследовании преступлений представляет собой значительный прогресс в области криминалистики. Эта технология позволяет изменить традиционные методы работы правоохранительных органов, обогатив их арсенал инструментов. Криминалистические аспекты применения искусственного интеллекта включают анализ больших объемов данных, распознавание образов, автоматизированную обработку доказательств и прогнозирование совершения новых преступлений. Электронно-цифровое обучение позволяет создавать модели, способные выявлять закономерности в криминальных событиях, определять характеристики потенциальных преступников и выявлять ключевые факторы, влияющие на динамику ситуации в этом контексте.

Однако следует учитывать этические и юридические аспекты применения искусственного интеллекта в криминалистике, такие как прозрачность алгоритмов, сохранение конфиденциальности данных и предотвращение возможных проблем с принятием решений. В этой работе будет рассмотрено, как использование искусственного интеллекта влияет на эффективность и надежность раскрытия и расследования преступлений, а также каким вызовам и перспективам подвержен этот процесс в контексте криминалистической деятельности.

Искусственный интеллект способствует повышению качества работы правоохранительных органов путем автоматизации рутинных операций и анализа данных. Системы машинного обучения могут быстро обрабатывать огромные объемы информа-

¹ Бахтеев Д. В. Искусственный интеллект в следственной деятельности: задачи и проблемы // Российский следователь. 2020. № 9. С. 3–6.

ции, выявляя скрытые связи между различными событиями и лицами, что значительно ускоряет процесс расследования¹.

Согласно Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации») под таковым подразумевается 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 то, в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений.

Важными аспектами, которые следует учитывать при применении систем искусственного интеллекта, являются, прежде всего, обеспечение защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Это касается и права каждого человека на неприкосновенность его частной жизни. Необходимо также подчеркнуть недопустимость использования искусственного интеллекта с целью нанесения умышленного вреда гражданам и юридическим лицам.

Другой значимый аспект состоит в предупреждении и минимизации рисков, которые могут возникнуть в результате использования технологий искусственного интеллекта. В связи с этим важно организовать работу алгоритмов искусственного интеллекта таким образом, чтобы они были открытыми и понятными. Это позволит контролировать процесс достижения результатов и предотвратить возможные негативные последствия².

В последние годы в работах А. А. Бессонова³, В. Ф. Васюкова⁴, А. К. Шеметова, Р. И. Дремлюги⁵, И. А. Завьялова⁶, А. М. Кустова⁷, Д. В. Бахтеева⁸ и др.⁹ были исследованы и отражены различные аспекты применения искусственного интеллекта в раскрытии и расследовании преступлений. Эти исследования вносят существенный вклад в развитие области искусственного интеллекта и его применения в сфере правоохранительной деятельности.

В свете повышенного уровня преступности, применения преступниками новых методов и средств совершения преступлений, а также недостаточно эффективных показателей раскрываемости становится необходимым поиск новых путей совершенствования деятельности, связанной с выявлением, раскрытием и расследованием преступлений. Недостаточно эффективная система показателей, низкий уровень подготовки правоприменителей, дальнейшая бюрократизация следственной и судебной системы, подчиненность субъектов расследования, коррупционные риски уголовно-процессуальной деятельности и непосредственно уголовно-процессуального законодательства и ряд других факторов негативно сказываются на качестве данной деятельности. Ключевую роль в изменении сложившейся ситуации играют

¹ Тарасов А. В., Темзоков А. В. Криминалистические аспекты использования искусственного интеллекта в раскрытии и расследовании преступлений // Теория и практика общественного развития. 2023. № 10. С. 256–261.

² Колычева А. Н. Перспективы внедрения искусственного интеллекта в раскрытие и расследование преступлений // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2022. № 3. С. 172–177.

³ Искусственный интеллект и математическая статистика в криминалистическом изучении преступлений / под общ. ред. А. А. Бессонова. М.: Проспект, 2021.

⁴ Васюков В. Ф., Шеметов А. К. Возможности искусственного интеллекта в раскрытии преступлений // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2022. № 1. С. 82–87.

⁵ Дремлюга Р. И. Системы искусственного интеллекта в расследовании преступлений // Информационное право. 2019. № 1. С. 21–25.

⁶ Завьялов И. А. Зарубежный опыт использования искусственного интеллекта в раскрытии преступлений // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 3. С. 228–236.

⁷ Кустов А. М. Искусственный интеллект в расследовании тяжких и особо тяжких преступлений // Теория и практика расследования преступлений: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар, 2021. С. 16–25.

⁸ Bakhteev D. V. Pre-expert verification of signatures using the NSP dataset // The Vth Khmyrovsky criminalistic readings. Geneva, 2022. P. 115–122.

⁹ Андреев В. К. Динамика правового регулирования применения искусственного интеллекта // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 58–68.

интеллектуальные возможности отдельных сотрудников правоохранительных органов, следователей, оперативных сотрудников, прокуроров, а также руководителей этих структур. Однако данный подход оказывается недостаточным для кардинального перелома в сложившейся обстановке. В связи с этим становится необходимостью качественно новая система интеллектуального обеспечения оперативно-розыскной, криминалистической и уголовно-процессуальной деятельности, включая применение систем искусственного интеллекта. Искусственный интеллект представляет собой неотъемлемый атрибут в современной и эффективной оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, а не фактор, приводящий к исключению человеческого элемента.

Система интеллектуального обеспечения уголовного процесса должна включать в себя следующие взаимосвязанные и взаимодополняющие элементы:

подготовка сотрудников, занимающихся выявлением, раскрытием и расследованием преступлений;

законодательное обеспечение уголовного процесса;

научно-исследовательское обеспечение уголовно-процессуальной деятельности;

информационно-техническое обеспечение уголовного судопроизводства;

использование систем искусственного интеллекта в уголовном процессе, криминалистике и оперативно-розыскной деятельности.

При этом внедрение систем искусственного интеллекта открывает перспективу для успешного развития уголовного судопроизводства¹.

На наш взгляд, наиболее важным элементом в раскрытии и расследовании преступлений с использованием искусственного интеллекта является криминалистическое обеспечение такой деятельности.

Мы не будем останавливаться на определении понятия и сущности криминалистического обеспечения в целом. В проведенном диссертационном исследовании 2018 г. мы подробно рассматривали вопросы криминалистического обеспечения деятельности следователя при раскрытии и расследовании преступлений. В результате пришли к выводу, что криминалистическое обеспечение деятельности субъектов раскрытия и расследования преступлений представляет собой комплекс знаний, навыков и умений, включающий использование технических средств, приемов и тактики в раскрытии и расследовании преступлений².

Отметим, что в данном исследовании под криминалистическим обеспечением раскрытия и расследования преступлений путем использования искусственного интеллекта следует понимать совокупность знаний и навыков субъектов раскрытия и расследования преступлений по эффективному использованию систем искусственного интеллекта в решении служебных задач правоохранительной деятельности.

В настоящее время криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений становится все более актуальной и сложной задачей для правоохранительных органов. Сложность заключается в необходимости анализировать большие объемы информации, выявлять скрытые связи и паттерны, а также прогнозировать возможные сценарии развития дела. В связи с этим использование искусственного интеллекта (ИИ) может стать эффективным инструментом для улучшения результатов расследования.

Одним из примеров применения ИИ в криминалистике является использование GPT (Generative Pre-trained Transformer). GPT – это модель искусственного интеллекта, которая обучается на больших объемах текстовых данных и способна генерировать связные ответы на заданные вопросы или предоставленные материалы.

В рамках проведенного исследования осуществлено обучение GPT на материалах, которые изучаются студентами курса криминалистики в высших учебных заведениях. С помощью чата ИИ предоставлены задачи и информация, необходимая для решения этих задач. ИИ эффективно и точно давал ответы, предлагая гипотезы, составляя программы и алгоритмы действий для раскрытия и расследования преступлений на различных этапах.

¹ Афанасьев А. Ю. Искусственный интеллект или интеллект субъектов выявления, раскрытия и расследования преступлений: что победит? // Библиотека криминалиста. 2018. № 3. С. 28–34.

² Хамидуллин Р. С. Криминалистическое обеспечение деятельности следователя по применению норм особого порядка уголовного судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: УрГЮУ, 2018. С. 56–59.

В настоящее время во взаимодействии с Главным следственным управлением по Свердловской области проводится эксперимент, в рамках которого используются возможности искусственного интеллекта (GPT) для раскрытия реальных преступлений, уголовные дела по которым находятся в производстве следователей. Искусственному интеллекту предоставлены материалы уголовного дела, на основе которых ему предложено выдвинуть версии и разработать программу расследования преступления на начальном этапе. Затем мы сравнили предложенные действия чата GPT с действиями, проводимыми в рамках расследования, и обнаружили, что искусственный интеллект достаточно детально и объективно анализирует и планирует мероприятия, необходимые для раскрытия и расследования преступлений. Он также может помочь в формировании вопросов для экспертизы и определении различных видов экспертиз. Исходя из этого, мы можем сделать вывод, что искусственный интеллект можно эффективно использовать в правоохранительной деятельности не только для раскрытия преступлений, но и для предотвращения их совершения, определения обстоятельств и места преступления. Более подробно результаты эксперимента будут описаны после рассмотрения уголовных дел в суде и вынесения и вступления в законную силу приговоров.

Однако необходимо отметить, что использование искусственного интеллекта в криминалистическом обеспечении имеет свои ограничения. Во-первых, ИИ не обладает человеческим интуитивным пониманием и эмоциональным опытом, что может сказаться на точности его выводов. Во-вторых, ИИ может быть подвержен ошибкам, особенно если обучение проводилось на неполных или некорректных данных.

Тем не менее при правильном применении искусственный интеллект может стать ценным инструментом для криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений. Он может значительно ускорить процесс анализа информации и организовать планирование расследования на различных его этапах. В результате использование искусственного интеллекта может повысить эффективность работы правоохранительных органов и улучшить качество расследования преступлений.

Прежде чем раскрыть суть одного из проведенных экспериментов с GPT, рассмотрим сущность данного искусственного интеллекта. История создания GPT уходит корнями в исследования, проводимые в «OpenAI», искусственно-интеллектовской лаборатории, с целью создания мощной и универсальной модели обработки и генерации естественного языка. Задумывая GPT, исследователи стремились создать модель, которая могла бы генерировать высококачественный и естественный текст, основываясь на изученных образцах текстовых данных.

Также обозначим, что искусственный интеллект – это общее понятие, а нейросеть – это конкретная реализация искусственного интеллекта. Первая модель, GPT-1, была представлена в 2018 г. и показала многообещающие результаты в генерации текста. GPT-1 работала по принципу предобучения и точной подстройки под конкретные задачи. В этой модели использовалась технология «Transformer», которая представляет собой нейронную сеть с несколькими слоями внимания, способную обрабатывать контекст и связи внутри текста, улучшая качество генерации.

В 2019 г. была представлена модель GPT-2, которая оптимизировала предыдущие результаты, расширяя мощности и возможности генерации текста. GPT-2 обучалась на огромном объеме данных, включающих интернет-статьи, книги, новости и другие тексты. Благодаря своей уникальной архитектуре и многоуровневой обработке GPT-2 могла генерировать длинные и качественные тексты, а также преодолевать связанные с семантикой задачи, такие как вопросы-ответы.

После этого в 2020 г. была представлена модель GPT-3, которая считается наиболее продвинутой и масштабируемой версией. GPT-3 является огромной нейронной сетью, содержащей миллиарды параметров, что позволяет ей генерировать тексты с удивительной точностью и стилистической натуральностью. Она имеет широкий спектр приложений, включая автоматическое создание контента, ответы на вопросы, перевод текста, разработку диалоговых систем и многое другое.

В результате многочисленных исследований и технологических усовершенствований модели GPT стали востребованной и успешной технологией в области обработки естественного языка и сгенерированного текста. «OpenAI» продолжает развивать и улучшать свои модели, стремясь к созданию еще более утонченных и эффективных систем обработки языка на основе искусственного интеллекта.

Проведенный анализ функциональных возможностей искусственного интеллекта, в данном случае чата GPT, позволяет сделать вывод о возможности использования его в процессе выдвижения версий при раскрытии и расследовании преступлений. GPT благодаря своей программной оснащённости и аналитическим возможностям способен учитывать следственную ситуацию, возникающую на различных этапах расследования, а также на основе достижений науки криминалистики, информации о наличии подозреваемых или заподозренных лиц и их характеризующих материалов выдвигать обоснованные версии о лице, совершившем преступление.

Важно отметить, что использование искусственного интеллекта, особенно GPT, в криминалистическом обеспечении процесса раскрытия и расследования преступлений ранее не исследовалось, что обуславливает научную новизну данной работы.

Искусственный интеллект, в отличие от человеческого мышления, не склонен пропускать или искажать фактические обстоятельства, которые были предоставлены ему, а также использует множество судебно-следственных практик, накопленных за долгие годы, для обнаружения закономерностей и тенденций в раскрытии и расследовании преступлений. При выдвижении версии искусственный интеллект исключает субъективные факторы и объективно учитывает все обстоятельства, что способствует достоверности его выводов.

Приведем пример успешного использования ИИ в криминалистике: попытка проверить, насколько искусственный интеллект, в данном случае GPT, способен корректно и объективно выдвигать версии относительно лиц, совершивших преступление, на основе предоставленных данных. Гипотеза заключалась в том, что искусственный интеллект, специально разработанный для решения криминалистических задач, вроде наших расследовательских упражнений, способен предложить версии, основывающиеся на установленных закономерностях.

В данном исследовании обучение и взаимодействие с GPT происходит в «Telegram». Через чат предоставляются все материалы для обучения, а также через него задается GPT задание на основе представленной информации, чтобы он мог выдвигать версии и составлять описательные фрагменты протоколов. Это позволяет эффективно использовать GPT в криминалистике и повышает его возможности в расследовании и противодействии преступлениям.

С этой целью продемонстрируем диалог в «Telegram» между автором и искусственным интеллектом GPT (рис. 1):

Автор: Ты научился выдвигать версии?


GPT + Midjourney: Да, я могу представлять различные версии или предложения в соответствии с заданным контекстом или требованиями.

