РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЛАДИМИРСКИЙ
ФИЛИАЛ

ISSN 2409-6814

УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ

№3 (39)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:
Картухин Вячеслав Юрьевич,
кандидат юридических наук, директор Владимирского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Владимирский филиал РАНХиГС), заместитель председателя Законодательного собрания Владимирской области, председатель Владимирского регионального отделения Ассоциации юристов России, член Правления общероссийской общественной организации Ассоциация юристов России, действительный государственный советник 3 класса

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА:
Илларионов Александр Ефимович,
кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора Владимирского филиала РАНХиГС

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:
Аннин Анатолий Геннадьевич,
доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления Владимирского филиала РАНХиГС
Евстифеев Роман Владимирович,
доктор политических наук, заведующий лабораторией социально-политического анализа Владимирского филиала РАНХиГС
Кретинин Валерий Алексеевич,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления Владимирского филиала РАНХиГС
Кудрявцев Алексей Вадимович,
доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, профессор кафедры административно-правовых дисциплин Владимирского филиала РАНХиГС
Лапыгин Юрий Николаевич,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС, основатель научной школы «Стратегическое развитие организаций»
Лускатова Ольга Владимировна,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов Владимирского филиала РАНХиГС
Новиков Александр Иванович,
доктор экономических наук, профессор, ведущий специалист научно-исследовательского отдела Владимирского филиала РАНХиГС
Плеханов Евгений Александрович,
доктор педагогических наук, кандидат философских наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Владимирского филиала РАНХиГС
Рузевич Олег Русланович,
кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Владимирского филиала РАНХиГС, заведующий кафедрой административно-правовых дисциплин
Старикова Татьяна Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора Владимирского филиала РАНХиГС
Тихонюк Наталья Евгеньевна,
кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики Владимирского филиала РАНХиГС
Тогунов Игорь Алексеевич,
доктор медицинских наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС
Ушаков Сергей Николаевич,
кандидат юридических наук, декан факультета права, доцент кафедры конституционного и муниципального права Владимирского филиала РАНХиГС
Хартанович Константин Витальевич,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики Владимирского филиала РАНХиГС
Коркин Анатолий,
профессор-исследователь Аризонского государственного университета (США)
Сергевнин Владимир Анатольевич,
директор центра прикладного уголовного правосудия, профессор Западного Иллинойского университета (Иллинойс, США)
Р. Сундер,
академик Индийской национальной академии наук (Индия)

ISSN 2409-6814

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ:
Наименование (название) издания: Ученые записки
Учредитель (соучредители): Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Фамилия, инициалы главного редактора: Картухин В.Ю.
Порядковый номер выпуска и дата его выхода в свет: № 3 (39), 25.09.2021
Индекс для изданий, распространяемых через предприятия связи: нет
Тираж: 500 экземпляров
Цена: «Свободная цена»
Адрес редакции, издателя, типографии: 600017, Владимирская обл., г. Владимир, ул. Горького, д. 59-а
Знак информационной продукции, предусмотренный Федеральным законом от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: 16+
Адрес электронной почты и номер телефона редакции: post@vlad.ranepa.ru, (4922) 53-28-57
Свидетельство о регистрации средства массовой информации от 30 апреля 2015 года № ПИ № ФС77-61577 (бланк 057765), выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

© Владимирский филиал РАНХиГС, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВОЗОБНОВЛЕНИЕ
РАБОТЫ И ПРОИЗВОДСТВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ:
МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
31 МАЯ 2021 Г. ИЗБРАННОЕ

Силина Т.Л.
РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНИВШЕЙСЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ, ВЫЗВАННОЙ РАСПРОСТРАНЕНИЕМ
НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ.....6

云南省企业
“复工复产”的主要做法.....8

Сюй Цинпин
ОСНОВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ ПРОВИНЦИИ ЮНЬНАНЬ
ПО «ВОЗВРАЩЕНИЮ К РАБОТЕ И ВОЗОБНОВЛЕНИЮ ПРОИЗВОДСТВА».....10

新冠疫情影响下中国复工复产的经验.....13

Чэнь Цы
ОПЫТ КИТАЯ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ К РАБОТЕ
И ВОЗОБНОВЛЕНИЮ ПРОИЗВОДСТВА В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИИ
НОВОГО КОРОНАВИРУСА.....15

УПРАВЛЕНИЕ

Карцев Б.В.
МОДЕЛИРОВАНИЕ КООРДИНАЦИИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ТРАНСАКЦИОННЫЙ ПОДХОД.....20

Катов В.В.
УПРАВЛЕНИЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬЮ И РИСКАМИ
В РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ.....23

Кретинин В.А.,
Кузнецов В.В.,
Сафронова Л.Е.
ПОЛОЖЕНИЕ РОССИИ В МИРОВОМ ГЕОПРОСТРАНСТВЕ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ.....29

Розенков М.А.
ПРОБЛЕМЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ОПЫТНО-СЕРИЙНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ.....36

ПРАВО

Баринов А.В.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ ГРАЖДАН
КАК ОСНОВА ПРАВООТНОШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ.....41

Горшкова Н.А.,
Ефремова И.Ю.
СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕРПЕВШИЙ В СОСТАВЕ
СКЛОНЕНИЯ К СОВЕРШЕНИЮ САМОУБИЙСТВА
ИЛИ СОДЕЙСТВИЯ СОВЕРШЕНИЮ САМОУБИЙСТВА (СТ. 110.1 УК РФ).....48

Михайлов А.Е.
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ.....54

Наумов А.М.
ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОКУРОРА ОБ ОСОБОМ ПОРЯДКЕ
ПРОВЕДЕНИЯ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ И ВЫНЕСЕНИЯ
СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ
В ОТНОШЕНИИ ОБВИНЯЕМОГО, С КОТОРЫМ ЗАКЛЮЧЕНО
ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ.....63

Наумов А.М.
ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ
КАК ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО БОРЬБЫ
С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ.....71

Седова Н.П.,
Фионов Д.И.,
Мельников И.О.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ ГРАЖДАН
НА МАТЕРИАЛАХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ
(ГОРОД ПОДОЛЬСК).....76

Сизова А.С.,
Исмаилова К.Т.
К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ПОПРАВОК
В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....81

Чередниченко Е.Е.
АНАЛИЗ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ.....85

ВОЗОБНОВЛЕНИЕ РАБОТЫ И ПРОИЗВОДСТВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ:

МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

31 МАЯ 2021 Г.
ИЗБРАННОЕ

© Татьяна Леонидовна Силина
к.э.н., доцент, ведущий научный сотрудник Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНИВШЕЙСЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ, ВЫЗВАННОЙ РАСПРОСТРАНЕНИЕМ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

2020 год стал серьезным испытанием для экономик всех стран и мировой экономики в целом. Экономика России продемонстрировала устойчивость, и можно говорить в целом, что страна прошла 2020 год лучше, чем многие крупнейшие экономики. Свою роль в этом сыграли принимаемые решения на федеральном уровне и меры по переданным на уровень регионов полномочиям. Решения принимались в то время и в тех объемах, которые были необходимы на каждом этапе распространения коронавирусной инфекции.

Карантинные ограничения привели к снижению экономической активности и как следствие к ухудшению ситуации на рынке труда, к снижению доходов граждан. Правительством был принят комплекс антикризисных мер сглаживания последствий распространения инфекции. Действия были адресными и направленными на то, чтобы поддержать граждан, помочь бизнесу и в первую очередь сохранить рабочие места, снизить издержки. Удалось перераспределить средства бюджета между мероприятиями в рамках антикризисной работы.

Важнейшим направлением в поддержку экономики стало существенное смягчение бюджетной политики. В 2020 году бюджетные расходы не сократились, а увеличились. Бюджетные расходы федерального бюджета выросли на 25 %.

Меры социальной поддержки были направлены на самые уязвимые категории населения и на тех, кто потерял работу. Дополнительно на поддержку граждан было направлено 10 % федерального бюджета страны (2,5 млрд. рублей). Поддержку получила каждая вторая семья в стране. Рост объема социальных выплат к уровню 2019 года составил 16 %.

Для поддержки бизнеса был запущен широкий спектр экономических инструментов. Большая работа была проведена по формированию практики удаленной занятости, по получению госуслуг без заявлений и физического присутствия, по развитию цифровых технологий и платформ. Например, запущена специальная электронная платформа на базе Федеральной налоговой службы. Предпринимателям была предоставлена финансовая помощь, в результате сохранили работу миллионам людей.

Правительство запустило пакет мер по упрощению условий ведения бизнеса. Сроки действия более миллиона лицензий, разрешений, сертификатов и других обязательных документов были автоматически продлены.

Масштабной и востребованной стала программа кредитной поддержки наиболее пострадавших отраслей на выплату заработной платы. Программа предусматривает списание долга, если организация сохранит не менее 90 % коллектива. Если не менее 80 % - списание половины задолженности. Это решение обеспечило сохранение около 5,5 млн. рабочих мест.

В марте этого года дополнительно начата программа стимулирования найма. Стали предоставлять субсидии работодателям, которые трудоустроят тех, кто значился официально безработными на 1 января этого года.

Была оказана помощь самозанятым гражданам – им полностью вернули уплаченный налог за 2019 год.

Специальные меры были предложены и системообразующим предприятиям. Им предоставлены льготные кредиты для сохранения рабочих мест и пополнения оборотных средств. Субсидии выделялись железнодорожным перевозчикам, круизным компаниям, организациям культуры. Финансовую помощь получили более 100 аэропортов страны.

В этом году многие граждане не смогли поехать на отдых за границу. В настоящее время запущена программа возмещения гражданам части затрат на путешествия по России через карту «МИР». Благодаря этому регионы получили дополнительные финансовые средства.

Средства государственных программ были направлены на приоритетные государственные проекты в атомном энергопромышленном комплексе, развитие транспортной системы, комплексное развитие сельских территорий и многие другие.

Предпринятые меры позволили удержать спад производства на уровне 8 %, и к июню сократился вдвое. При этом по итогу года производство в обрабатывающих отраслях превысило уровень 2019 года. Ряд отраслей в прошлом году показал устойчивый рост. Среди лидеров – производство лекарств, медицинских изделий, производство текстильных изделий и химическая промышленность.

Был собран хороший урожай зерновых и масличных, увеличилось производство мяса, молока, выращено больше тепличных овощей и фруктов, в том числе за счет мощной господдержки не только в рамках государственной программы развития сельского хозяйства, но и благодаря пролонгации и отсрочкам кредитных платежей для агробизнеса. В результате сельское хозяйство показало 1,5 % роста.

Пандемия стала серьезным вызовом для строительной отрасли. По итогам 2020 года показатель ввода жилья сопоставим с уровнем 2019 года. Это было достигнуто благодаря упрощению строительных процедур, развитию ипотечной программы.

Инвестиции в экономику сократились на 4,3 %, но с учетом ситуации это тоже неплохой результат.

По оценке Минэкономразвития России, в марте 2021 года темп роста валового внутреннего продукта перешел в положительную область и составил 0,5 %.

Продолжается планомерное снижение уровня безработицы до 5,4 % в марте. В апреле численность безработных составила 1,6 млн. человек.

В совокупности оценка вклада антикризисных мер в поддержку роста экономики составляет 2,5 %. Без принятых мер падение экономики оценивалось бы в 5,5 %.

На примере Владимирской области в 2020 году результативность мер отражается в основных социально-экономических показателях:

- индекс промышленного производства – 119 %;
- объем отгруженных товаров – 108,5 %;
- грузооборот автомобильного транспорта – в 1,5 раза;
- объемы строительства – 106 %.

При этом падение допущено:

- оборот розничной торговли на 3 %;
- платные услуги – на 10,6 %;
- оборот общественного питания – на 20 %.

Сегодня не до конца восстановился малый и средний бизнес в таких сферах, как общепит, культура, спорт, гостиничный бизнес. Поэтому в планах реализация основных направлений:

- обеспечить устойчивый рост доходов населения. Необходимо как можно скорее восстановить докризисную занятость. Обеспечить снижение непроизводственных издержек и рост производительности труда в экономике;

- запустить новый инвестиционный цикл – механизм поощрения капиталовложений, усилить работу территорий опережающего развития и особых экономических зон.

云南省企业 “复工复产”的主要做法

2020年，在云南省委、省政府的坚强领导下，云南省全年实现地区生产总值（GDP）24521.90亿元，比上年增长4.0%，高于全国1.7个百分点。其中，第一产业增加值3598.91亿元，增长5.7%；第二产业增加值8287.54亿元，增长3.6%；第三产业增加值12635.45亿元，增长3.8%。全省人均地区生产总值达50299元，比上年增长3.3%。经济指标显示：云南省疫情期间的整个“复工复产”卓有成效。这里我仅就云南的企业在当时的“复工复产”做法向各位俄罗斯朋友做介绍。

2020年2月5日云南省委省政府应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组指挥部印发《关于做好企业复工复产和疫情防控工作的通知》,《通知》强调，着力强化企业复工复产管理，严格落实复工复产防疫措施，着力做好疫情防控物资和生活必需品保供稳价工作，全面加强复工复产的组织领导。涉及经济社会发展的重大项目、重大工程，具备开工条件的要抓紧组织开工。疫情防控措施落实到位，风险隐患排查彻底，安全培训到位的企业可于2月10日复工。《通知》指出，严格落实复工复产防疫措施，健全企业疫情防控工作体系。复工企业必须按照有关要求填写《个人健康信息承诺书》《复工人员健康申报表》。主要做法如下：

一、明确责任

复工复产企业要建立主要负责人负总责的疫情防控工作机制，制定防控方案，细化防控措施，落实防控人员，形成从企业管理层到车间班组、一线职工“横向到边、纵向到底”的疫情防控全员责任体系。

二、实施员工健康监测

各单位要设专人切实掌握员工流动情况，按照当地要求分区分类进行健康管理，对来自疫情重点地区的人员实行集中隔离医学观察。对处在隔离期间和入住集体宿舍的员工，应每日进行2次体温检测，及时掌握缺勤人员健康状况，发现异常情况及时报告并采取相应的防控措施。

三、落实疫情防控措施

1.加强进出人员登记管理。各单位要指派专人对进出单位和宿舍的所有通道进行严格管理，使用“云南抗疫情”微信小程序扫码，员工每次进入单位或厂区时，应在入口处检测体温，体温正常方可进入。

2.保持工作场所通风换气。各单位在条件允许得情况下首选自然通风，如室温因通风有所降低，应提醒工作人员适当加衣保暖。如使用空调，应当确保供风安全充足，所有排风直接排到室外，不使用空调时应当关闭回风通道。

3.保障洗手等设施正常运行。工作场所应设置洗手设备，洗手、喷淋设施应保持正常运行。如无洗手设备，应配备免洗消毒用品。

4.做好工作和生活场所清洁消毒。工作场所、食堂、电梯、卫生间、洗手池、通勤工具等公共区域及相关物品，应由专人负责定期消毒。电梯按钮、门把手等频繁接触部位应适当增加消毒次数。