Автор: Выдвини версию, кто мог совершить преступление в соответствии с заданным контекстом: «Около 3:00 часов Андреев проснулся от звука сигнализации своего автомобиля ВАЗ 21073. Андреев посмотрел в окно и увидел, как от его автомобиля бегут трое молодых людей, один из которых был с рюкзаком на спине. Когда Андреев вышел на парковку, он обратил внимание, что водительское стекло его автомобиля разбито, из салона украдена автомагнитола, держатель для телефона, видеорегистратор. Особых примет преступников Андреев не заметил, так как было темно».

GPT + Midjourney: Версия 1: По заданному контексту вероятно, что трое молодых людей, которых Андреев увидел, могут быть подозреваемыми в совершении преступления. Один из них носил рюкзак на спине, что может указывать на то, что он мог быть ответственным за кражу предметов из автомобиля. Однако из-за темноты Андреев не смог заметить особых примет преступников, поэтому более точное описание идентичности подозреваемых недоступно. Версия 2: Исходя из информации, преступник совершил кражу из автомобиля Андреева. Вероятно, что молодые люди, которых он увидел, могли быть причастны к этому преступлению. Разбитое водительское стекло и украденные предметы, такие как автомагнитола, держатель для телефона и видеорегистратор, свидетельствуют о том, что преступление было целенаправленным. Однако из-за темноты Андреев не мог заметить особые приметы преступников, усложняя идентификацию подозреваемых.

В ходе проведения исследования осуществлялось обучение искусственного интеллекта на основе GPT, отмечались возможности ИИ анализировать криминалистические задачи и разрабатывать их решения так же, как это делают студенты, изучаю-

щие курс криминалистики. ИИ предоставлялись задачи и материалы, которые могут быть использованы для решения этих задач. GPT эффективно и точно их использовал, выдвигая гипотезы, составляя программы и алгоритмы для раскрытия и расследования преступлений на разных этапах в зависимости от хода расследования.

 GPT + Midjourney

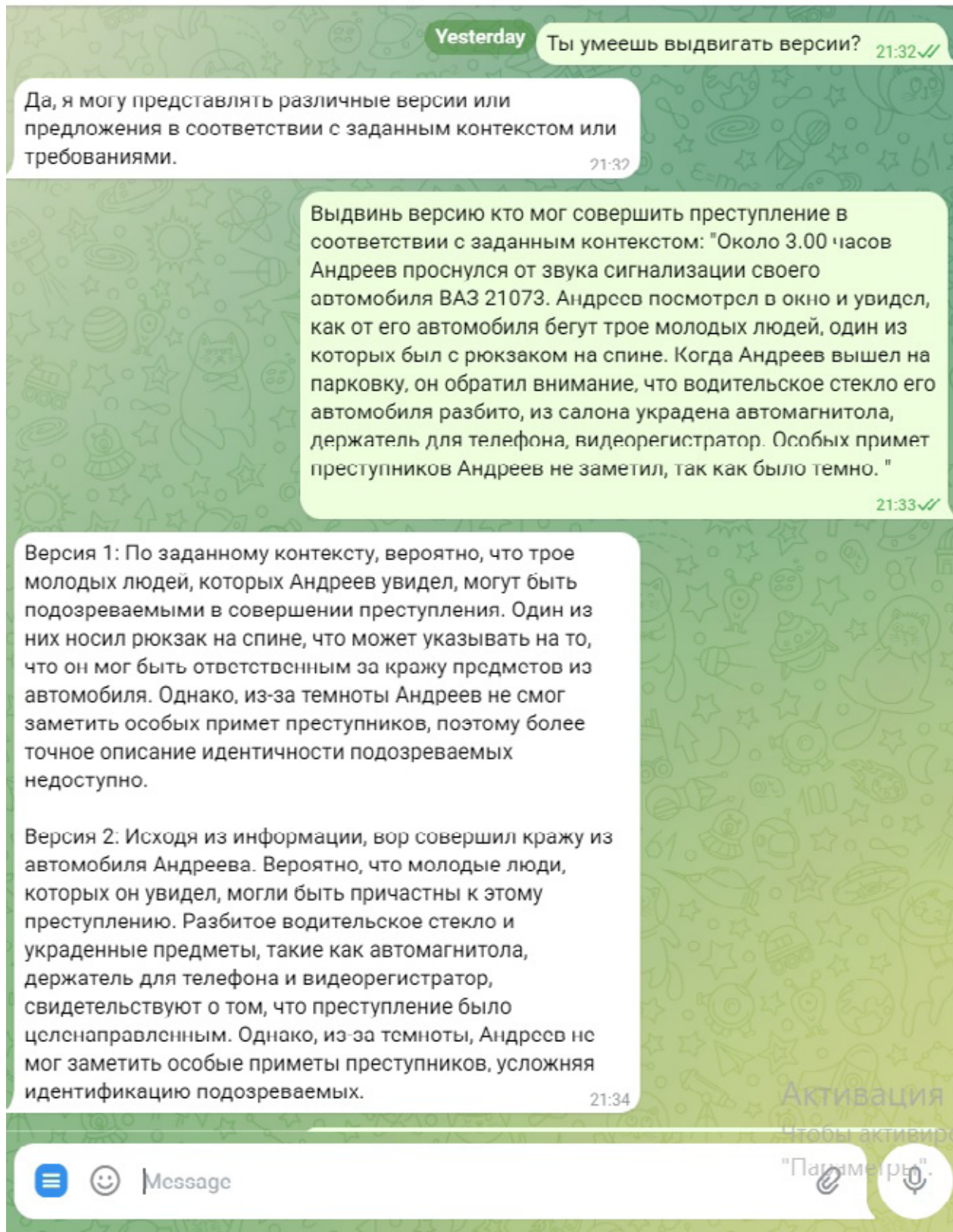


Рис. 1

В рамках данного исследования была проведена проверка возможности использования нейросети искусственного интеллекта для написания фрагмента описательной части протокола осмотра предмета. Для этого нейросети была предоставлена детальная криминалистическая фотосъемка ножа, на основе которой искусственный интеллект составил фрагмент описания предмета. Затем следователь использовал этот фрагмент для составления полного протокола, указывая особенности осматриваемого ножа (рис. 2, 3).



Рис. 2

Кроме того, после обучения нейросети ей предоставлена возможность составить фрагмент описательной части протокола осмотра документа с признаками подлога.

Также в ходе исследования была проверена возможность использования нейросети после ее обучения в целях составления фрагмента описательной части протокола осмотра места происшествия на основе ориентирующих и обзорных фотографий. С данной задачей ИИ справился намного лучше, чем большинство студентов, изучающих курс криминалистики.

Для того чтобы искусственный интеллект эффективно описывал предметы и документы, а также признаки подлога и особенности предмета, ему изначально загружались образцы описательной части протоколов из реальных уголовных дел. После чего ИИ смог составить описательную часть протокола осмотра документа, где подробно описал документ, а также признаки подлога.

Другой эксперимент заключался в обучении искусственного интеллекта GPT возможности описания травм на основе судебно-медицинской литературы, в частности Атласа по судебной медицине под ред. Ю. И. Пиголкина. На основе этого Атласа GPT были предоставлены узловые и детальные снимки трупов с различными повреждениями, такими как огнестрельные, ножевые, колотые, резаные и др. Затем GPT дано задание составить описательную часть протокола осмотра трупа на основе фотографий, сделанных на месте реального происшествия. Описательная часть протокола, составленная GPT, была ничем не хуже описательной части протокола, составленного следователем, а в некоторых деталях подробнее.

Стоит отметить, что поднимались аналогичные вопросы и зарубежными авторами. В большинстве случаев без анализа в той или иной степени использования искусственного интеллекта в криминалистическом обеспечении раскрытия и расследования преступлений связаны исследования в основном с аналитической работой при подготовке к следственным действиям или производством расследования по отдельным видам и категориям преступлений¹.

¹ *Hasson U.* Direct Fit to Nature: An Evolutionary Perspective on Biological and Artificial Neural Networks // *Neuron*. 2020. Vol. 105. № 3. P. 416–434; *Kriegeskorte N.* Cognitive computational neuroscience // *Nature Neuroscience*. 2018. № 21. P. 1148–1160; *Williams R. M.* Optical Illusions Images Dataset // *INSAM Journal of Contemporary Music, Art and Technology*. 2019. Is. 2. P. 127–139; *Tshitoyan V.* Unsupervised word embeddings capture latent knowledge from materials science literature // *Nature*. 2019. Vol. 571. P. 95–98; *Ullman S.* Using neuroscience to develop artificial intelligence // *Science*. 2019. Vol. 363. № 6428. P. 692–693; *Porter M. D.* A Statistical Approach to Crime Linkage // *The American Statistician*. 2016. Vol. 70. P. 152–165; *Pogarsky G.*

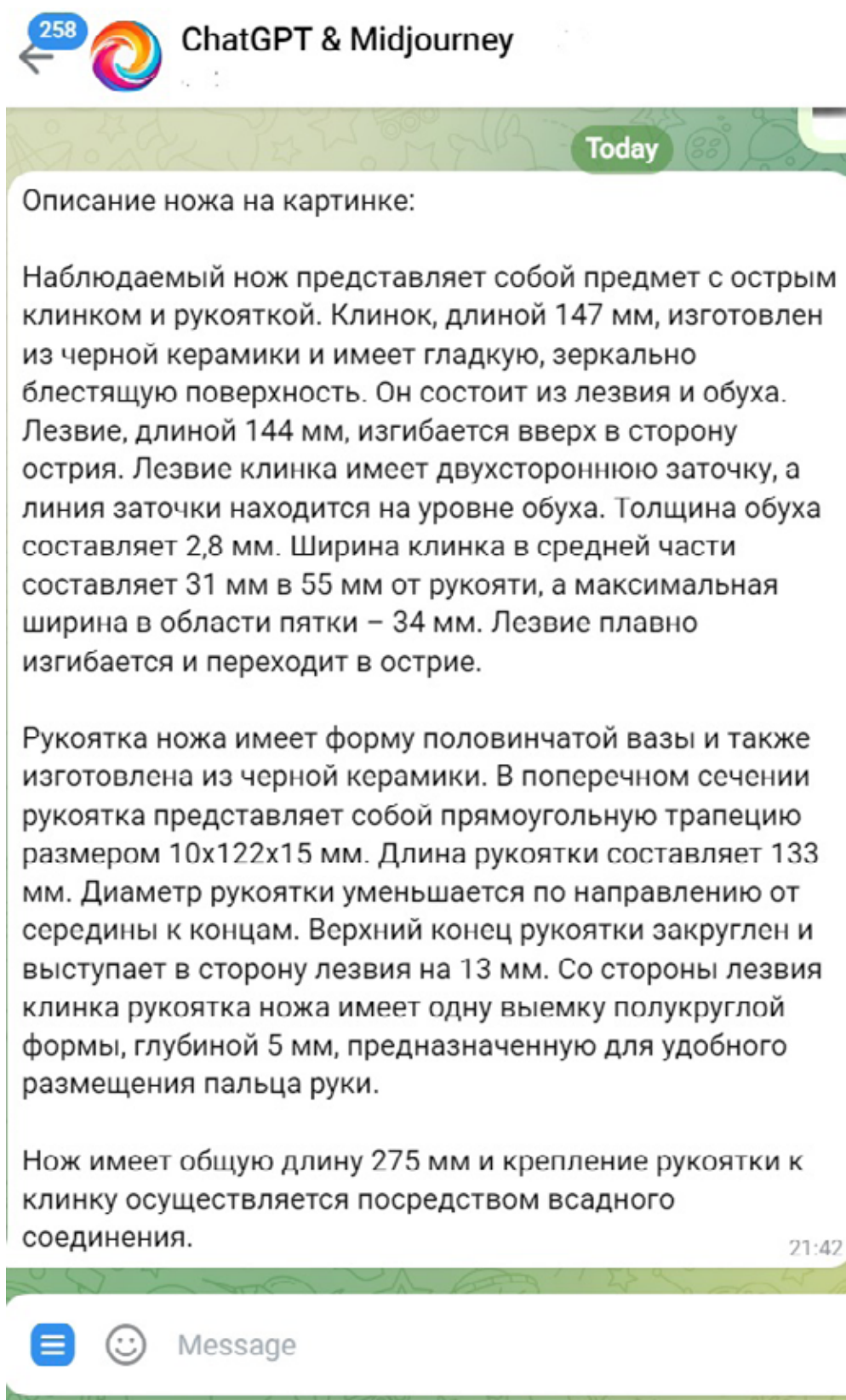


Рис. 3

Криминалистика как наука изначально была создана для использования достижений других отраслей науки и техники, таких как математика, физика, химия, биология,

Heuristics and biases, rational choice, and sanction perceptions // *Criminology*. 2017. Vol. 55. P. 85–111; Pakkanen T. The Effects of Coding Bias on Estimates of Behavioural Similarity in Crime Linking Research of Homicides // *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*. 2012. Vol. 9. P. 223–234.

медицина и компьютерные науки, для пресечения, выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений. В связи с этим криминалистика должна активно использовать достижения в области систем искусственного интеллекта для решения задач эффективного противодействия преступности.

В качестве вывода стоит отметить, что искусственный интеллект способен оказать существенную помощь субъектам правоохранительной деятельности, но не заменить их. Возможности использования систем искусственного интеллекта в целях раскрытия и расследования преступлений на данный момент не определены. Архитектуры нейросети эффективно показывают возможности искусственного интеллекта по анализу ситуаций, возникающих в ходе раскрытия и расследования преступлений, и продвижению на их основе обоснованных версий по обстоятельствам совершения противоправного деяния. Также необходимо особое внимание уделять качественному обучению нейросети по использованию современных криминалистических средств и методов в выявлении, раскрытии и расследовании, только после этого ИИ можно применять в реальной деятельности.

Список литературы

Андреев В. К. Динамика правового регулирования применения искусственного интеллекта // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 58–68. DOI: 10.12737/jrl.2020.030.