5.避免员工聚集和集体活动。引导员工在使用通道、电梯、楼梯时有序排队，保持适当间距。减少会议频次和规模，保持会议室空气流通，提倡召开视频或电话会议。适当延长食堂供餐时间，实行错峰就餐，有条件时使用餐盒、分散用餐。

6.规范垃圾收集处理。在公共区域设置口罩专用回收箱，加强垃圾箱清洁，定期进行消毒处理。加强垃圾分类管理，及时收集并清运。

四、指导员工个人防护

1.开展防控宣传教育。采用多种形式加强复工复产后疫情防治知识科普宣传，使员工充分了解防治基本知识。

2.落实个人防护要求。在人员密集场所正确佩戴口罩，养成勤洗手习惯，提倡规律作息和健康的生活方式。

五、规范处置异常情况

1.明确单位防控责任。各单位主要负责人是疫情防控第一责任人，要建立单位内部疫情防控组织体系，明确疫情防控应急措施和处置流程，把防控责任落实到部门和个人。

2.异常情况及时处置。设立隔离观察区域，当员工出现可疑症状时，及时到该区域进行暂时隔离，并报告当地疾控部门，按照相关规范要求安排员工就近就医。如出现确诊病例，密切接触者接受14天的隔离医学观察。

- 2月13日，昆明市规模以上工业企业有445户复工复产，复产率达46.5%，高于全省平均水平10个百分点。
- 玉溪市截至2月9日，开工企业和待复工复产企业数占规模以上企业数的40%。
- 截至2月14日，红河州437户规模以上工业企业中，已有196户企业实现复工复产，复工率达60%。

© Сюй Цинпин

Основные действия предприятий провинции Юньнань по «возвращению к работе и возобновлению производства»

Под уверенным руководством комитета партии и правительства провинции Юньнань в 2020 году региональный валовой продукт провинции составил 2452,190 млрд. юаней, что на 4,0 % больше, чем в предыдущем году, и на 1,7 п.п. выше общестранового уровня. В том числе добавленная стоимость в первичном секторе составила 359,891 млрд. юаней с ростом на 5,7 %; во вторичном секторе – 828,754 млрд. юаней с ростом на 3,6 %; в третичном секторе – 1 263,545 млрд. юаней с ростом на 3,8 %.

Региональный валовой продукт на душу населения в провинции достиг 50 299 юаней, что на 3,3 % больше, чем в предыдущем году. Экономические показатели свидетельствуют, что «возвращение к работе и возобновление производства» во время эпидемии в целом принесло провинции Юньнань заметные плоды. В рамках нынешнего сообщения российским друзьям я хотел бы остановиться только на действиях предприятий провинции Юньнань в ходе «возвращения к работе и возобновления производства».

Командный штаб руководящей группы партийного комитета и правительства провинции Юньнань по реагированию на эпидемию пневмонии, вызванную новой коронавирусной инфекцией, 5 февраля 2020 года выпустил «Извещение о надлежащем выполнении работы по возвращению к работе и возобновлению производства на предприятиях и по предотвращению и сдерживанию эпидемии». В «Извещении» подчеркивалось, что необходимо приложить усилия для активизации возвращения к работе и возобновления производства на предприятиях. Следует строго соблюдать меры по предотвращению эпидемии в рамках возвращения к работе и возобновления производства, сосредоточить внимание на обеспечении поставок и стабилизация цен материалов для профилактики и сдерживания эпидемии и предметов первой необходимости, а также всесторонне усилить организационное руководство возвращением к работе и возобновлением производства.

Следует в кратчайшие сроки организовать начало работы по тем крупным проектам и существенным инженерным задачам, в отношении которых сложились условия для начала работы. Предприятия, у которых полностью реализованы меры по предотвращению и сдерживанию эпидемии, полностью исключены факторы риска и полностью проведено обучение по вопросам безопасности, могут возобновить работу 10 февраля. В «Извещении…» отмечалась необходимость строгого выполнения эпидемиологических мероприятий при возвращении к работе и возобновлении производства, а также необходимость совершенствования системы работы по профилактике и сдерживанию эпидемии на предприятиях. Возвращающиеся к работе предприятия должны были согласно соответствующим требованиям заполнить «Обязательства по предоставлению личной информации о состоянии здоровья» и «Декларацию о состоянии здоровья вернувшихся к работе сотрудников». Основные меры включали следующее.

I. Чёткое установление ответственности

Предприятия, которые возвращаются к работе и возобновляют производство, должны: создать рабочий механизм по профилактике и сдерживанию эпидемии с общей ответственностью главного руководителя; разработать планы профилактики и сдерживания; детализировать меры профилактики и сдерживания; привлечь персонал по профилактике и сдерживанию; также сформировать систему ответственности за профилактику и сдерживание эпидемии всего коллектива сотрудников, которая бы действовала от менеджмента предприятия до цеховых бригад и работников передовой линии по схеме «в горизонтальном отношении до самого края, в вертикальном отношении до самого конца».

II. Мониторинг состояния здоровья сотрудников

Во всех организациях должно быть назначено специальное лицо, которое будет отслеживать реальную ситуацию с перемещениями сотрудников, осуществлять менеджмент состояния здоровья по районам и категориям в соответствии с местными требованиями, централизованно отправлять на карантин и организовывать медицинское наблюдение за сотрудниками, прибывшими из ключевых зон эпидемии. Что касается сотрудников, находящихся на карантине и заселяющихся в коллективные общежития, необходимо два раза в день проводить измерение температуры тела, чтобы быть в курсе состояния здоровья отсутствующих на рабочем месте сотрудников, а при обнаружении аномалий своевременно отчитываться о ситуации и принимать соответствующие меры профилактики и сдерживания.

III. Внедрение мер по профилактике и сдерживанию эпидемии

1. Усиление основанного на регистрации управления входящим и выходящим персоналом. Каждая организация должна назначить специальное лицо для строгого управления всеми путями доступа в и из организации и общежития и применять сканирование кода с помощью мини-приложения WeChat «Юньнань против эпидемии» («Юньнань кан ицин»). Каждый раз, когда сотрудники входят в организацию или на заводскую территорию, им должна изменяться температура, и допуск на территорию разрешается только в случае нормальной температуры.

2. Обеспечение вентиляции рабочих мест. Если позволяют условия, все организации в приоритетном порядке должны использовать естественную вентиляцию. Если температура в помещении понижается из-за проветривания, следует обратить внимание сотрудников на необходимость надеть соответствующую одежду для утепления. При использовании кондиционера необходимо убедиться, что приток воздуха безопасен и достаточен, а весь отработанный воздух напрямую выводится наружу. Когда кондиционер не используется, канал рециркуляции воздуха должен быть закрыт.

3. Обеспечение нормального функционирования оборудования, например, для мытья рук. На рабочем месте должно быть установлено оборудование для мытья рук. Оборудование для мытья рук и распыления антисептика должно быть в нормальном рабочем состоянии. Если оборудование для мытья рук отсутствует, необходимо предоставлять средства дезинфекции, не предполагающие мыться рук.

4. Надлежащее поддержание чистоты и проведение дезинфекции рабочих и бытовых помещений. Такие общественные зоны, как рабочие места, столовые, лифты, туалеты, раковины, транспортные средства для поездок на работу, а также связанные с ними предметы должны регулярно дезинфицироваться специальным лицом. Предметы, с которым часто возникает соприкосновение, такие как кнопки лифта и дверные ручки, следует дезинфицировать с повышенной частотой.

5. Предотвращение скопления сотрудников и сокращение коллективной деятельности. Следует ориентировать сотрудников на то, чтобы пользоваться переходами, лифтами и лестницами в порядке очереди с поддержанием необходимой дистанции между друг другом. Должны быть уменьшены частота и масштаб совещаний, должна поддерживаться циркуляцию воздуха в конференц-залах, а также должно поощряться проведение совещаний в формате видеоконференций или телефонных конференций. Следует надлежащим образом увеличить время работы столовых, реализовывать посменное питание, а также предоставлять питание в коробках и организовывать приём пищи сотрудниками вдали друг от друга, когда позволяют условия.

6. Стандартизация сбора и утилизации мусора. Необходимо установить специальные контейнеры для сбора использованных масок в общественных местах, интенсифицировать очистку мусорных контейнеров и проводить их регулярную дезинфекцию. Требуется нарастить

усилия по раздельной утилизации мусора, осуществлять его своевременный сбор и вывоз.

IV. Ориентирование сотрудников на индивидуальную профилактику

1. Пропаганда и просвещение по профилактике и сдерживанию. Должны задействоваться различные форматы для усиления популяризации знаний о профилактике и контроле эпидемии после возвращения к работе и возобновления производства, чтобы сотрудники в полной мере овладели базовыми знаниями в этой области.

2. Соблюдение требований индивидуальной профилактики. Необходимо обеспечить правильное ношение масок в людных местах, вырабатывать привычку часто мыть руки, пропагандировать соблюдение баланса труда и отдыха и здоровый образ жизни.

V. Упорядоченные действия в аномальных ситуациях

1. Следует установить чёткую ответственность организации за профилактику и сдерживание. Основной руководить организации является первым лицом, ответственным за профилактику и сдерживание эпидемии. Необходимо создать внутреннюю организационную систему для предотвращения и сдерживания эпидемии, чётко установить экстренные меры и порядок действий для профилактики и сдерживания эпидемии, а также довести ответственность по профилактике и сдерживанию до уровня подразделений и отдельных лиц.

2. Своевременные действия в аномальных ситуациях. Должна быть создана зона карантинного наблюдения. Когда у сотрудников появляются подозрительные симптомы, такие сотрудники должны быть временно изолированы в этой зоне. Одновременно информация направляется в местное ведомство по сдерживанию распространения заболеваний, и согласно соответствующим нормам и требованиям для данных сотрудников организуется посещение врача в ближайшей доступности. При подтверждении диагноза лица, тесно контактировавшие с заболевшим, должны пройти 14-дневный карантин с медицинским наблюдением.

————————————————————

- 13 февраля – 445 промышленных предприятий статистически значимого масштаба в городе Куньмин вернулись к работе и возобновили производство; коэффициент возобновления производства составил 46,5%, что на 10 п. п. выше, чем в среднем по провинции.
- В городе Юйси по состоянию на 9 февраля количество работающих предприятий или предприятий, ожидающих возвращения к работе и возобновления производства, составило 40% от общего числа предприятий статистически значимого масштаба.
- По состоянию на 14 февраля в автономном округе Хунхэ 196 из 437 промышленных предприятий статистически значимого масштаба вернулись к работе; коэффициент возобновления производства составил 60%.

新冠疫情影响下中国复工复产的经验

陈辞

2020年，新冠肺炎疫情的爆发给中国经济按下了“暂停键”，习近平总书记第一时间就疫情防控和复工复产发表重要讲话、作出重要指示，为中国打赢疫情防控阻击战提供了根本遵循，在党中央的全力统筹下，打响了疫情防控的人民战、总体战、阻击战，与此同时，各地复工复产按下了“快进键”，人财物有序流动、产供销有机衔接、内外贸有效贯通。2020年中国经济实现了2.3%的增长，是全球唯一一个实现经济正增长的主要经济体，中国脱贫攻坚取得全面胜利，全面建成小康社会。中国作为全球率先有效控制住疫情，率先复工复产的国家，在统筹疫情防控和复工复产方面作出了积极探索，取得了成功经验。

一、应对新冠疫情中国加快推进复工复产的主要做法

一是稳步推动，平衡有序。统筹推进疫情防控和复工复产的关键在于“平衡”。正如习近平总书记强调的，我们国家始终坚持稳中求进的工作总基调，稳是大局，必须确保疫情不反弹，持续抓紧抓实抓细外防输入、内防反弹工作，在稳的基础上积极进取，在常态化疫情防控中全面推进复工复产达产。鉴此，中国各级政府以习近平关于统筹疫情防控和经济社会发展重要论述为行动指南，结合各地实际和形势变化出台了相关指导意见和工作通告，本着突出重点、统筹兼顾，分类指导、分区施策的原则，推进低风险地区企业全面复工复产，尽快恢复正常生产生活秩序；在高风险、中风险地区，继续按照科学防控、精准施策、分区分级等有关要求，统筹做好疫情防控和复工复产工作，有序恢复生产生活秩序。

二是多方开动，纾困破难。中国持续加大宏观政策调节力度，以更加积极有为的财政政策和更加灵活适度的货币政策对冲疫情影响，加大对基层运转和补短板重大项目资金支持力度，保持流动性合理充裕。各地各部门围绕推进复工复产和助企纾困，精准有力及时推出8个方面90项政策，包括发行抗疫特别国债、提升地方政府专项债额度、降税减费、提供专项信贷、扩大再贷款再贴现规模、定向降准、扩大消费等财税、金融、社保等多方面举措，帮助广大企业特别是中小微企业加快复工复产。

三是协同联动，凝聚合力。中国政府遵循以大带小、上下联动、内外互动的总体原则，聚焦重点产业链，通过抓龙头企业推动产业链上下游、大中小企业整体配套、协同复工，切合提高复工复产的整体效益和水平。针对重点产业及领域，包括汽车、电子等产业上下游链条长、精细化程度高、高度依赖供应链体系、对制造业带动作用大的产业，农机等基础性产业，农副食品加工等关系民生保障的产业，原料药等直接影响国际供应链稳定的产业等，持续梳理龙头企业及其核心配套企业名单，动态调整、压茬推进，协调解决企业遇到的实际问题，打通难点、堵点，让产业链有效“转”起来。

四是创新驱动，转变模式。中国充分发挥自身优势，加快培育和发展疫情防控中催生的新型消费、升级消费，探索与新业态新模式发展相适应的体制机制和政策环境，依托“互联网+”等新业态的乘数效应，为复工复产按下“快进键”，为经济社会发展增添新动能。中国近期出台了推进“上云用数赋智”行动、培育新经济发展的实施方案，提出大力支持新零售、在线消费、无接触配送、互联网医疗、线上教育、一站式出行、共享员工、远程办公等新业态。积极支持引导企业通过线上平台、数字化营销等手段开辟新业务、新市场。探索推进电子病例互认共享、职业教育在线实训、在线诊疗和在线教育装备应用等试点。

二、应对新冠疫情中国复工复产的主要经验

一是坚持以人民为中心的发展思想，全力以赴打好疫情防控阻击战。中国把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，面对突发的疫情，充分发挥把关掌舵的领导作用，疫情就是命令，防控就是责任。中国各级政府闻令而动，快速反应，联防联控，精准施策，一切从人民群众的安危出发。

二是坚持发挥党组织作用，全力以赴为疫情防控提供坚强支撑。疫情发生后，全国460多万基层党组织积极响应，9000多万名党员第一时间向党组织报到，根据需要到疫情防控一线；行政体系迅速上情下达，一级传导一级，层层抓落实，尤其是处于最末端的群众自治组织——居委会、村委会，集结力量对全国65万个城乡社区情况进行拉网式排查，确保不漏一户、不少一人。**从上至下，充分发挥全国各级党组织的战斗堡垒作用，为疫情防控，为企业复工复产提供坚强的支撑。**