Афанасьев А. Ю. Искусственный интеллект или интеллект субъектов выявления, раскрытия и расследования преступлений: что победит? // Библиотека криминалиста. 2018. № 3. С. 28–34. DOI: 10.36511/2078-5356-2020-1-89-95.

Бахтеев Д. В. Искусственный интеллект в следственной деятельности: задачи и проблемы // Российский следователь. 2020. № 9. С. 3–6. DOI: 10.18572/1812-3783-2020-9-3-6.

Васюков В. Ф., Шеметов А. К. Возможности искусственного интеллекта в раскрытии преступлений // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2022. № 1. С. 82–87. DOI: 10.53039/2079-4401.2021.8.6.007.

Дремлюга Р. И. Системы искусственного интеллекта в расследовании преступлений // Информационное право. 2019. № 1. С. 21–25. DOI: 10.14258/leglinleglin(2022)2504.

Завьялов И. А. Зарубежный опыт использования искусственного интеллекта в раскрытии преступлений // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 3. С. 228–236. DOI: 10.17816/RJLS50014.

Искусственный интеллект и математическая статистика в криминалистическом изучении преступлений / под общ. ред. А. А. Бессонова. М.: Проспект, 2021. 820 с. DOI: 10.17803/2311-5998.2021.78.2.045-053.

Колычева А. Н. Перспективы внедрения искусственного интеллекта в раскрытие и расследование преступлений // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2022. № 3. С. 172–177. DOI: 10.2507/30th.daaam.proceedings.094.

Кустов А. М. Искусственный интеллект в расследовании тяжких и особо тяжких преступлений // Теория и практика расследования преступлений: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар, 2021. С. 16–25. DOI: 10.21202/jdtl.2023.20.

Тарасов А. В., Темзоков А. В. Криминалистические аспекты использования искусственного интеллекта в раскрытии и расследовании преступлений // Теория и практика общественного развития. 2023. № 10. С. 256–261. DOI: 10.24158/tpor.2023.10.33.

Хамидуллин Р. С. Криминалистическое обеспечение деятельности следователя по применению норм особого порядка уголовного судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: УрГЮУ, 2018. 200 с.

Bakhteev D. V. Pre-expert verification of signatures using the NSP dataset // The Vth Khmyrovsky criminalistic readings. Geneva, 2022. P. 115–122.

Hasson U. Direct Fit to Nature: An Evolutionary Perspective on Biological and Artificial Neural Networks // Neuron. 2020. Vol. 105. № 3. P. 416–434. DOI: 10.1016/j.neuron.2019.12.002.

Kriegeskorte N. Cognitive computational neuroscience // Nature Neuroscience. 2018. № 21. P. 1148–1160. DOI: 10.1038/s41593-018-0210-5.

Pakkanen T. The Effects of Coding Bias on Estimates of Behavioural Similarity in Crime Linking Research of Homicides // Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling. 2012. Vol. 9. P. 223–234. DOI: 10.1002/jip.1366.

Pogarsky G. Heuristics and biases, rational choice, and sanction perceptions // Criminology. 2017. Vol. 55. P. 85–111. DOI: 10.1111/1745-9125.12129.

Porter M. D. A Statistical Approach to Crime Linkage // The American Statistician. 2016. Vol. 70. P. 152–165. DOI: 10.1080/00031305.2015.1123185.

Tshitoyan V. Unsupervised word embeddings capture latent knowledge from materials science literature // Nature. 2019. Vol. 571. P. 95–98. DOI: 10.1038/s41586-019-1335-8.

Ullman S. Using neuroscience to develop artificial intelligence // *Science*. 2019. Vol. 363. № 6428. P. 692–693. DOI: 10.1126/science.aau6595.

Williams R. M. Optical Illusions Images Dataset // *INSAM Journal of Contemporary Music, Art and Technology*. 2019. Is. 2. P. 127–139. DOI: 10.48550/arXiv.1810.00415.

References

Afanas'ev A. Yu. (2018) *Iskusstvennyi intellekt ili intellekt sub"ektov vyyavleniya, raskrytiya i rassledovaniya prestuplenii: chto pobedit?* [Artificial intelligence or the intelligence of subjects of identifying, solving and investigating of crimes: which will win?]. In *Biblioteka kriminalista*, no. 3, pp. 28–34, DOI: 10.36511/2078-5356-2020-1-89-95.

Andreev V. K. (2020) *Dinamika pravovogo regulirovaniya primeneniya iskusstvennogo intellekta* [Dynamics of legal regulation of the use of artificial intelligence]. In *Zhurnal Rossiiskogo prava*, no. 3, pp. 58–68, DOI: 10.12737/jrl.2020.030.

Bakhteev D. V. (2020) *Iskusstvennyi intellekt v sledstvennoi deyatelnosti: zadachi i problemy* [Artificial intelligence in investigative activities: tasks and problems]. In *Rossiiskii sledovatel'*, no. 9, pp. 3–6, DOI: 10.18572/1812-3783-2020-9-3-6.

Bakhteev D. V. (2022). Pre-expert verification of signatures using the NSP dataset. In *The Vth Khmyrovsky criminalistic readings*, Geneva, pp. 115–122.

Bessonov A. A. (Ed.) (2021) *Iskusstvennyi intellekt i matematicheskaya statistika v kriminalisticheskoi izuchenii prestuplenii* [Artificial intelligence and mathematical statistics in the forensic study of crimes]. Moscow, Prospekt, 820 p., DOI: 10.17803/2311-5998.2021.78.2.045-053.

Dremlyuga R. I. (2019) *Sistemy iskusstvennogo intellekta v rassledovanii prestuplenii* [Artificial intelligence systems in crime investigation]. In *Informatsionnoe pravo*, no. 1, pp. 21–25, DOI: 10.14258/leglinleglin(2022)2504.

Hasson U. (2020) Direct Fit to Nature: An Evolutionary Perspective on Biological and Artificial Neural Networks. In *Neuron*, no. 3, pp. 416–434, DOI: 10.1016/j.neuron.2019.12.002.

Khamidullin R. S. (2018) *Kriminalisticheskoe obespechenie deyatelnosti sledovatelya po primeniyu norm osobogo poryadka ugovornogo sudoproizvodstva pri zaklyuchenii dosudebnogo soglasheniya o sotrudnichestve: dis. ... kand. yurid. nauk* [Forensic support of the investigator's activities on the application of the norms of a special procedure of criminal proceedings at the conclusion of a pre-trial cooperation agreement: a candidate of legal sciences thesis]. Ekaterinburg, URGYU, 2018. 200 p.

Kolycheva A. N. (2022) *Perspektivy vnedreniya iskusstvennogo intellekta v raskrytie i rassledovanie prestuplenii* [Prospects for the introduction of artificial intelligence in the detection and investigation of crimes]. In *Nauchnyi vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V. V. Luk'yana*, no. 3, pp. 172–177, DOI: 10.2507/30th.daaam.proceedings.094.

Kriegeskorte N. (2018) Cognitive computational neuroscience. In *Nature Neuroscience*, no. 21, pp. 1148–1160, DOI: 10.1038/s41593-018-0210-5.

Kustov A. M. (2021) *Iskusstvennyi intellekt v rassledovanii tyazhkih i osobo tyazhkih prestuplenii* [Artificial intelligence in the investigation of grave and especially grave crimes]. In *Teoriya i praktika rassledovaniya prestuplenii: materialy IX Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*. Krasnodar, pp. 16–25, DOI: 10.21202/jdtl.2023.20.

Pakkanen T. (2012). The Effects of Coding Bias on Estimates of Behavioral Similarity in Crime Linking Research of Homicides. In *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, vol. 9, pp. 223–234, DOI: 10.1002/jip.1366.

Pogarsky G. (2017). Heuristics and biases, rational choice, and sanction perceptions. In *Criminology*, vol. 55, pp. 85–111, DOI: 10.1111/1745-9125.12129.

Porter M. D. (2016). A Statistical Approach to Crime Linkage. In *The American Statistician*, vol. 70, pp. 152–165, DOI: 10.1080/00031305.2015.1123185.

Tarasov A. V., Temzokov A. V. (2023) *Kriminalisticheskie aspekty ispol'zovaniya iskusstvennogo intellekta v raskrytii i rassledovanii prestuplenii* [Forensic aspects of the use of artificial intelligence in solving and investigating of crimes]. In *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no. 10, pp. 256–261, DOI: 10.24158/tipor.2023.10.33.

Tshitoyan V. (2019) Unsupervised word embeddings capture latent knowledge from materials science literature. In *Nature*, no. 571, pp. 95–98, DOI: 10.1038/s41586-019-1335-8.

Ullman S. (2019). Using neuroscience to develop artificial intelligence. In *Science*, vol. 363, pp. 692–693, DOI: 10.1126/science.aau6595.

Vasyukov V. F., Shemetov A. K. (2022) *Vozmozhnosti iskusstvennogo intellekta v raskrytii prestuplenii* [Possibilities of artificial intelligence in solving of crimes]. In *Vestnik Akademii Sledstvennogo komiteta Rossiiskoi Federatsii*, no. 1, pp. 82–87, DOI: 10.53039/2079-4401.2021.8.6.007.

Williams R. M. (2019) Optical Illusions Images Dataset. In *INSAM Journal of Contemporary Music, Art and Technology*, is. 2, pp. 127–139, DOI: 10.48550/arXiv.1810.00415.

Zav'yalov I. A. (2021) *Zarubezhnyi opyt ispol'zovaniya iskusstvennogo intellekta v raskrytii prestuplenii* [Foreign experience in using artificial intelligence in solving of crimes]. In *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, no. 3, pp. 228–236, DOI: 10.17816/RJLS50014.

ДОВЕРИЕ К ОРГАНАМ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ В РАССЛЕДОВАНИЯХ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ И В ПРАКТИКЕ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ОХРАНЫ ТРУДА

Терехова Анна Валентиновна

Аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления, начальник юридического отдела ООО «Альфа-Право» (Новосибирск),
ORCID: 0009-0002-0023-3245, e-mail: dtytwbz-g-a@mail.ru.

В статье рассматриваются конституционный принцип поддержания доверия к закону и действиям государства, а также его основы на примере расследования несчастных случаев на производстве и в практике назначения административного наказания по делам об административных правонарушениях государственных нормативных требований охраны труда. Гармоничные взаимоотношения между людьми, обществом и властью не могут мыслиться без доверия и его реализации на должном уровне. Доверие между властью и обществом обеспечивается, в частности, через правовое регулирование. Появление положения о доверии в Конституции РФ в 2020 г. и придание решением Конституционного Суда РФ конституционному принципу защиты доверия самостоятельного содержания в виде непротиворечивости, правовой определенности и понятности механизма правового урегулирования субъектам правоотношений создают надежды на дальнейшее развитие и упрочение принципа в российской правовой системе, в том числе в части формирования положений об административном акте. Вместе с тем необходимость разрешения проблем правовой неопределенности и соразмерности административных наказаний применительно к расследованиям несчастных случаев и привлечению к административной ответственности соответственно требует релевантного применения судами принципа защиты доверия наряду с принципами соразмерности, справедливости и равенства.

Ключевые слова: поддержание доверия к закону и действиям государства (защита доверия), грубая неосторожность, расследование несчастных случаев, охрана труда

Для цитирования: Терехова А. В. Доверие к органам административной юрисдикции в расследованиях несчастных случаев и в практике назначения административного наказания по делам об административных правонарушениях государственных нормативных требований охраны труда // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 30–37. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_30.

TRUST IN THE BODIES OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN THE INVESTIGATION OF ACCIDENTS AND IN THE PRACTICE OF IMPOSING ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES OF STATE REGULATORY REQUIREMENTS FOR LABOR PROTECTION

Terekhova Anna

Postgraduate, Novosibirsk State University of Economics and Management,
Head of the Legal Department LLC «Alfa-Pravo» (Novosibirsk), ORCID: 0009-0002-0023-3245,
e-mail: dtytwbz-g-a@mail.ru.

The article examines the constitutional principle of maintaining trust in the law and the actions of the state, as well as its foundations on the example of investigations

of accidents and in the practice of imposing administrative punishment in cases of administrative offenses of state regulatory requirements for labor protection. The harmonious relationships between people, society and the authorities cannot be thinking without trust and its implementation at the proper level. Ensuring trust between the government and society is carried out, inter alia, through legal regulation. The appearance of the statement about trust in the Constitution of the Russian Federation in 2020 and the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation to give to the constitutional principle of trust protection an independent content in the form of consistency, legal certainty and clarity of the mechanism of legal regulation to the subjects of legal relations create hopes for further development and consolidation of the principle in the Russian legal system, including in terms of the formation of provisions on an administrative act. Concurrently, the need to resolve the problems of legal uncertainty, differentiation of administrative violations and proportionality of administrative penalties in relation to the procedure for investigating accidents and proceedings in cases of administrative offenses requires the relevant application by courts of the principle of protection of trust along with the principles of proportionality, justice and equality.

Key words: maintaining trust in the law and the actions of the state (protect of trust), gross negligence, accident investigation, labor protection

*For citation: Terekhova A. (2024) Trust in the bodies of administrative jurisdiction in the investigation of accidents and in the practice of imposing administrative punishment in cases of administrative offenses of state regulatory requirements for labor protection. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnal»*, no. 2, pp. 30–37, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_1_30.*

Право не может существовать без его основополагающих начал – принципов, а личность неизбежно представляется в юридической науке субъектом социальной деятельности. Вступая в отношения с другими людьми или властью, человек не может быть свободен от ценностных ориентиров, задаваемых доверием. Как отмечает А. Н. Кокотов, доверие заключается в выработке, поддержании и укреплении определенных правил поведения, в ожидании подобного образа действий от других лиц¹, в стремлении вступить в доверительные отношения с учетом возможного риска². Обеспечение доверия между властью и обществом осуществляется, в частности, через правовое регулирование, исходным элементом которого выступает конституционный принцип доверия³. При этом принцип проявляет себя на конституционном уровне в качестве принципа поддержания доверия к закону и действиям государства⁴.

До закрепления положения о доверии на конституционном уровне доктрина защиты доверия находила отражение в решениях Конституционного Суда РФ (КС РФ) и в научных работах ученых⁵. При этом единого понимания КС РФ принципа защиты доверия не прослеживалось. В практике Конституционного Суда РФ принцип выводился из принципов юридического равенства и справедливости⁶ или связывался с принципом равенства⁷ либо с другими принципами права.

¹ Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право: моногр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 14.

² Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 98.

³ Там же. С. 98.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ в связи с жалобой граждан Ю. А. Плхтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой» // СЗ РФ. 2022. № 47. Ст. 8304.

⁵ Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий – основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. С. Машукова» // СЗ РФ. 2020. № 28. Ст. 4498.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. 41-П «По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа» // Там же. 2019. № 52. Ч. II. Ст. 8138.

Положение о доверии впервые появилось в Конституции РФ в 2020 г. в норме ст. 75.1, определяющей взаимное доверие государства и общества как цель, для достижения которой создаются условия разной направленности. В постановлении Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П конституционный принцип поддержания доверия приобретает более очерченное независимое значение наряду с другими принципами. По мнению КС РФ, посредством ясности и непротиворечивости законодательного урегулирования, понятности субъектам правоотношений механизма его действия и отсутствия правовой неопределенности достигается доверие. Вместе с тем в рассматриваемом постановлении принцип защиты доверия не раскрывается в качестве обеспечения аргументации в процедурах принятия, внесения изменений и прекращения действия административного акта, несмотря на применение принципа в таком контексте в практике Конституционного Суда РФ, в том числе в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 января 2020 г. № 2-П¹, указывающем принцип поддержания доверия совместно с принципом правовой определенности в целях правового обоснования по делу.

Состояние определенности правовых норм, их ясности и непротиворечивости, понятности механизма их действия создает доверие у субъектов правоотношений. Принцип правовой определенности по сути служит опорой принципа защиты доверия и в то же время должен сосуществовать с ним в гармонии как с одним из принципов, каждый из которых равен по важности другому. Например, до разрешения Конституционным Судом РФ проблемы неточности в установлении начала исчисления срока давности по ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ имела место противоречивая судебная практика. В основном суды исчисляли срок со следующего за днем совершения окончательного правонарушения дня, применяя общее правило исчисления сроков². Но можно было обнаружить иную практику исчисления срока давности: начиная со дня совершения правонарушения³. Постановлением КС РФ от 17 мая 2022 г. № 19-П норма ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ была признана неконституционной в связи с нарушением правовой определенности, обозначенным в качестве самостоятельного основания для такого признания⁴. Федеральным законом от 14 апреля 2023 г. № 122-ФЗ⁵ были внесены изменения, уточняющие порядок исчисления срока давности со дня совершения правонарушения и правила течения сроков в целях единообразной реализации судами общего правила исчисления сроков. Значит, устранение подобной неточности и придание ясности нормам закона реализуются на основе принципа правовой определенности. Тем самым создается доверие между участниками административных правонарушений и к закону, а также обеспечивается реализация принципа защиты доверия в дальнейшей практике.

Соблюдение принципа правовой определенности интересно рассмотреть на примере расследования несчастного случая на производстве. Участие в расследовании несчастных случаев представляет собой вид административной деятельности со специфической правовой природой; но данный вид административной деятельности недостаточно урегулирован законом. Так, расследование завершается составлением акта расследования, который при определенных условиях служит поводом к возбуждению дела об административных правонарушениях. В целях достижения

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2020 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М. В. Алисовой» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 486.

² Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 2 сентября 2021 г. № 16-5706/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 декабря 2021 г. № 16-7064/2021 // Там же.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 2022 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О. А. Мельниковой» // СЗ РФ. 2022. № 22. Ст. 3755.

⁵ О внесении изменений в статьи 4.5 и 4.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 14 апреля 2023 г. № 122-ФЗ // Там же. 2023. № 16. Ст. 2759.

единообразия в принятии решения проводятся заседания комиссии. При этом составление протокола заседания членов комиссии требуется в обязательном порядке только при отказе любого из членов от подписания акта (п. 31 Положения об особенностях расследования несчастных случаев...¹; далее – Положение) или в описанных в Положении особых случаях (п. 21.2 Положения), а в остальных случаях, включая наличие разногласий по принятому решению, протокол составляется только «при необходимости», которая устанавливается комиссией по своему усмотрению. Отсутствие обязательности протоколирования заседания комиссии для всех жизненных случаев можно охарактеризовать с негативной стороны. Так, принятые с учетом изложенного, в частности, решения членов комиссии, в том числе органов публичной администрации, могут влиять на результаты расследования в направлении сокрытия обстоятельств, материалов случая, а также совершенных нарушений. Причины подобного сокрытия лежат в недостаточной формализации, а значит, и правовой неопределенности порядка расследования.

Порядок расследования заслуживает реализации в нем концепции «доброго (хорошего) управления» с правом быть выслушанным, обязанностью формализации процедур и другими гарантиями². Подобная фиксация хода процедурных моментов воплощает в себе своего рода контроль, в котором, по мнению А. Н. Кокотова, соединяются доверие и недоверие³. Правовое урегулирование обязательного оформления заседания комиссии позволит обеспечить доверие между членами, удерживая недоверие в приемлемых для общества пределах. При этом необходимость правовой регламентации возникает под влиянием недоверия, возникшего под воздействием неоднозначной предшествующей практики.

Правовая неопределенность порядка расследования проявляется и в не урегулированных на законодательном уровне правовых понятиях. При этом вопрос интерпретации в разных национальных правовых порядках разрешается различным образом. Например, в немецком праве нерегламентированные правовые понятия представляют собой подлежащие толкованию понятия⁴, с неустановленными определениями, а в российском праве – самостоятельную форму усмотрения⁵, тесно связанную с конституционно-правовыми категориями доверия и недоверия.

Так, понятие грубой неосторожности пострадавшего не имеет дефиниции в законодательстве. Подготовленный законопроект об изменении Трудового кодекса РФ⁶ определяет грубую неосторожность как неосторожность пострадавшего, содействовавшую возникновению или увеличению размера причиненного здоровью вреда и приводит два примера неосторожности: 1) не обусловленное нарушениями технологического процесса состояние опьянения (отравления); 2) закрепленное документально неоднократное нарушение государственных нормативных требований охраны труда, доподлинно известных пострадавшему лицу. В случае вступления в силу данных поправок в Трудовой кодекс РФ появится большая определенность в вопросе отнесения действий пострадавшего к грубой неосторожности, но не будет достигнуто полной ясности, поскольку не дана оценка неосторожности в рамках конкретного случая, произошедшего в силу однократной грубой неосторожности. Список

¹ Об утверждении Положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, форм документов, соответствующих классификаторов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 20 апреля 2022 г. № 223н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2022).

² Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2017. № 2. С. 140.

³ Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. С. 7.

⁴ Вебер Й. Противоречивое соотношение правовых понятий: неопределенные правовые понятия, оценочный диапазон и усмотрение на основе двух примеров из судебной практики Федерального административного суда // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 297–298.

⁵ Давыдов К. В. Дискреция как правовой феномен: некоторые ошибки законодателя и правоприменителя (сравнительно-правовой аспект) // Там же. С. 110–111.

⁶ О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации: проект // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=135026> (дата обращения: 14.06.2023).

примеров неосторожности не является исчерпывающим, что оставляет свободу для усмотрения в действиях пострадавшего лица обсуждаемой неосторожности. Вместе с тем понятие грубой неосторожности можно отнести к форме усмотрения. Так, при наличии нарушения или нарушений работодателем государственных нормативных требований охраны труда грубая неосторожность пострадавшего комиссией или публичной администрацией, как правило, не устанавливается (за исключением случаев, когда несчастный случай произошел по вине пострадавшего, находившегося, к примеру, в состоянии алкогольного опьянения). Данная тенденция наблюдается не только в административной практике, но и при рассмотрении судами дел¹. Подобная позиция публичной администрации и судов представляется не соответствующей критериям разумности и справедливости. В целях большей определенности, обоснованности и объективности результатов расследования, отраженных в актах расследования и административных актах, принимаемых в рамках и по итогам расследования, требуется на законодательном уровне регламентировать определение понятия грубой неосторожности пострадавшего.

В условиях продемонстрированной недостаточной нормативно-правовой определенности содержательной основы и процедурных аспектов расследования публичная администрация принимает административные акты (например, предписания, распоряжения о проведении дополнительного расследования). В целях рассмотрения принципов защиты доверия и правовой определенности требуется постановка вопроса об устойчивости административного акта, затрагивающей интересы граждан или организаций, и ее гармонизации с принципом законности. Идеи защиты стабильности (устойчивости) административного акта не новы и характерны для зарубежных правовых порядков. Так, А. Ф. Васильева указывает на утвердившуюся в немецкой доктрине обязательность административного акта; при этом на свойство обязательности не влияет незаконность акта, но из этого правила исключаются ничтожные акты².

В российской правовой действительности стабильность административного акта пока не имеет под собой законодательной основы³. Ученые исследуют данную проблематику. Постановлением ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21⁴ (далее – Постановление), исключая, в частности, вопросы оспаривания решений, обжалуемых исключительно в рамках КоАП РФ (например, постановлений об административных правонарушениях государственных нормативных требований охраны труда), были заложены основы для правоприменителя и дальнейшего развития доктрины административного акта, выразившиеся в следующем: ухудшающие положение граждан или организаций решения могут быть отменены или изменены в случаях, если не нарушается закон и не наблюдается противоречия с правами и интересами других лиц; изменения или отмена улучшающих положение решений должны мотивироваться должным образом, исключая произвольность такого изменения и с акцентом на аргументацию несоответствия праву, законности цели и фактическим обстоятельствам предыдущего решения. Таким образом, согласно Постановлению при оценке оснований для пересмотра или отмены административного акта следует руководствоваться принципом законности, но с учетом элементов теории благоприятствующих-неблагоприятствующих административных актов. При этом суды не могут проверить в полном объеме административные акты, принятые в рамках допускаемой законом дискреции, а лишь способны произвести оценку соблюдения пределов полномочий и законной цели.

¹ Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17 ноября 2022 г. № 33а-3723/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

² Васильева А. Ф. Обязательность административного акта как проявление его материальной законной силы // Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии: материалы междунар. круглого стола. Ташкент: Niso Poligraf, 2022. С. 132.

³ Соловей Ю. П. Принципы административных процедур как правовые средства «связывания» административного усмотрения // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного производства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 157.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2022. 13 июля.

В связи с этим органам публичной администрации важно правильно представлять цель и сущность закона в целях его корректного применения¹. Касательно расследования несчастных случаев на производстве следует отметить, что основной целью порядка такого расследования является установление объективных причин несчастных случаев. При этом правильное понимание намерений, сути правовой действительности и их применение с учетом принципа защиты доверия позволило бы обеспечить объективность и обоснованность порядка расследования и производства по делам об административных правонарушениях государственных нормативных требований охраны труда.

Применительно к анализу указанных дел орган административной юрисдикции, помимо прочего, в пределах санкции в известной степени свободен при определении размера штрафа и в определенных случаях при квалификации правонарушения по соответствующей части ст. 5.27.1 КоАП РФ. В последнем случае – насколько это позволяют конструкции составов административных правонарушений с учетом объективной стороны фактических нарушений и существа охраняемых норм и правил². Так, формулировка состава правонарушения по ч. 1 ст. 5.27.1 КоАП РФ позволяет привлекать к ответственности за первичное непоименованное в чч. 2–4 ст. 5.27.1 КоАП РФ нарушение государственных нормативных требований охраны труда. В случае выявления непроведения обязательных медосмотров работников контролирующей орган по своему усмотрению может квалифицировать данное правонарушение по ч. 1 ст. 5.27.1 КоАП РФ как невыполнение обязанности (ст. 214 ТК РФ) по организации медосмотров работников организации³ или по ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ в виде допуска работника к исполнению трудовых обязанностей без медосмотра⁴. Вероятность оспаривания постановления о привлечении к административной ответственности по причине неверной квалификации административного правонарушения при наличии обоих событий правонарушений отсутствует в обоих случаях. Тем не менее итоговые размеры штрафов при сравнении наказаний в рамках указанных частей ст. 5.27.1 КоАП РФ существенно отличаются.

Как правило, различаются размеры назначенных штрафов и в пределах одной части статьи КоАП РФ. Так, за нарушение в виде допуска работника к исполнению обязанностей без прохождения обучения по охране труда согласно постановлению Верховного Суда РФ от 9 сентября 2021 г. № 11-АД21-30-К6⁵ с учетом снижения ниже низшего предела юридическому лицу был назначен штраф по ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ в размере 55 000 руб., а в соответствии с постановлением Верховного Суда РФ от 4 февраля 2021 г. № 9-АД21-2⁶ – 60 000 руб. При этом судами не обосновываются назначенные размеры наказания, а принципы пропорциональности и защиты доверия не применяются при аргументации в рамках дел.

Такая степень свободы усмотрения в квалификации вида нарушения и в определении размера штрафа как административного наказания не сочетается с принципом предсказуемости правового регулирования. Итак, исследуя применение принципа защиты доверия, нельзя не коснуться критериев соразмерности, справедливости и равенства. Справедливость и равенство выдвигают требования к правовой определенности и предсказуемости в урегулировании вопросов привлечения к административной ответственности, дополнительно возникают проблемы соразмерности назначенного наказания. Развитые справедливость, соразмерность и равенство способны стать основой для совершенствования административной дискреции, приоб-

¹ Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий – основополагающий принцип административного права. С. 21–26.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июля 2021 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Востокфлот“» // СЗ РФ. 2021. № 31. Ст. 5988.

³ Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2021 г. № 16-5490/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 19 сентября 2019 г. № 5-АД19-215 // Там же.

⁵ Постановление Верховного Суда РФ от 9 сентября 2021 г. № 11-АД21-30-К6 // Там же.

⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 4 февраля 2021 г. № 9-АД21-2 // Там же.

ретающей свою правовую «оболочку» в административном акте, но с учетом критериев разумности¹.