三是坚持科学有序复工复产，全力以赴以务实举措助推经济平稳运行。各级党委政府切实站在企业的角度思考问题、制定决策、安排部署，以更高要求、更细举措、更暖服务为企业纾难解困，确保企业顺利复工。如**开辟“绿色通道”保复工、“统一调配”保物资、强化“多方联动”保安全等。同时，**疾控、工信、商务、应急、市场监管等部门做好“送上门”服务工作，深入企业一线查看企业疫情防控方案制定、人员管理、货物运输车辆管理、消杀措施落实等情况，指导各单位查缺补漏，保障人员、物资、生产安全，为复工复产单位吃下“定心丸”。

四是坚持充分发挥政治优势，全力以赴凝聚起众志成城的磅礴力量。面对灾难般的传染性疾病考验，全体中国人民在党中央统一领导、统一指挥下，实施最全面、最严格、最彻底的防控举措，发挥出了中国治理体系的独特优势和效能，打赢了这场惊心动魄的抗疫大战，交出了一份令人民满意的答卷。集中体现在**实现全国一盘棋，确保高效有序运转，集中力量办大事，调动一切积极因素，实施全民总动员，广泛发动人民群众。**全民动员体制，最大限度地组织群众、凝聚人心，使亿万人民自觉拧成一根绳，不分男女老幼、不论岗位分工，众志成城打响了一场声势浩大的人民战争，构筑起群防群治齐心抗疫的严密防线。人与人、部门与部门、地域与地域之间的相互协作、相互支援、相互配合，在这次疫情阻击战中得到了充分彰显。

© Чэнь Цы

Опыт Китая по возвращению к работе и возобновлению производства в условиях эпидемии нового коронавируса

В 2020 году вспышка эпидемии новой коронавирусной пневмонии нажала «педаль тормоза» для экономики Китая. Генеральный секретарь Си Цзиньпин сразу же выступил с важной речью и дал существенные указания по предотвращению и сдерживанию эпидемии, а также возвращению к работе и возобновлению производства. Тем самым он заложил базовые правила для победы Китая в борьбе с эпидемией. В условиях всемерной централизованной координации со стороны ЦК КПК развернулась народная война, всеобщая война и война сопротивления для предотвращения эпидемии и взятия её под контроль. В то же время во всех регионах была нажата «педаль газа» возвращения к работе и возобновления производства, что обеспечило упорядоченность потоков людей, капитала и материальных средств; органическое сопряжение производства, поставок и продаж; поддержание в функционирующем состоянии внутри- и внешнеторговых связей.

В 2020 году экономика Китая выросла на 2,3%, став единственной из крупных экономик мира, добившейся положительного показателя экономического роста. Китай одержал всестороннюю победу в борьбе с бедностью и всесторонне построил общество средней зажиточности. Будучи первой страной в мире, которая эффективно взяла под контроль эпидемию и возобновила работу и производство, Китай провёл активные исследования и получил успешный опыт в области координации профилактики и сдерживания эпидемии, а также возвращения к работе и возобновления производства.

1. Основные меры Китая по ускорению возвращения к работе и возобновления производства в условиях борьбы с эпидемией нового коронавируса

Во-первых, стабильное стимулирование, сбалансированность и упорядоченность. Ключ к координации действий по стимулированию профилактики и сдерживания эпидемии и возобновления работы и производства лежит в «балансировании». Как подчеркнул генеральный секретарь Си Цзиньпин, Китай всегда придерживался в работе фундаментального принципа стремления к прогрессу при сохранении стабильности. Стабильность касается общей ситуации. Необходимо обеспечить, чтобы эпидемия не возобновилась, и постоянно прилагать интенсивные, реальные, тщательные усилия к предотвращению ввоза извне и нового скачка внутри. На базе стабильности можно активно двигаться вперёд и всесторонне продвигать возвращение к работе и возобновление производства с выходом на проектную мощность в условиях постоянного ведения работы по профилактике и сдерживанию эпидемии.

В связи с этим правительства на всех уровнях в Китае приняли важные постулаты Си Цзиньпина по общему планированию предотвращения и сдерживания эпидемии, а также по экономическому и социальному развитию в качестве руководящих указаний, выпустили соответствующие руководящие замечания и рабочие извещения в соответствии с местными условиями и изменениями ситуация. На основании принципов акцентирования приоритетов, централизованного планирования и одновременного учёта различных аспектов, руководства с разделением на категории, введения мер в зависимости от района стимулировалось всестороннее возвращение к работе и возобновление производства в районах с низким уровнем риска, чтобы восстановить нормальный порядок производства и жизни в кратчайшие сроки. В районах же с высоким и средним риском продолжилось централизованное планирование надлежащего выполнения работы по профилактике и сдерживанию эпидемии, по возвращению к работе и возобновлению производства согласно соответствующим требованиям, таким как осуществление профилактики и сдерживания на научной основе, введение адресных мер, классификация по районам и уровням, чтобы упорядоченно восстановить нормальный порядок производства и жизни.

Во-вторых, слаженные действия различных сторон, оказание помощи и преодоление трудностей. Китай постоянно наращивает интенсивность регулирующего воздействия своей макроэкономической политики. Он компенсирует влияние эпидемии с помощью более активной налогово-бюджетной политики и более гибкой и подходящей денежно-кредитной политики, увеличивает финансовую поддержку деятельности на низовом уровне и крупных проектов, компенсирующих слабые стороны экономики, а также поддерживает разумную и достаточную ликвидность.

Ориентируясь на стимулирование возвращения к работе и возобновления производства, а также оказания помощи попавшим в трудную ситуацию предприятиям, все районы и ведомства точно, эффективно и своевременно ввели в действие 90 мер в 8 областях. В их число входит эмиссия специальных государственных облигаций для борьбы с эпидемией, увеличение лимита специальных облигаций местных правительств, снижение налогов и сборов, предоставление целевых кредитов, расширение перекредитования и дисконтирования, адресное снижение коэффициента резервирования, комплекс мер в различных областях, включая налогово-бюджетную политику, финансы, социальные гарантии, в том числе расширение спроса, а также содействие широким кругам предприятий (особенно малым, средним и микропредприятиям) в ускоренном возвращении к работе и возобновлении производства.

В-третьих, координация деятельности и сплочение усилий. Следуя общим принципам стимулирования малого за счёт большого, работе в сцепке между высокими и низкими уровнями, налаживании взаимодействия между внутренним и внешним, правительство Китая уделяет особое внимание ключевым производственным цепочкам. За счёт приложения особых усилий на уровне ведущих предприятий стимулируется общая сопутствующая деятельность и синергетическое возвращение к работе в апстриме и даунстриме производственной цепочки, в крупном, среднем и малом бизнесе, что позволяет действенно повысить общую эффективность и уровень возвращения к работе и возобновления производства.

Постоянно корректируется список ведущих предприятий и их ключевых вспомогательных предприятий в следующих отраслях: в ключевых отраслях и сферах, включая автомобилестроение и электронику, с длинными цепочками производства и сбыта, высокой степенью дифференциации, с сильно зависящими от цепочек поставок системами и со значительным стимулирующим воздействием на обрабатывающую промышленность; в базовых отраслях, таких как сельскохозяйственное машиностроение; в отраслях, обеспечивающих жизнедеятельность населения, таких как переработка сельскохозяйственной продукции и дополнительных продуктов питания; в напрямую влияющих на стабильность международных цепочек поставок отраслях, включая лекарственное сырьё. В их отношении осуществляется динамическая корректировка мер и продвижение вперёд, ведётся согласование для решения насущных проблем, с которыми сталкиваются предприятия, достигаются прорывы по сложным и тупиковым моментам, чтобы эффективно «запустить в оборот» производственные цепочки.

В-четвёртых, переход к движущей силе инноваций и изменение моделей. Китай в полной мере использует свои собственные преимущества, ускоряет формирование и развитие потребления нового типа, потребления продвинутого уровня, возникновение которого стимулировала работа по профилактике и сдерживанию эпидемии. Он исследует институциональные механизмы и политические меры, которые были бы совместимы с развитием новых форм и моделей бизнеса. За счёт эффекта мультипликатора от новых моделей бизнеса, таких как «Интернет+», нажимается «педаль газа» для возвращения к работе и возобновления производства, что придаёт новый импульс экономическому и социальному развитию.

Китай недавно представил план действий по продвижению «перехода к облачным технологиям, использованию данных и наделению интеллектом» и содействию развитию новой экономики. В рамках этого была заявлена необходимость решительной поддержки

новых бизнес-моделей, в т.ч. новой розничной торговли, онлайн-потребления, бесконтактной доставки, медицинского обслуживания по интернету, онлайн-образования, комплексных услуг по организации поездок, совместного привлечения к работе сотрудников, удалённой работы. Предприятиям оказывают активную поддержку и ориентируют на создание новых моделей деятельности и новых рынков за счёт таких инструментов, как онлайн-платформы и цифровой маркетинг. Ведутся исследования и продвигаются пилотные проекты в области взаимного признания и обмена электронными медицинскими историями, онлайн-обучения для профессионального образования, онлайн-диагностики и лечения, а также применения оборудования для онлайн-образования.

2. Основной опыт Китая по возвращению к работе и возобновлению производства в условиях борьбы с эпидемией нового коронавируса

Во-первых, неуклонное следование идее развития с постановкой человека во главу угла, направление всех сил на войну сопротивления по профилактике и сдерживанию эпидемии. Китай ставит безопасность жизни и здоровье людей на первое место, и перед лицом внезапной эпидемии в полной мере раскрывает свою руководящую роль в качестве стража у заставы и кормчего у руля. Эпидемия – это приказ, а профилактика и сдерживание – это ответственность. Правительства на всех уровнях в Китае приходят в действие, стоит им услышать приказ, быстро реагируют, действуют в связке для осуществления профилактики и сдерживания, проводят отлаженную политику, во всём исходя из обеспечения безопасности народных масс.

Во-вторых, неуклонное раскрытие организационной роли партии, направление всех сил на создание мощной опоры для профилактики и сдерживания эпидемии. После начала эпидемии более 4,6 миллиона партийных организаций низового уровня по всей стране активно отреагировали на ситуацию. Свыше 90 миллионов членов партии в кратчайшие сроки сообщили партийной организации о готовности действовать по её указанию и при необходимости вышли на передовую линию профилактики и сдерживания эпидемии. В рамках административной системы было быстро налажено движение информации наверх и спуск распоряжений вниз. С одного уровня шла передача сведений на другой, и на каждом уровне осуществлялось претворение указаний в жизнь. Особенно следует отметить роль самых низовых организаций самоуправления народных масс – комитетов городских жителей и сельских комитетов. Они объединёнными усилиями провели всеобъемлющее обследование ситуации в 650 000 городских и сельских общин по всей стране, не упустив ни одно домашнее хозяйство и ни одного человека.

От самых высоких до самых низовых уровней была в полной мере раскрыта защитная роль парторганизаций различных уровней в Китае, которые обеспечили мощную поддержку в деле предотвращения и сдерживания эпидемии, возвращения к работе и возобновления производства на предприятиях.

В-третьих, неуклонное осуществление упорядоченного возвращения к работе и возобновления производства на научной основе, направление всех сил на содействие стабильному функционированию экономики с помощью прагматических мер. Партийные комитеты и правительства на всех уровнях осмысливают проблемы, принимают решения и организуют развёртывание действий, реально смотря на вещи с позиции предприятий; разрешают трудности, с которыми столкнулись предприятия, предъявляя к себе ещё более высокие требования, принимая ещё более проработанные меры и оказывая услуги с ещё большей теплотой, чтобы обеспечить успешное возобновление работы предприятий. Примерами могут служить **открытие «зелёных коридоров» для обеспечения возобновления работы, «централизованная координация и распределение» для обеспечения поставок материальных средств и интенсификация «слаженных действий различных сторон» для обеспечения безопасности и т. п.**

В то же время ведомства в таких областях, как борьба с болезнями, промышленность и информатизация, торговля, реагирование на чрезвычайные ситуации, надзор за рынком,

надлежащим образом выполняют свои обязанности по предоставлению услуг «на дому», глубоко проникают на передовую линию работы предприятий, чтобы проверить разработку ими планов профилактики и сдерживания эпидемии, менеджмент персонала, управление транспортными средствами для грузоперевозок, внедрение мер по дезинфекции и др. Они ориентируют все организации на выявление пробелов и восполнение недостатков, обеспечение безопасности персонала, материальных средств и производства, чтобы придать возобновляющим работу организациям уверенности в завтрашнем дне.

В-четвертых, неуклонное полное раскрытие политических преимуществ, направление всех усилий на сплочение народных сил. Столкнувшись с подобным катастрофе испытанием инфекционным заболеванием, весь китайский народ под единым руководством и командованием ЦК КПК реализовал самые всеобъемлющие, самые строгие и самые тщательные меры профилактики и сдерживания. Тем самым были раскрыты уникальные преимущества и эффективность системы управления Китая, была одержана победа в великой войне борьбы с эпидемией, и этот экзамен был пройден с честью.

В концентрированном виде в рамках единого управления всей страной отражается способность к обеспечению эффективного и упорядоченного функционирования, к концентрации усилий на выполнении больших задач, к активации всех положительных факторов, к всеобщей мобилизации населения и к широкому задействованию народных масс. Система общенародной мобилизации позволяет в максимальной степени организовать массы и сплотить людей, в результате чего сотни миллионов людей сознательно объединяются, подобно тому как из тонких нитей скручивается прочный канат. Будь то мужчины или женщины, пожилые или молодые, независимо от занимаемых должностей, все в едином порыве вступили в славную народную войну и выстроили плотную оборонительную линию массовой профилактики и массовой борьбы, объединения сил в противодействии эпидемии. В нынешней войне сопротивления эпидемии в полной мере проявилось взаимное сотрудничество, взаимная поддержка и взаимное содействие между человеком и человеком, ведомством и ведомством, регионом и регионом.

УПРАВЛЕНИЕ

УДК 352

© Борис Владимирович Карцев
к.э.н., доцент
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: ka-mo@rambler.ru

Kartsev Boris V.
Ph. D., associate Professor
Vladimir branch of RANEPA,
Vladimir

МОДЕЛИРОВАНИЕ КООРДИНАЦИИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ТРАНСАКЦИОННЫЙ ПОДХОД

Modeling the coordination of economic entities of a municipality: a transactional approach

Аннотация: *статья посвящена моделированию координации хозяйствующих субъектов по секторальному вектору «власть – бизнес» в сфере трансакционных отраслей. Даётся понятие «трансакционная услуга органа местного самоуправления».*

Annotation: *the article is devoted to modeling the coordination of economic entities according to the sectoral vector "power – business" in the field of transactional industries. The concept of a transactional service of a local government body is given.*

Ключевые слова: *администрация муниципального образования, моделирование, трансакционные отрасли, трансакционные издержки.*

Keywords: *municipal administration, modeling, transaction industries, transaction costs.*

Успех муниципального управления во многом определяется тем, как в него вовлечены население, работники муниципалитета, депутаты представительного органа власти, бизнес-сообщество, различные заинтересованные группы. Их отношения могут быть деловыми либо эмоциональными (основаны на симпатиях и антипатиях), а по форме – отношения силы, власти, зависимости или, наоборот, партнерства.