М. И. Байтин отмечает, что право должно обогатиться морально-этическими принципами, а государство обязано ориентироваться на человека, охрану его прав и свобод². Вступая в отношения, в том числе правовые, человек рассчитывает на определенность, имеет соответствующие этому посылу ожидания. Неизменность этого сложившегося для лица текущего положения при условии его законности и ненарушении прав других лиц и интересов общества заслуживает защиты и формализуется в праве в виде принципа защиты доверия. Доверие по своей сути представляет собой, в частности, и сущность права, и его целевой ориентир. Последнее его воплощение нашло отражение в Конституции РФ. В решениях КС РФ конституционный принцип поддержания доверия приобрел хотя и фрагментарное, но все-таки самостоятельное значение. В постановлении ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 заданы основы для установления стабильности административного акта в правоприменительной деятельности, но оно не охватывает, к примеру, вопросы обжалования решений, оспариваемых согласно порядку, предписанному КоАП РФ. Кроме того, в нем не дается оценка добросовестности адресата административного акта как, несомненно, важного условия для определения его судьбы и возможности компенсации добросовестным лицам ущерба, вызванного пересмотром, отменой административного акта.

Подведем итоги: 1) принцип защиты доверия обеспечивается правовым урегулированием, например, расследования несчастных случаев; 2) в целях достижения большей предсказуемости и объективности порядка расследования и дальнейшего производства по делам об административных правонарушениях государственных нормативных требований охраны труда требуется регламентация понятия грубой неосторожности, обязательной формализации хода заседания комиссии; 3) проблемы немотивированной реализации усмотрения при назначении административного наказания порождают значимость критериев справедливости, соразмерности и равенства, принципа защиты доверия; 4) стабильность административного акта как составная часть принципа защиты доверия к закону и действиям власти пока не имеет законодательной основы в РФ, но воплотилась в постановлении ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21, что создает надежды на более активное применение принципов защиты доверия и стабильности административного акта в судебной практике, а также на развитие научной доктрины в данном направлении исследований. Релевантное применение принципа защиты доверия не только позволило бы воплотить предсказуемость действий публичной администрации, но и утвердило бы данный принцип в качестве ценностно-целевой гарантии соблюдения закона.

Список литературы

Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. 408 с.

Васильева А. Ф. Обязательность административного акта как проявление его материальной законной силы // Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии: материалы междунар. круглого стола. Ташкент: Niso Poligraf, 2022. С. 130–148.

Вебер Й. Противоречивое соотношение правовых понятий: неопределенные правовые понятия, оценочный диапазон и усмотрение на основе двух примеров из судебной практики Федерального административного суда // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 296–306.

Давыдов К. В. Дискреция как правовой феномен: некоторые ошибки законодателя и правоприменителя (сравнительно-правовой аспект) // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 109–126.

Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2017. № 2. С. 125–143.

Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право: моногр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 192 с.

¹ *Шерстобоев О. Н.* Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: зарубежный опыт) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2017. № 4. С. 161.

² *Байтин М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 125.

Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 97–108.

Соловей Ю. П. Принципы административных процедур как правовые средства «связывания» административного усмотрения // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного производства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 141–161.

Шерстобоев О. Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: зарубежный опыт) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2017. № 4. С. 151–161.

Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий – основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.

References

Baitin M. I. (2001) *Sushchnost' prava (sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvukh vekov)* [The essence of law (modern normative legal understanding on the verge of two centuries)]. Saratov, 408 p.

Davydov K. V. Diskreetsiya kak pravovoi fenomen: nekotorye oshibki zakonodatelya i pravoprimenitelya (sravnitel'no-pravovoi aspekt) [Discretion as a legal phenomenon: some mistakes of the legislator and law enforcement officer (comparative legal aspect)]. In *Ezhegodnik publichnogo prava 2017: Usmotrenie i otsenochnye ponyatiya v administrativnom prave*. Moscow, Infotropik Media, pp. 109–126.

Davydov K. V. Printsipy administrativnykh protsedur: funktsii, sistema, perspektivy razvitiya [Principles of administrative procedures: functions, system, prospects of development]. In *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo*, no. 2, pp. 125–143.

Kokotov A. N. (2014) Konstitutsionnyi printsip doveriya v praktike Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [The constitutional principle of trust in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation]. In *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 5, pp. 97–108.

Kokotov A. N. (2022) *Doverie. Nedoverie. Pravo: monografiya* [Trust. Distrust. Law: monography]. Moscow, Norma, INFRA-M, 192 p.

Sherstoboev O. N. (2017) Administrativnaya diskreetsiya i printsip razumnosti (chast' 1: zarubezhnyi opyt) [Administrative discretion and the principle of reasonableness (Part 1: Foreign experience)]. In *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo*, no. 4, pp. 151–161.

Sherstoboev O. N. (2019) Zashchita zakonnykh ozhidanii – osnovopolagayushchii printsip administrativnogo prava [Protection of legitimate expectations – the fundamental principle of administrative law]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 2, pp. 21–26.

Solovey Y. P. (2018) Printsipy administrativnykh protsedur kak pravovye sredstva «svyazyvaniya» administrativnogo usmotreniya [Principles of administrative procedures as legal means of «binding» of administrative discretion]. In *Ezhegodnik publichnogo prava 2018: Printsipy administrativnykh protsedur i administrativnogo proizvodstva*. Moscow, Infotropik Media, pp. 141–161.

Vasilyeva A. F. (2022) Obyazatel'nost' administrativnogo akta kak proyavlenie ego material'noi zakonnoi sily [The binding nature of an administrative act as a manifestation of its material legal force]. In *Nemetskaya doktrina administrativnogo prava i stanovlenie instituta administrativnykh protsedur v stranakh Tsentral'noi Azii: materialy mezhdunarodnogo kruglogo stola*. Tashkent, Niso Poligraf, pp. 130–148.

Weber J. (2017) Protivorechivoe sootnoshenie pravovykh ponyatii: neopredelennye pravovye ponyatiya, otsenochnyi diapazon i usmotrenie na osnove dvukh primerov iz sudebnoi praktiki Federal'nogo administrativnogo suda [The contentious relationship of legal concepts: indeterminate legal concepts, margin of interpretation and discretion based on two examples from the case-law of the Federal Administrative Court]. In *Ezhegodnik publichnogo prava 2017: Usmotrenie i otsenochnye ponyatiya v administrativnom prave*. Moscow, Infotropik Media, pp. 296–306.

УЧЕТ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ СТРАХОВОЙ ПЕНСИИ НЕСТРАХОВЫХ ПЕРИОДОВ, ИМЕВШИХ МЕСТО ЗА ГРАНИЦЕЙ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Курченко Олег Сергеевич

Доцент кафедры трудового и социального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского (Омск), кандидат юридических наук, ORCID: 0009-0001-9312-8614, e-mail: olegpost2001@mail.ru.

Анализируются нормы заключенных Российской Федерацией международных договоров о пенсионном обеспечении, которые регулируют отношения по учету в составе страхового стажа «заграничных» периодов. Показаны особенности регламентации зачета в страховой стаж нестраховых периодов, имевших место в иностранном государстве, в рамках двух основных моделей сохранения пенсионных прав: территориальной и пропорциональной. Международные договоры территориального типа предполагают применение норм национального права при исчислении страхового стажа, а значит, в ряде случаев (например, в отношении периодов военной службы в вооруженных силах иностранных государств) не позволяют преодолеть ограничения, заложенные в российском пенсионном законодательстве. Пропорциональная модель сохранения пенсионных прав, широко используемая в практике заключения Российской Федерацией международных договоров, допускает учет «зарубежных» нестраховых периодов только для определения права на страховую пенсию. Автор анализирует также положения заключенных Россией международных договоров о пенсионном обеспечении, основанных на пропорциональном принципе, на предмет влияния нестраховых периодов, имевших место за границей, на величину индивидуального пенсионного коэффициента, используемую для определения права на страховую пенсию по старости. В качестве общего вывода подчеркивается ключевая роль национального законодательства в регулировании общественных отношений, возникающих в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, имевших место за границей.

Ключевые слова: нестраховые периоды, страховой стаж, территория иностранного государства, международный договор о пенсионном обеспечении, пенсионные права

Для цитирования: Курченко О. С. Учет при назначении страховой пенсии нестраховых периодов, имевших место за границей: международно-правовой аспект // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 38–47. DOI: 10.34076/22196838_2024_2_38.

ACCOUNTING OF NON-INSURANCE PERIODS THAT TOOK PLACE ABROAD FOR THE ASSIGNMENT OF AN INSURANCE PENSION: THE INTERNATIONAL LEGAL ASPECT

Kurchenko Oleg

Associate professor, Dostoevsky Omsk State University (Omsk), candidate of legal sciences, ORCID: 0009-0001-9312-8614, e-mail: olegpost2001@mail.ru.

The norms of the international pension provision agreements concluded by the Russian Federation, which regulate relations on accounting for «foreign» periods as part of the insurance experience, are analyzed. The features of the regulation on the accounting of non-insured periods that took place in a foreign country as a part of insurance experience are shown within the framework of two main models for the

preservation of pension rights: territorial and proportional. International treaties of a territorial type imply the application of national law norms in calculating insurance experience, which means that in some cases (for example, with regard to periods of military service in the armed forces of foreign states) they do not allow overcoming the restrictions laid down in Russian pension legislation. The proportional model for the preservation of pension rights, widely used in the practice of concluding international treaties by the Russian Federation, allows for the accounting of «foreign» non-insurance periods only to determine the right to an insurance pension. The author also analyzes the provisions of international pension agreements concluded by Russia, based on the proportional principle, regarding the impact of non-insured periods that took place abroad on the value of the individual pension coefficient used to determine the right to an old-age insurance pension. As a general conclusion, the key role of national legislation in regulating public relations arising in connection with the offset of non-insured periods that took place abroad is emphasized.

Key words: non-insurance periods, insurance experience, territory of a foreign state, international agreement on pension provision, pension rights

*For citation: Kurchenko O. (2024) Accounting of non-insurance periods that took place abroad for the assignment of an insurance pension: the international legal aspect. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnal»*, no. 2, pp. 38–47, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_38.*

Период ухода за ребенком в возрасте до полутора лет, периоды прохождения военной или приравненной к ней службы, периоды ухода за инвалидом I группы или гражданином, достигшим возраста 80 лет, и другие нестраховые периоды, которые российский законодатель также именуется «иными», в отдельных случаях могут составлять существенную часть страхового стажа, необходимого для определения права на страховую пенсию и оказывающего влияние на ее размер. Нередко такие периоды протекают за пределами территории Российской Федерации, что может осложнять формирование пенсионных прав гражданина. Правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с зачетом в страховой стаж «заграничных» нестраховых периодов, может осуществляться как на национальном уровне, так и с применением положений международных договоров.

Нормы российского законодательства, регламентирующие обозначенную область общественных отношений, и практика их применения были предметом отдельного исследования¹, показавшего, что зачет в страховой стаж нестраховых периодов, имевших место за границей, на основе национального права сопряжен с объективными ограничениями. Насколько существенно меняется правовое регулирование отношений по зачету в страховой стаж «зарубежных» нестраховых периодов в случае заключения Российской Федерацией международных договоров о пенсионном обеспечении? Как соотносятся нормы международных договоров и национальное законодательство в части, касающейся учета в составе страхового стажа таких периодов?

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы на основе обобщения практики заключения Российской Федерацией международных договоров в области пенсионного обеспечения предложить ответы на указанные вопросы, определив роль международных договоров в правовом регулировании рассматриваемого круга общественных отношений.

Международные договоры в области пенсионного обеспечения в зависимости от способа сохранения пенсионных прав (типа коллизионной привязки) принято подразделять на договоры, основанные на территориальном принципе, и договоры, в основу которых положен пропорциональный принцип². Регламентация отношений,

¹ См.: Курченко О. С. Зачет нестраховых периодов, имевших место за границей, в страховой стаж для назначения страховой пенсии // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу»*. 2023. № 6. С. 58–67.

² См., например: Григорьев И. В. Правовое регулирование пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов в России // *Право и политика*. 2020. № 8. С. 100–101. Иногда на основе указанного критерия выделяют еще одну группу международных договоров – основанные на смешанном (территориально-пропорциональном принципе). См., например: *Международные и российские нормы пенсионного обеспечения:*

связанных с включением (зачетом) в страховой стаж «заграничных» периодов, в рамках каждого из указанных типов международных договоров имеет свои особенности.

Территориальная модель сохранения пенсионных прав основывается на коллизивной привязке «закон места жительства», означающей, что пенсионное обеспечение осуществляется по законодательству того государства, на территории которого гражданин постоянно проживает. Соглашения такого типа связывают Российскую Федерацию с Монголией, Румынией, Словацкой Республикой, а также Грузией, Республикой Молдова и Литовской Республикой. Кроме того, несмотря на денонсацию¹ Россией Соглашения от 13 марта 1992 г. о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения (далее также – Соглашение СНГ), его положения продолжают применяться в отношении стажа работы, который приобретен до 1 января 2021 г. гражданами государств, входящих в Евразийский экономический союз (далее также – ЕАЭС)². Таким образом, государства-участники ЕАЭС легитимировали возможность применения норм Соглашения СНГ, основанного на принципе территориальности, ретроспективно, т. е. в отношении тех фактов и обстоятельств, которые имели место в период его действия³.

Международные договоры, построенные по территориальному принципу, предполагают взаимный учет (признание) сторонами стажа, приобретенного на территориях договаривающихся сторон. При этом определение состава и продолжительности трудового (страхового) стажа осуществляется по общему правилу⁴ в соответствии с законодательством государства, назначающего пенсию. Так, подсчет страхового стажа, приобретенного гражданином на территории Грузии, Литвы, Молдовы или одного из государств, входящих в Евразийский экономический союз (применительно к периодам до 1 января 2021 г.), в случае переселения гражданина на постоянное жительство в Российскую Федерацию будет производиться по нормам российского законодательства. Означает ли это, что любой из названных в ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «О страховых пенсиях» (далее – Закон о страховых пенсиях) нестраховых периодов, имевший место в государстве-участнике «территориального» договора, будет засчитан в страховой стаж по российскому законодательству? Возможно ли с помощью международного договора территориального типа преодолеть заложенные в российском законодательстве ограничения по зачету в страховой стаж «иностранных» нестраховых периодов? Может ли, например, период военной службы в Вооруженных силах Республики Казахстан стать частью страхового стажа при определении права на российскую страховую пенсию?