В нашем случае бизнес в лице хозяйствующих субъектов является очень важной составляющей в формировании позитивного социального партнерства «власть – бизнес – сообщество». Это обстоятельство вытекает из принципов организации и деятельности местного самоуправления. Прежде всего хозяйствующие субъекты (предприятия) создают такие структурные изменения муниципального образования, которые ведут к экономическому росту, техническому и технологическому прогрессу, повышению качества и улучшению распределения товаров и услуг, созданию рабочих мест. Это не происходит само по себе, а связано с разработкой муниципальной политики по координации всех сфер муниципального образования, в том числе в экономической сфере.

В условиях рыночной экономики прямое вмешательство государственных органов в деятельность хозяйствующих субъектов принципиально и по закону не допускается [1]. Основными принципами здесь являются преобладание частной собственности, конкуренция хозяйствующих субъектов, особая роль государства (в том числе муниципалитета) как координатора и регулятора социально-экономических процессов. Власть формулирует «правила игры»[2].

В нашем случае делается попытка в рамках модели социального партнерства «власть – бизнес – сообщество» сформулировать эффективные механизмы координации по линии «власть-бизнес» (рисунок 1).

Представленная модель задает систему стимулов, направляя деятельность людей по определенному руслу. Этим она **снижает неопределенность** и делает социальную среду более предсказуемой. Когда люди верят в надежность и справедливость законов, договоров и прав собственности, они воздерживаются от попыток мошенничества, кражи, обмана. Представленные связи выполняют свою главную функцию – **экономию трансакционных издержек**.



Рис. 1. Модель социального партнёрства

Трансакционные издержки – издержки взаимодействия между людьми и организациями, поиска информации, ведения переговоров и т. п. Поэтому решение проблемы улучшения конкурентоспособности экономики возможно в первую очередь посредством повышения эффективности механизма государственного и муниципального управления через рыночную координацию хозяйствующих субъектов. Потенциал этих работ является трансакционной услугой органов государственного и муниципального управления

Одним из примеров эффективной координации хозяйствующих субъектов органами публичной власти является формирование системы поддержки малого и среднего предпринимательства с использованием субконтрактной деятельности. Субконтрактация – одна из форм производственной кооперации, в процессе которой одно предприятие (контрактор) поручает иному предприятию (субконтрактору) производство элементов, комплектующих либо выполнение технологических действий в согласовании со спецификациями. Субконтрактация дает возможность предприятиям значительно уменьшить трансакционные расходы, сопряженные с установлением новейших кооперационных взаимосвязей.

Контрактор – ведущее предприятие с минимально нужными собственными производственными мощностями. Промышленный процесс компании-контрактора учитывает передачу юридически независимым организациям части трудов, исполняемых для реализации третьим лицам, и применение производственного потенциала субконтракторов, поставляющих комплектующие, исполняющих согласно заказу работы, некоторые разновидности специализированных НИОКР, предоставляющих услуги.

Как правило, компании-контракторы удерживают за собою такие основные компоненты производственного цикла, как НИОКР, промышленный дизайн, маркетинг, монтаж, покраска, настройка, упаковка и только единичные изготовления, более выгодные и/или несущие в себе основные ноу-хау.

Субконтрактор – организация, поставляющая согласно заказу контрактора и под его контролем долю работы, предназначенной с целью реализации третьим лицам (потребителям). В международной практике, как правило, рассматривается основной вид, когда субконтрактор предполагает собой малое либо среднее узкоспециализированное предприятие.

В настоящее время функционирует такая услуга, как «Биржа субконтрактов». Услуга «Биржа субконтрактов» – это механизм, гарантирующий продуктивный поиск квалифицированных поставщиков. «Биржа субконтрактов» – сервис, рассчитанный на предприятия, желающие осуществить закупку продук-

ции на конкурентной основе у квалифицированного поставщика.

Регламент проведения «Биржи» подразумевает 2 этапа.

На первоначальном этапе происходит процесс знакомства: заказчики представляют собственные фирмы и потребности производств, а поставщики презентуют свои возможности согласно направлениям заказов.

Второй этап – взаимодействия в формате «тет-а-тет» в зоне деловых контактов, где поставщики представляют номенклатуру выпускаемых изделий, определенные технические характеристики, происходит наиболее подробное обсуждение возможностей для сотрудничества.

«Биржа субконтрактов» помогает решить следующие трансакционные вопросы.

Для заказчика:

- сокращение временных издержек, связанных с поиском и отбором квалифицированных поставщиков, способных осуществить заказ в соответствии с техническим заданием заказчика, в сроки, с соблюдением требуемого уровня качества и отвечающего абсолютно всем необходимым требованиям;

- снимается потребность организации предварительных переговоров по вопросам кооперации и субконтрактации, так как переговоры смогут проводиться напрямую в бирже субконтрактов;

- обеспечение предприятием-поставщиком абсолютной и достоверной информации о своих производственных мощностях, степени загруженности, навыках работы и др. для участия в бирже посредством заполнения квалификационной карты предприятия;

- формирование адекватной стоимости на основе механизма конкурентной борьбы возможных поставщиков.

Для поставщика:

- поиск дополнительных заказов с целью дозагрузки производственных мощностей, получение заказа;

- осуществление непосредственных переговоров с заказчиком без посредников в рамках биржи.

Для партнерства:

- формирование подходящих условий с целью развития предпринимательства в промышленности;

- увеличение конкурентоспособности малых и средних промышленных предприятий;

- развитие более результативных форм субконтрактных и партнерских взаимоотношений среди малыми, средними и крупными промышленными предприятиями.

Региональные и местные власти объединяют усилия с целью общего проведения межрегиональных «бирж субконтрактов» - целевых событий по поиску и квалификационному отбору партнеров согласно производственной кооперации для выполнения определенных заказов.

Таким образом, органы публичной власти посредством организации подобных мероприятий будут способствовать экономии трансакционных издержек, повышать эффективность производства, увеличивать налогооблагаемую базу.

Список литературы

1. Карцев Б. В. Моделирование координации налогообложения хозяйствующих субъектов муниципального образования: исходный момент // Учёные записки: научно-практический журнал. – 2021. – № 1 (37).
2. Нестеренко А. Проблемы российской экономики: институциональный подход. – М. : УРСС, 2000.