Долгое время в правоприменительной деятельности органов Пенсионного фонда РФ (с 1 января 2023 г. его полномочия осуществляет Фонд пенсионного и социального страхования РФ) использовался подход, не предусматривавший каких-либо изъятий в отношении отдельных периодов при учете трудового (страхового) стажа, приобретенного на территориях государств-участников международного договора

сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М.: Проспект, 2013. С. 354 (автор параграфа – Н. В. Куценко).

¹ См.: Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 175-ФЗ «О денонсации Российской Федерацией Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения».

² См. ст. 12 Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза от 20 декабря 2019 г.

³ См.: Чирков С. А. О подписании Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза // Пенсия. 2020. № 1. С. 54–55; Полохов О. М. О последствиях денонсации Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года // Там же. 2022. № 7. С. 64–65.

⁴ Соглашения о социальном обеспечении, заключенные СССР, напротив, в качестве общего правила предусматривают исчисление трудового стажа по законодательству той договаривающейся стороны, на территории которой протекала работа или приравненная к ней деятельность. См. ст. 4 Соглашения между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 6 апреля 1981 г., ст. 4 Соглашения между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении от 2 декабря 1959 г. (сохраняет силу в отношениях между Россией и Словацкой Республикой), ст. 4 Соглашения между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 декабря 1960 г.

территориального типа¹. Впоследствии, однако, Министерством труда и социальной защиты РФ и Пенсионным фондом РФ была сформирована иная правовая позиция² по вопросу о возможности зачета в страховой стаж периодов военной и иной приравненной к ней службы, которую гражданин, переселившийся в Россию, проходил в иностранном государстве. Новый подход к применению остававшихся неизменными норм «территориальных» международных договоров основан на следующем.

Соглашение СНГ и двусторонние соглашения территориального типа, заключенные Российской Федерацией с Грузией, Литвой и Молдовой, предполагают осуществление пенсионного обеспечения по законодательству государства, в котором проживает гражданин. Российское же законодательство применительно к периодам военной или приравненной к ней службы содержит бланкетную правовую норму (п. 1 ч. 1 ст. 12 Закона о страховых пенсиях): в страховой стаж засчитываются периоды службы, предусмотренные Законом РФ от 12 февраля 1993 г. «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...»³ (далее – Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих), т. е. периоды военной службы, которую гражданин проходил в Вооруженных силах России, Объединенных Вооруженных Силах СНГ и Вооруженных силах бывшего СССР. Периоды же военной (правоохранительной) службы в вооруженных силах (правоохранительных органах) иностранных государств в составе страхового стажа учтены быть не могут⁴.

Как отмечается в научной литературе, соглашения по вопросам социальной защиты, заключенные Россией с бывшими союзными республиками, содержат правовые нормы разных типов: модельные, коллизионные и нормы, направленные на регулирование внутригосударственных отношений в сфере социальной защиты⁵ (нормы последнего типа можно назвать также материально-правовыми). С этой точки зрения правовая норма о взаимном учете стажа, приобретенного на территориях договаривающихся сторон (например, п. 2 ст. 6 Соглашения СНГ) является материально-правовой, а законодательство, подлежащее применению при подсчете стажа, определяется на основании коллизионной нормы (например, ст. 1 Соглашения СНГ). В актах Экономического суда СНГ Соглашение СНГ последовательно рассматривается как *рамочное*, определяющее принципы пенсионного обеспечения государств-участников Содружества и устанавливающее *приоритет* национального законодательства, а возможность зачета в трудовой (страховой) стаж иной деятельности, по мнению Суда, относится к сфере усмотрения национального законодателя⁶.

Такой подход к определению соотношения норм международных договоров территориального типа и национального законодательства получил поддержку в практике судов общей юрисдикции⁷. Обращает на себя внимание, что судебные акты, которыми иски о зачете периода военной или приравненной к ней

¹ См., например, п. 5 распоряжения Правления Пенсионного фонда РФ от 22 июня 2004 г. № 99р «О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств-республик бывшего СССР».

² См.: Комарова С. В. О некоторых вопросах применения международных соглашений Российской Федерации, основанных на принципе «территориальности» // Пенсия. 2017. № 2. С. 46–48.

³ Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 (в ред. от 29 мая 2023 г.) «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей».

⁴ Тем не менее такие периоды могут быть засчитаны в страховой стаж, если это предусмотрено национальным законодательством. См., например, ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 208-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

⁵ Агафонова Т. И. Механизм правового регулирования вопросов социальной защиты в договорах государств-участников СНГ // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2012. № 1. С. 32–36.

⁶ См.: решение Экономического суда СНГ от 7 апреля 2005 г. № 01-1/6-04; консультативное заключение Экономического суда СНГ от 29 ноября 2012 г. № 01-1/4-12.

⁷ См., например, определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2020 г. № 88-13966/2020, определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 марта 2020 г. № 88-7431/2020, определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 ноября 2021 г. № 88-17235/2021.

службы в государстве-участнике Соглашения СНГ оставлены без удовлетворения, мотивированы не политико-правовыми соображениями, а положениями Закона о пенсионном обеспечении военнослужащих, уточняющими содержание п. 1 ч. 1 ст. 12 Закона о страховых пенсиях. Интересно при этом, что формулировка соответствующего иного периода, например, в белорусском пенсионном законодательстве¹ прямо упоминает Вооруженные силы Республики Беларусь, Министерство внутренних дел Республики Беларусь и т. п., в то время как в законодательстве Республики Казахстан рассматриваемый нестраховой период обозначен весьма лаконично – «воинская служба»², однако отсутствие доступа к зарубежной правоприменительной практике не позволяет делать выводы о том, является ли это основанием для зачета в трудовой стаж периодов военной службы в вооруженных силах других государств-участников Соглашения СНГ.

Очевидно, что предложенный подход может быть экстраполирован и на ряд других нестраховых периодов, предполагающих либо прямо предусмотренную связь с российским порядком (период сотрудничества по контракту с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, период осуществления гражданином полномочий судьи, период пребывания в добровольческом формировании), либо «привязку», выводимую из взаимосвязанных норм российского права (период ухода за инвалидом I группы и ребенком-инвалидом).

В отношении периодов проживания с супругом-военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, если такие периоды имели место на территории государства-участника СНГ, органам страховщика также было рекомендовано засчитывать их в страховой стаж только при условии прохождения супругом военной службы в Вооруженных силах бывшего СССР или Объединенных Вооруженных Силах СНГ³. Однако формально-юридические препятствия для зачета в страховой стаж периода проживания с супругом-военнослужащим, проходившим военную службу, например, в Вооруженных силах Республики Казахстан, как представляется, отсутствуют. По мнению Экономического суда СНГ, указанный период, имевший место на территории любого из государств-участников Соглашения СНГ, должен учитываться в составе трудового (страхового) стажа, если зачет такого периода предусмотрен законодательством государства, устанавливающего право на пенсию⁴. В практике российских судов также имеются примеры дел, в рамках которых суды удовлетворяют иски граждан о зачете в страховой стаж периода проживания с супругом-военнослужащим, проходившим военную службу в государстве-участнике Соглашения СНГ⁵.

В отсутствие прямо выраженных ограничений в национальном законодательстве положения международных договоров территориального типа (например, п. 2 ст. 6 Соглашения СНГ) позволяют органам страховщика засчитывать в страховой стаж имевшие место в государствах-участниках таких договоров периоды получения социально-страховых пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, период получения пособия по безработице, а также периоды ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период ухода за гражданином, достигшим 80-летнего возраста⁶. Как видим, зачет в страховой стаж двух последних периодов, с точки зрения органов страховщика, становится возможным только при наличии международного договора, что, как было продемонстрировано при обсуждении российского законодательства, *de lege lata* не является единственно возмож-

¹ См. ст. 51 Закона Республики Беларусь 17 апреля 1992 г. № 1596-XII «О пенсионном обеспечении». URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=V19201596&ysclid=1rf0e02t7e416229431> (дата обращения: 01.03.2024).

² См. подп. 2 п. 1 ст. 208 Социального кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 г. № 224-VII // Юрист. URL: <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 01.03.2024).

³ См.: Комарова С. В. Указ. соч. С. 48.

⁴ См.: решение Экономического суда СНГ от 21 марта 2017 г. № 01-1/3-16.

⁵ См., например, определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 13 апреля 2023 г. № 88-8706/2023.

⁶ Данный подход получил отражение в пенсионном законодательстве задолго до введения в действие Закона о страховых пенсиях. Так, в соответствии с п. 8 указания Минсоцзащиты РФ от 18 января 1996 г. № 1-1-У «О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств – бывших республик Союза ССР» иные периоды, имевшие место в государствах-участниках Соглашения СНГ и перечисленные в ст. 92 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации», засчитываются в трудовой стаж.

ным вариантом толкования релевантных правовых норм. Положения применяемых в России международных договоров формально открывают путь и к зачету в страховой стаж периодов, связанных с незаконным (необоснованным) уголовным преследованием на территории государств-участников таких договоров. Данный подход с учетом особенностей правовой природы указанных периодов может показаться алогичным, однако отсутствие в российском законодательстве прямо выраженных ограничений не позволяет считать его категорически недопустимым.

Наконец, нужно отметить, что зачет в страховой стаж нестраховых периодов, имевших место в государствах-участниках «территориального» международного договора, имеет значение не только для определения права на страховую пенсию, но и для расчета ее размера, который производится в соответствии с законодательством государства по месту жительства гражданина. В силу особенностей российского пенсионного законодательства не все нестраховые периоды, перечисленные в ч. 1 ст. 12 Закона о страховых пенсиях и имевшие место после 1 января 2002 г., оказывают влияние на размер страховой пенсии¹. Тем не менее часть из них (например, периоды прохождения военной или иной приравненной к ней службы, период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и др.) учитываются при определении величины индивидуального пенсионного коэффициента застрахованного лица, от которой зависит размер страховой пенсии. В некоторых публикациях можно встретить вывод о том, что страховой стаж, приобретенный в государстве-участнике СНГ после 1 января 2002 г., Российской Федерацией при определении размера пенсии не учитывается². Представляется, однако, что этот тезис справедлив только в отношении периодов работы по трудовому договору и иных страховых периодов, которые с учетом особенностей российской пенсионной формулы начиная с 2002 г. влияют на размер страховой пенсии через сумму начисленных или уплаченных за застрахованное лицо страховых взносов.

Поскольку при исчислении размера пенсии подлежит применению законодательство государства, в котором гражданин постоянно проживает, зачет в страховой стаж «иногo» периода, имевшего место в государстве-участнике «территориального» международного договора, должен влечь за собой и учет таких периодов при определении размера пенсии. Применительно к российскому законодательству это означает, что из тех «зарубежных» нестраховых периодов, которые могут быть зачтены в страховой стаж на основании «территориального» международного договора, после 1 января 2002 г. при определении размера страховой пенсии должны учитываться период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет, период ухода за гражданином, достигшим возраста 80 лет, инвалидом I группы и ребенком-инвалидом, если инвалидность установлена российским учреждением медико-социальной экспертизы, а также период проживания с супругом-военнослужащим³.

Модель сохранения пенсионных прав, основанная на территориальном принципе, была доминирующей при заключении Российской Федерацией в 1990-х гг. международных договоров с государствами, ранее входившими в состав СССР. На современном этапе широкое распространение получила другая концепция сохранения пенсионных прав, в основу которой положен принцип пропорционального распределения обязательств между договаривающимися сторонами: международные договоры такого типа постепенно заменяют соглашения, построенные по модели «территориальности». Смысл принципа «пропорциональности» состоит в том, что каждое из участвующих в нем государств назначает и выплачивает пенсию исходя из тех пенсионных прав, которые были приобретены на его территории.

Интересно отметить, что в ряде подобных международных договоров о пенсионном обеспечении, заключенных Российской Федерацией, под стажем, приобретенным на

¹ См. об этом подробнее: Курченко О. С. Влияние иных (нестраховых) периодов на формирование пенсионных прав застрахованного лица // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2023. Т. 20. № 1. С. 55–56.

² См.: Пархоменко С. В. Новое правовое регулирование в вопросах пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза // Пенсия. 2021. № 3. С. 37.

³ Здесь нужно сделать оговорку о том, что применительно к периоду проживания с супругом-военнослужащим, проходившим военную службу в вооруженных силах иностранного государства, тезис о возможности его зачета в страховой стаж не согласуется с правовой позицией страховщика, а значит, его учет в составе страхового стажа будет зависеть от результата разрешения спора судом.

территории России, подразумевается только стаж, приобретенный на территории собственно Российской Федерации и РСФСР. Так, в международных договорах, заключенных Российской Федерацией с Государством Израиль, Республикой Сербией, Республикой Таджикистан, содержится правило о том, что при определении права на пенсию по российскому законодательству учитывается страховой стаж, приобретенный на территории Российской Федерации, а также на территории РСФСР, но не на территориях других бывших союзных республик¹. Это правило используется и при исчислении страхового стажа для определения размера пенсии. Таким образом, Российская Федерация отвечает только по своим обязательствам, не учитывая «советский» стаж, приобретенный на территориях других союзных республик бывшего СССР².

На первый взгляд, вопросы, касающиеся «заграничного» стажа, в рамках пропорциональной модели решаются просто: каждое из государств на основе национального законодательства определяет *размер пенсии* пропорционально продолжительности стажа, приобретенного на его территории. Однако *для определения права на пенсию* договоры пропорционального типа предусматривают возможность учета (суммирования) стажа, приобретенного на территории государства-контрагента, если страхового стажа, который приобретен по законодательству государства, назначающего пенсию, недостаточно для возникновения права на нее³. При этом подсчет и подтверждение страхового стажа (а значит, и определение состава и условий зачета в страховой стаж иных (нестраховых) периодов) осуществляются по законодательству государства, которое назначает пенсию⁴. Логическим следствием такой конструкции является применение ограничений, предусмотренных национальным законодательством для зачета в страховой стаж нестраховых периодов (например, невозможность зачета в страховой стаж для назначения российской пенсии периода прохождения военной службы в вооруженных силах иностранного государства). Таким образом, и в рамках так называемой пропорциональной модели при подсчете страхового стажа главная роль отводится национальному законодательству.

Как известно, с введением в действие Закона о страховых пенсиях набор условий, необходимых для возникновения права на страховую пенсию по старости, был дополнен требованием о наличии индивидуального пенсионного коэффициента (далее также – ИПК) определенной величины (ч. 3 ст. 8 Закона о страховых пенсиях). Применительно к страховым и нестраховым периодам ИПК формируется по-разному: если в первом случае его величина зависит от суммы начисленных или уплаченных за застрахованное лицо страховых взносов, то во втором – устанавливается законом (как правило, в размере 1,8 за один календарный год нестрахового периода).

В случае осуществления гражданином деятельности в государстве, с которым Россией заключен международный договор о пенсионном обеспечении пропорционального типа, ИПК за периоды такой деятельности, по общему правилу, не формируется⁵, что соответствует идее о пропорциональном разделении ответственности между участниками такого международного договора, но одновременно может стать препятствием для возникновения права на страховую пенсию по старости по российскому законодательству.

В «пропорциональных» международных договорах, заключенных Россией до 1 января 2015 г. (договоры с Королевством Испания, Республикой Беларусь, Латвийской,

¹ См., например, п. 1 ст. 10 Договора между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения от 6 июня 2016 г. Возможность учесть стаж, приобретенный на территориях других бывших союзных республик, возникает, однако, в случае наличия международного договора между Российской Федерацией и государством, ранее входившим в состав СССР.

² См.: Чирков С. А. О пенсионном содержании российско-израильского Договора в области социального обеспечения // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например, п. 3 ст. 11 Договора между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении от 19 декабря 2017 г.

⁴ См. об этом, например, информацию, посвященную Договору между Российской Федерацией и Венгрией о социальном обеспечении от 30 октября 2019 г., на сайте Социального фонда России: URL: https://sfr.gov.ru/grazhdanam/pensionres/pens_zagran/ (дата обращения: 01.03.2024).

⁵ Имеются в виду случаи, когда осуществляемая гражданином деятельность не подчинена российскому праву (он не направлен в командировку, не проходит военную службу в воинской части, дислоцированной в иностранном государстве, и т. д.), и гражданин не вступил добровольно в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с российским законодательством.

Эстонской и Чешской республиками), положения о формировании ИПК за периоды страхового стажа, имевшие место в иностранном государстве, по понятным причинам отсутствуют¹. В международные договоры, подписанные Российской Федерацией после введения в действие Закона о страховых пенсиях², включены нормы, предусматривающие, что *при определении права* на страховую пенсию по старости в случае недостаточности величины ИПК, сформированного на территории России, один календарный год стажа, приобретенного в государстве-участнике такого договора, позволяет сформировать ИПК, равный 1³. Распространяется ли указанное правило на *нестраховые* периоды, имевшие место на территории государства-участника такого международного договора, и если да, как указанные правила соотносятся с нормами российского законодательства, определяющими порядок приобретения пенсионных коэффициентов за иные периоды?

В соответствии с абз. 2 п. 3 ст. 7 Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза в описанном выше случае учитывается величина ИПК, равная 1 за 1 год *стажа работы*, приобретенного на территориях государств-членов. При этом понятием «стаж работы» охватываются не только периоды работы, но и иные периоды, учитываемые в соответствии с законодательством государства-члена (ст. 1 Соглашения). Таким образом, учет в составе страхового стажа нестрахового периода (например, периода ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет), имевшего место на территории государства-члена ЕАЭС, должен влиять и на величину ИПК для целей определения права на пенсию.

В то же время во многих других международных договорах (см., например, п. 3 ст. 10 Договора между Российской Федерацией и Государством Израиль о социальном обеспечении, п. 3 ст. 14 Договора между Российской Федерацией и Венгрией о социальном обеспечении), содержащих правило о приобретении ИПК, равного 1 за 1 год *стажа работы*, указанное понятие не сопровождается дефиницией, а в качестве общего термина для обозначения стажа, включая нестраховые периоды, используется либо «страховой стаж», либо – как в Договоре между Российской Федерацией и Государством Израиль – «периоды страхования». Нередко (см., например, п. 6 ст. 9 Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о пенсионном обеспечении, п. 5 ст. 11 Договора между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении) оба термина используются при формулировании одной правовой нормы: «...применяется величина ИПК, равная единице за один год *стажа работы*... При этом один месяц *страхового стажа* составляет 1/12 часть коэффициента за полный календарный год...» Можно ли считать, что в указанных случаях стороны договора выразили волю о том, чтобы ИПК для определения права на пенсию формировался только за периоды *работы*⁴ за границей? Представляется, что использование термина «стаж работы» в таких случаях (при том, что в других положениях договоров он не используется, а его содержание не раскрывается) можно рассматривать как юридико-техническую погрешность, которая в контексте принципа «пропорциональности» не должна препятствовать формированию ИПК и за нестраховые периоды, имевшие место на территории государств-участников таких договоров.

Как определить величину пенсионного коэффициента за «заграничные» нестраховые периоды, если возникает потребность учитывать их при определении права на российскую страховую пенсию? Случаи применения соответствующих норм международных договоров пока достаточно малочисленны, а правовая позиция страховщика по указанному вопросу в открытом доступе отсутствует. Буквальное толкование

¹ Исключением в этом смысле выступает Договор между Российской Федерацией и Республикой Болгарией о социальном обеспечении от 27 февраля 2009 г., который в 2019 г. путем подписания его участниками международного протокола был дополнен необходимыми положениями.

² Международные договоры с Государством Израиль, Республикой Сербией, Венгрией, Республикой Таджикистан, Восточной Республикой Уругвай и Азербайджанской Республикой (последние два международных договора пока не вступили в силу), а также Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС.

³ См., например, п. 6 ст. 9 Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о пенсионном обеспечении от 15 сентября 2021 г.

⁴ В отсутствие легальной дефиниции буквальное толкование этого термина не позволяет относить к их числу, например, периоды предпринимательской деятельности или периоды выполнения работ по гражданско-правовым договорам.

взаимосвязанных положений международных договоров приводит к выводу о том, что, поскольку нестраховые периоды, имевшие место на территории государства-участника «пропорционального» международного договора, засчитываются в страховой стаж именно в силу его положений, нормы, определяющие величину ИПК, равную 1 за каждый календарный год таких периодов, будут иметь приоритет перед нормами национального законодательства, устанавливающими величину пенсионных коэффициентов за нестраховые периоды (чч. 12–14 ст. 15 Закона о страховых пенсиях).

Подводя итог анализу положений международных договоров в области пенсионного обеспечения, нужно отметить, что именно национальному законодательству отводится ключевая роль в регулировании рассматриваемой группы общественных отношений: даже при наличии международного договора состав нестраховых периодов, подлежащих зачету в страховой стаж, и условия такого зачета определяются нормами национального законодательства. В связи с этим для ряда нестраховых периодов (например, периода прохождения военной службы в вооруженных силах иностранного государства) невозможность зачета в страховой стаж, вытекающая из национального законодательства, не может быть преодолена посредством заключения международного договора. В то же время заключение международного договора применительно к отдельным нестраховым периодам, имевшим место за границей, может стать основой для их учета в составе страхового стажа. Влияние двух основных типов международных договоров в области пенсионного обеспечения на правовое регулирование зачета в страховой стаж «зарубежных» нестраховых периодов различно: если международный договор территориального типа дает возможность учесть, с определенными оговорками, такие периоды не только при установлении права на пенсию, но и для определения ее размера, то пропорциональная модель сохранения пенсионных прав допускает признание таких периодов только при необходимости определить право на пенсию.

Список литературы

Агафонова Т. И. Механизм правового регулирования вопросов социальной защиты в договорах государств-участников СНГ // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2012. № 1. С. 32–36.

Григорьев И. В. Правовое регулирование пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов в России // Право и политика. 2020. № 8. С. 94–111. DOI: 10.7256/2454-0706.2020.8.33364.

Комарова С. В. О некоторых вопросах применения международных соглашений Российской Федерации, основанных на принципе «территориальности» // Пенсия. 2017. № 2. С. 46–51.

Курченко О. С. Влияние иных (нестраховых) периодов на формирование пенсионных прав застрахованного лица // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2023. Т. 20. № 1. С. 53–65. DOI: 10.24147/1990-5173.2023.20(1).53-65.

Курченко О. С. Зачет нестраховых периодов, имевших место за границей, в страховой стаж для назначения страховой пенсии // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 6. С. 58–67.

Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М.: Проспект, 2013. 440 с.

Пархоменко С. В. Новое правовое регулирование в вопросах пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза // Пенсия. 2021. № 3. С. 36–58.

Полохов О. М. О последствиях денонсации Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года // Пенсия. 2022. № 7. С. 62–65.

Чирков С. А. О пенсионном содержании российско-израильского Договора в области социального обеспечения // СПС «КонсультантПлюс».

Чирков С. А. О подписании Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза // Пенсия. 2020. № 1. С. 46–56.

References

Agafonova T. I. (2012) Mekhanizm pravovogo regulirovaniya voprosov sotsial'noi zashchity v dogovorakh gosudarstv-uchastnikov SNG [The mechanism of legal regulation of social protection issues in the treaties of the CIS member states]. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 1, pp. 32–36.

Chirkov S. A. (2017) *O pensionnom sodержanii rossiisko-izrail'skogo Dogovora v oblasti sotsial'nogo obespecheniya* [On the pension content of the Russian-Israeli Social Security Agreement]. Available at: <https://www.consultant.ru> (accessed: 31.01.2024).

Chirkov S. A. (2020) O podpisanii Soglasheniya o pensionnom obespechenii trudyashchikhsya gosudarstv-chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [On signing the Agreement on Pension Provision for Workers of the member states of the Eurasian Economic Union]. In *Pensiya*, no. 1, pp. 46–56.

Grigor'ev I. V. (2020) Pravovoe regulirovanie pensionnogo obespecheniya trudyashchikhsya-migrantov v Rossii [Legal regulation of pension provision for migrant workers in Russia]. In *Pravo i politika*, no. 8, pp. 94–111, DOI: 10.7256/2454-0706.2020.8.33364

Komarova S. V. (2017) O nekotorykh voprosakh primeneniya mezhdunarodnykh soglashenii Rossiiskoi Federatsii, osnovannykh na printsipe «territorial'nosti» [On some issues of the application of international agreements of the Russian Federation based on the principle of «territoriality»]. In *Pensiya*, no. 2, pp. 46–51.

Kurchenko O. S. (2023) Vliyaniye inykh (nestrakhovykh) periodov na formirovaniye pensionnykh prav zastrakhovannogo litsa [Other (non-insurance) periods' impact on the formation of the insured person's pension rights]. In *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. Pravo*, vol. 20, no. 1, pp. 53–65, DOI: 10.24147/1990-5173.2023.20(1).53-65.

Kurchenko O. S. (2023) Zachet nestrakhovykh periodov, imevshikh mesto za granitsei, v strakhovoi stazh dlya naznacheniya strakhovoi pensii [Inclusion of non-insured periods, that have occurred abroad, in insurance experience to assign an insurance pension]. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnal»*, no. 6, pp. 58–67.

Parkhomenko S. V. (2021) Novoe pravovoe regulirovanie v voprosakh pensionnogo obespecheniya trudyashchikhsya gosudarstv-chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [New legal regulation on pension provision for workers of the member states of the Eurasian Economic Union]. In *Pensiya*, no. 3, pp. 36–58.

Polokhov O. M. (2022) O posledstviyakh denonsatsii Soglasheniya o garantiyakh prav grazhdan gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva nezavisimyykh gosudarstv v oblasti pensionnogo obespecheniya ot 13 marta 1992 goda [On the consequences of the denunciation of the Agreement on guarantees of the rights of citizens of the member states of the Commonwealth of Independent States in the field of pension provision dated March 13, 1992]. In *Pensiya*, no. 7, pp. 62–65.

Tuchkova E. G., Vasil'eva Yu. V. (Ed.) (2013) *Mezhdunarodnye i rossiiskie normy pensionnogo obespecheniya: sravnitel'nyi analiz* [International and Russian standards of pension provision: a comparative analysis]. Moscow, Prospekt, 440 p.

КООРДИНАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ: НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ

Плотников Святослав Игоревич

Студент факультета магистерской подготовки Университета прокуратуры РФ (Москва),
ORCID: 0000-0002-0008-0982, e-mail: s.plotnikov1409@gmail.com.

Эпп Илья Викторович

Студент факультета магистерской подготовки Университета прокуратуры РФ (Москва),
ORCID: 0000-0001-5259-0880, e-mail epp.iv579@yandex.ru.

Настоящая научная работа посвящена переосмыслению координационной функции органов прокуратуры Российской Федерации. Авторы обращают внимание на активизацию прокурорской деятельности по защите прав субъектов предпринимательской деятельности, изменение подходов при взаимодействии надзорного ведомства с другими контрольными (надзорными) органами при осуществлении последними государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Кроме того, рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются прокуроры при реализации полномочий в названной сфере. Становление и развитие «проактивной» работы надзорного ведомства по защите прав предпринимателей должно влечь за собой и непосредственные изменения в компетенции органов прокуратуры. Авторы считают, что координирующая функция прокуратуры должна развиваться, меняться, в том числе в рамках осуществления надзора за органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а не только в рамках уголовно-правовой сферы. В связи с чем предлагается внесение изменений в правовое регулирование.

Ключевые слова: прокурор, координационная деятельность, контрольные (надзорные) органы, защита прав субъектов предпринимательской деятельности, органы прокуратуры

Для цитирования: Плотников С. И., Эпп И. В. Координационная функция органов прокуратуры Российской Федерации вне уголовно-правовой сферы: новый этап развития // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 48–53. DOI: 10.34076/22196838_2024_2_48.

COORDINATION FUNCTION OF THE PROSECUTION BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION OUTSIDE THE CRIMINAL LEGAL SPHERE: A NEW STAGE OF DEVELOPMENT

Plotnikov Svyatoslav

Student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Moscow),
ORCID: 0000-0002-0008-0982, e-mail: s.plotnikov1409@gmail.com.

Epp Ilya

Student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Moscow),
ORCID: 0000-0001-5259-0880, e-mail epp.iv579@yandex.ru.

This scientific work is devoted to rethinking of the coordination function of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. The authors draw attention to the intensification of prosecutorial activities to protect the rights of business entities, changes in approaches in the interaction of the supervisory department with other control (supervisory) bodies when the latter exercise state control (supervision) and municipal

control. In addition, to the problems that prosecutors face when exercising powers in this area are considered. The formation and development of the «proactive» work of the supervisory agency to protect the rights of entrepreneurs should entail direct changes in the competence of the prosecutor's office. The authors believe that the coordinating function of the prosecutor's office should develop and change, including within the framework of supervision of state control bodies (supervision) and municipal control, and not only in the criminal legal sphere. In this connection, the authors propose making appropriate changes to the current legal regulation.

Key words: prosecutor, coordination activities, control (supervisory) bodies, protection of the rights of business entities, prosecutorial authorities

*For citation: Plotnikov S., Epp I. (2024) Coordination function of the prosecution bodies of the Russian Federation outside the criminal legal sphere: a new stage of development. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 48–53, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_48.*

С учетом проводимой государством политики, направленной на защиту предпринимательского сообщества, минимизацию административных барьеров для бизнеса, а также построение делового сотрудничества с субъектами предпринимательской деятельности и институтами гражданского общества, органы прокуратуры России активно реализуют полномочия в названной сфере в рамках закрепленных за ней функций.

В ходе выступления на XII Петербургском международном экономическом форуме Генеральный прокурор РФ И. В. Краснов анонсировал принятие нового ведомственного приказа о «проактивном» надзоре в защиту прав бизнес-сообщества. Введение соответствующей терминологии, ставшей новой для российской прокуратуры, является закономерным в свете проводимой органами прокуратуры работы по защите прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности¹.

Так, новым приказом Генерального прокурора РФ от 31 августа 2023 г. № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» прокурорам всех уровней предписано обеспечивать упреждающий надзор за соблюдением прав предпринимателей, усилить надзор за своевременностью принятия, приведения в соответствие с изменившимся законодательством правовых актов, продолжать прямой и открытый диалог с бизнесом, деловыми сообществами и институтами гражданского общества и осуществлять иные полномочия, направленные на защиту предпринимателей.

Кроме того, в настоящем организационно-распорядительном документе прокурорам поручено проявлять принципиальность и повышать требовательность при осуществлении надзорного сопровождения в указанной сфере, а также взаимодействовать с органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными государственными органами и должностными лицами, Банком России, в том числе с органами, наделенными контрольно-надзорными полномочиями.

В названном приказе выделяются следующие препятствия на пути развития предпринимательства в России, которые существуют в настоящее время: игнорирование органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля предоставления гарантированной государством поддержки бизнеса, несоблюдение требований законодательства по обозначенному вопросу.

Контрольно-надзорными органами при реализации установленных в законодательстве полномочий не принимаются исчерпывающие меры реагирования, нередко допускаются существенные нарушения. Например, без согласования с органами прокуратуры, равно и при отсутствии законных оснований, проводятся внеплановые выездные контрольно-надзорные мероприятия.

¹ Генпрокурор анонсировал «проактивный» надзор в защиту прав бизнеса // Парламентская газета: офиц. сайт. URL: <https://www.pnp.ru/social/genprokuror-anonsiroval-proaktivnyy-nadzor-v-zashhitu-prav-biznesa.html> (дата обращения: 29.12.2023).

Кроме того, органами прокуратуры выявляются мероприятия по контролю (надзору), которые были проведены под видом мониторинга ситуации или проведения административного расследования. Нередки и случаи проведения внеплановых проверок под видом плановых.

Так, органами прокуратуры за 2022 г. и первое полугодие 2023 г. выявлено 368 026 нарушений в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, что на 6,4 % больше, чем в предыдущие периоды.

Наиболее типичными нарушениями, допускаемыми контрольно-надзорными органами, являются:

проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий, информация о которых не содержится в Едином реестре контрольно-надзорных мероприятий;

проведение внеплановых контрольно-надзорных мероприятий без согласования с органами прокуратуры;

нарушение порядка проведения контрольно-надзорного мероприятия (нарушение сроков проведения, отсутствие надлежащего уведомления контролируемого лица перед проведением контрольно-надзорного мероприятия, осуществление действий, недопустимых в рамках конкретного мероприятия, несоблюдение законных оснований для его проведения);

незаконность принятых по итогам проверки актов и решений вследствие неправильного установления фактических обстоятельств или ненадлежащего применения законодательства;

нарушения при оформлении разрешительной документации, финансовой поддержки, льгот и преференций;

несоблюдение требований законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства, об оказании публичных услуг, их переводе в электронный вид и др.

Также на практике нередко происходит «дублирование» контрольными (надзорными) органами функции иных органов публичной власти, происходят «двойные проверки» по одному факту.

Однако наряду с нарушениями, допускаемыми контрольно-надзорными органами, имеется и иная проблема, которая существенно влияет на построение эффективной системы контрольно-надзорной деятельности. Она заключается в подмене полномочий контрольно-надзорных органов при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением федерального законодательства.

На данный факт неоднократно обращала внимание Генеральная прокуратура РФ. Например, в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 1 апреля 2013 г. № 11-18-13/Ил635-13 «О недостатках в организации надзорной и статистической деятельности органов прокуратуры» отмечалось, что рост выявляемых прокурорами нарушений законов объясняется в том числе подменой прокурорами контролируемых органов.

Впоследствии в письме Генеральной прокуратуры РФ от 24 марта 2022 г. № 76/2-16-2022 «О дополнительных мерах по защите прав субъектов предпринимательской деятельности» от нижестоящих прокуроров требовалось исключить из практики факты подмены полномочий органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля при проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Несмотря на длительное существование данной проблемы, неоднократные указания Генеральной прокуратуры РФ о недопустимости наличия и распространения подобной практики, названные факты продолжают иметь место.

Это свидетельствует о необходимости формирования нового механизма регулирования, который позволил бы повысить эффективность прокурорского надзора и обеспечить реальное выполнение требований о недопустимости присвоения органами прокуратуры полномочий контрольно-надзорных органов, т. е. обеспечить надлежащее функционирование системы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Решением указанной проблемы является законодательное переосмысление и построение архитектуры комплексной базы законодательства, которые позволили бы декларативное провозглашение координирующей роли органов прокуратуры превратить в эффективную модель межведомственного взаимодействия.

Так, на данный момент в законодательстве содержатся только отдельные упоминания о том, что органами прокуратуры осуществляется координация контрольно-надзорных органов на региональном и местном уровнях. В абз. 3 п. 2.2 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается лишь, что координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры. Аналогичное положение содержится в п. 3 ст. 63 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», где закрепляется, что координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ осуществляют органы прокуратуры РФ.

При этом в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» подобных положений (о координирующей функции прокуратуры РФ в системе контрольно-надзорной деятельности) не содержится.

Помимо отдельных положений федерального законодательства координирующее положение прокуратуры упоминается в разъяснениях Конституционного Суда РФ.

Так, высший орган судебного конституционного контроля указал следующее:

принципиальное требование п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор);

во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура РФ занимает *координирующее положение*, что обусловливается наличием как специального правового регулирования порядка реализации ею надзорных функций, так и особого организационно-кадрового механизма, призванного обеспечивать реализацию функции надзора за исполнением законов в системе органов прокуратуры лицами, имеющими высокую правовую квалификацию¹.

Аналогичные положения формулировались Конституционным Судом РФ и впоследствии. По настоящее время позиция высшего органа судебного конституционного контроля о координирующей функции органов прокуратуры в системе органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, остается неизменной².

Однако, как отмечается в юридической литературе, наличие толкования Конституционного Суда РФ не сняло напряженности вопроса о подмене иных государственных органов, ни в научной литературе, ни в судебной практике по этому поводу не наблюдается единства³.

В этом плане показательна позиция суда, который по одному из дел сослался на то, что осуществляемая прокуратурой РФ функция надзора за исполнением законов является самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства, в рамках которой обеспечивается соблюдение Конституции РФ и законов, действующих на территории России, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора)⁴.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П.

² См., например: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2020 г. № 2363-О; постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2023 г. № 15-П.

³ Афанасьева Т. И. К вопросу о прокурорской проверке // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 26–31.

⁴ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 февраля 2018 г. по делу № А37-1273/2017.

В другом случае суд обратил внимание на преждевременность обращения прокурора с требованиями, которые создают трудности для осуществления административного преследования компетентным органом власти. Суд отметил: «...усмотрение органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением законов ограничено, что необходимо как в целях предупреждения избыточного вмешательства в деятельность граждан и организаций, так и в целях недопущения препятствий в деятельности иных органов государственной власти и реализации возложенных на них функций»¹.

Кроме того, указанием Генерального прокурора РФ от 18 марта 2020 г. № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним прокурорам, в том числе прокурору комплекса «Байконур», поручено принимать исчерпывающие меры координационного и надзорного характера с целью активизации работы правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов по выявлению и пресечению преступлений и правонарушений в сфере целевого использования бюджетных средств. Настоящее положение свидетельствует о закреплении на нормативном ведомственном уровне координирующей функции органов прокуратуры в отношении контрольных (надзорных) органов.

Таким образом, можно констатировать, что положение о координирующей роли органов прокуратуры РФ носит лишь декларативный характер. В федеральном законодательстве отсутствует реальный механизм, который позволил бы на системной и структурной основе реализовать данную по сути своей самостоятельную функцию.

Как отмечается учеными в области науки прокурорского надзора, необходима и некая независимая система, разрешающая проблемы межведомственного взаимодействия на всех уровнях, начиная с федерального и заканчивая местным в различных сферах общественных отношений².

С. В. Легостаев утверждает, что появляются предложения о наделении прокуроров в законодательном порядке полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов в рамках административного преследования³.

Учитывая сложившуюся практику межведомственного взаимодействия органов прокуратуры с иными органами публичной власти, необходимость образования эффективного механизма реализации органами прокуратуры РФ полномочий по координации деятельности органов публичной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, предлагается создание института координационных совещаний контрольно-надзорных органов при Генеральном прокуроре РФ и нижестоящих прокурорах⁴, а также рабочих групп. Данная инициатива направлена на усиление межведомственного взаимодействия, которое будет способствовать построению эффективной системы контрольно-надзорной деятельности и повышению уровня гарантий защиты прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и граждан.

Порядок работы координационных совещаний контрольных (надзорных) органов при Генеральном прокуроре РФ и подчиненных ему прокурорах необходимо регламентировать соответствующим положением, утвержденным Президентом РФ, порядок деятельности рабочих групп определить организационно-распорядительным документом Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров соответственно.

Внесение подобных изменений в Закон о прокуратуре и Закон № 248-ФЗ и построение системы координационных совещаний позволит:

обеспечить эффективность и своевременность осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, его методическое совершенствование;

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26 мая 2017 г. по делу № А04-7240/2016.

² Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. 2012. № 4. С. 28–33.

³ Легостаев С. В. Координационные полномочия прокурора // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11. С. 270–271.

⁴ Плотников С. И., Эпп И. В. Роль органов прокуратуры в защите прав и законных интересов предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Сфера права. 2021. № 4. С. 56–73.

искоренить необходимость «восполнения» органами прокуратуры иных контрольно-надзорных органов в случае их бездействия, а также создание административных барьеров для бизнеса;

обеспечить реальное исполнение требований законодательства о недопустимости подмены органами прокуратуры иных контрольно-надзорных органов;

построить систему постоянного и всестороннего межведомственного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации и контрольно-надзорных органов;

определить приоритеты деятельности в зависимости от состояния законности за определенный период;

сократить количество нарушений контрольно-надзорных органов публичной власти, связанных с предусмотренными законом мерами всесторонней поддержки субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

уменьшить количество допускаемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля случаев несоблюдения требований федерального законодательства в обозначенной сфере;

улучшить деловой климат.

Таким образом, возможная трансформация (расширение предмета) координационной функции прокурора может способствовать реализации «проактивной» политики органов прокуратуры Российской Федерации в рамках осуществления полномочий по защите прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Список литературы

Афанасьева Т. И. К вопросу о прокурорской проверке // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 26–31.

Легостаев С. В. Координационные полномочия прокурора // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11. С. 270–271.

Плотников С. И., Эпп И. В. Роль органов прокуратуры в защите прав и законных интересов предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Сфера права. 2021. № 4. С. 56–73.

Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. 2012. № 4. С. 28–33.

References

Afanas'eva T. I. (2022) K voprosu o prokurorskoj proverke [On the issue of the prosecutor's inspection]. In *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 9, pp. 26–31.

Legostaev S. V. (2021) Koordinatsionnye polnomochiya prokurora [Coordinating powers of the prosecutor]. In *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, no. 11, pp. 270–271.

Plotnikov S. I., Epp I. V. (2021) Rol' organov prokuratury v zashchite prav i zakonnykh interesov predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya [The role of the Prosecutor's Office in protecting the rights and legitimate interests of entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control]. In *Sfera prava*, no. 4, pp. 56–73.

Talipov D. Kh., Boldyrev D. Yu. (2012) Nadzor za ispolneniem zakonov: podmena funktsii kontroliruyushchikh organov ili koordinatsiya ikh deyatel'nosti [Supervision of the execution of laws: substitution of functions of regulatory bodies or coordination of their activities]. In *Zakonnost'*, no. 4, pp. 28–33.

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»

Редактор *О. Ю. Петрова*
Дизайн обложки *И. М. Митрофановой*
Компьютерная верстка *О. Ю. Петровой*

Подписано к использованию 28.06.24.
Уч.-изд. л. 4,83. Объем 2,50 МВ

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, ч. 4 ст. 11
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ
маркировке не подлежит