УДК 338.242

© Валентин Васильевич Катов,
кандидат экономических наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@ mail.ru

V. V. Katov,
PhD in Economics
The Vladimir Branch of the RANEPA

УПРАВЛЕНИЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬЮ И РИСКАМИ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ

Uncertainty and risk management in regional economic processes

Аннотация: *региональное управление экономико-социальными процессами при принятии множества решений подвержено влиянию определенных рисков и факторов неопределенности. Регион есть сложная, открытая, динамически развивающая система, с взаимосвязанностью большинства факторов развития, когда результативность при принятии решений не всегда очевидна. Неопределенность по своей природе имеет множество форм, проявление которых может зависеть как от человеческого фактора, так и от многих процессов, не всегда напрямую связанных с ним. Неопределенность и риск всегда взаимозависимы, риск при принятии управленческих решений однозначно высок при росте неопределенности. Во всех случаях высокий уровень неопределенности подразумевает и большие риски получения конечных результатов в экономике. В работе рассмотрены роль фактора неопределенности и рисков в управлении региональными социально-экономическими процессами.*

Resume: *Regional management of economic and social processes in making a variety of decisions is subject to the influence of certain risks and uncertainties. The region is a complex, open, dynamically developing system, with the interconnectedness of most development factors, when the effectiveness, when making decisions, is not always obvious. Uncertainty by its nature has many forms, the manifestation of which may depend on both the human factor and many processes, not always directly related to it. uncertainty and risk are always interdependent, the risk in making management decisions is unambiguously high with increasing uncertainty. In all cases, a high level of uncertainty also implies high risks of obtaining final results in the economy. The paper considers the role of the factor of uncertainty and risks in the management of regional socio-economic processes.*

Ключевые слова: *управление, регион, риски, неопределенность, прогнозирование, информация, экономическая среда.*

Keywords: *management, region, risks, uncertainty, forecasting, information, economic environment.*

Решение многих экономических проблем регионального уровня невозможно без использования прогнозирования как важного фактора системы управления процессами. Решение перспективных региональных задач без умелого прогнозирования представить сложно. Профессиональный подход к вопросам прогнозирования обеспечивает максимальный конечный результат как в решении экономических, так и иных проблем управления регионом. В то же время следует отметить наличие *фактора неопределенности*, зачастую очень высокого уровня, который не позволяет в полной мере достичь прогнозируемых результатов. Экономическая неопределенность как сумма отдельных факторов влияет на любую экономическую систему. Исследованиям влияния неопределенности на решение многих социально-экономических проблем уделяется многими учеными пристальное внимание.

Так, Кеннет Эрроу, автор теоремы Эрроу, или *«Парадокса Эрроу»,* лауреат Нобелевской премии, о влиянии неопределенно-

сти на большинство социально-экономических задач, утверждает: «Наши познания о ходе дел в обществе и природе тонут *в тумане неопределенности* (курсив наш. – *В. К.*). Вера в определенность… бывала причиной многих бед. Освобождаясь от прошлого, мы можем стать рабами новой религии, убеждений столь же неправомерных, ограниченных и произвольных, как и старые предрассудки. Об этом следует помнить особенно в период реформ, трансформаций и других серьезных преобразований, когда наступает так называемая асимметрия взаимосвязи прошлых и будущих событий <…> где существует неопределенность, там и имеется возможность ее уменьшить, называемая информацией. Информация – понятие, прямо противоположное термину "неопределенность"…» [13].

Еще в 1888 году Томас Эдвард Клифф Лесли, североирландский экономист, входящий в список 100 великих экономистов до Кейнса, в своей работе «*История экономической мысли»* указывал, что «в той мере… в которой развивается промышленность и торговля, происходит… рост ее диверсификации, изменчивости, *неопределенности* (курсив наш. – *В. К.*), непредсказуемости даже на данном этапе ее существования…» [7].

Профессор Чикагского университета Френк Хайнеман Найт в своей монографии *«Риск, неопределенность и прибыль»* (1921г.) указывает, что «…*риск есть измеримая неопределенность* (курсив наш. – *В. К.*), отличающаяся от неизмеримой определенности настолько, что по существу ею не является, а собственно неопределенность связана со случаями неколичественного рода…» [9, 10]. Он считал, что риск предполагает ситуацию, когда известен вероятный, возможный результат, неопределенность же, наоборот, не предполагает такой сценарий, при наличии неопределенности конечный результат неизвестен. Недостаточность наших знаний о будущих событиях является основным критерием неопределенности.

Джон Мейнард Кейнс, английский экономист, ситуацию неопределенности в экономических процессах охарактеризовал как состояние когда «…нет научных оснований для вычисления какой-либо вероятности… тем не менее необходимость действовать и принимать решения заставляет нас игнорировать этот неудобный факт, как если бы у нас был утилитаристский расчет будущих преимуществ и недостатков…» [6].

Неопределенность по своему влиянию на развитие экономики, по оперативному управлению, степени прогнозирования различна. По нашему мнению, экономическая неопределенность есть характеристика изменчивости среды, в том числе и экономической, которая затрудняет прогноз, оценку последствия принимаемых управленческих решений. Экономическая неопределенность характеризует, в первую очередь, изменчивость экономической системы, уровень неспособности субъектов экономики в оценке своих управленческих решений по совокупности ряда факторов, и в основном в силу отсутствия у них необходимой и в достаточном объеме *информации.* Неопределенность, по нашему мнению, не является какой-либо ситуацией, возникающей только и исключительно под воздействием тех или иных факторов и при их устранении исчезающей.

Процесс регионального прогнозирования может осуществляться по различным методикам, применение которых обусловлено рядом исходных данных и целей: точностью прогноза, качеством используемой информации, ожидаемых изменений того или иного параметра исследуемой системы. Регион есть сложная, открытая, динамически развивающая система, с взаимосвязанностью большинства факторов развития, когда результативность при принятии решений не всегда очевидна. В таких случаях следует проводить исследования какой-либо системы в режиме неоднозначности, *неопределенности.* Следует учитывать, что *неопределенность есть неотъемлемая характеристика экономической среды*, в которой находятся все субъекты экономики, в том числе и государство. И, как указывалось ранее, основным источником неопределенности является отсутствие информации в том объеме, который бы позволил дать полноценную и качественную оценку последствий принимаемых управленческих

решений. Восприятие экономической неопределенности достаточно субъективно, соответственно и результаты противодействия могут быть неоднозначны. Следует учитывать основные параметры отбора показателей, влияющих на конечный результат: полнота и достаточность данных, их системность и открытость, непрерывность, качество информационного материала, доверие к источникам информации.

При принятии решений в условиях неопределенности и возможности получения желаемых, прогнозируемых результатов зачастую применяются три модели выбора решений:

- высокая степень *определенности,* когда заранее известен конечный результат при выполнении определенный требований;

- наличие определенного *риска*, когда возможность получения конкретного множества результатов можно просчитать с помощью экспертных оценок;

- высокая степень *неопределенности,* когда вероятность множества конкретных результатов вследствие тех или иных принимаемых решений сложно спрогнозировать или это не имеет смысла.

Характеристику ситуации при принятии решения в процессе деятельности экономических субъектов, связанную с субъективной оценкой конкретного лица сложившейся экономической ситуации, следует воспринимать как результат решения конкретного лица, основанный на риске, в состоянии неопределенности, зависящий от экономических интересов конкретного лица.

Неопределенность по своей природе имеет множество форм, проявление которых может зависеть как от человеческого фактора, так и от многих процессов, не всегда напрямую связанных с ним. Выделим некоторые из них:

- *естественная неопределенность,* влияющая неоднозначно на результаты различного рода деятельности многих субъектов экономики и в целом отраслей, основана на сочетании природно-климатических условий и иных факторов естественного характера;

- *социальная неопределенность*, в основном формируется условиями реализации социальных потребностей конкретных групп населения в существующих социальных параметрах и нормах;

- *поведенческая неопределенность* характеризует степень рациональности действий конкретного индивида как элемента социально-экономической системы;

- *стратегическая неопределенность* связана вариантами принятия решений в условиях существующей конкурентной среды, когда конкурирующим сторонам малоизвестны стратегии поведения, условия принятия решений, действующие бизнес-стратегии;

- *концептуальная неопределенность* проявляется в ситуациях принятия решений, влияющих на долгосрочную перспективу, долговременные прогнозы и планы, когда цели, потенциальные возможности, направления развития, цели собственные и цели конкурентов не имеют жестко очерченных границ, достаточно расплывчаты в существующей социально- экономической среде.

Возможна классификация неопределенности и по таким параметрам, как: неопределенность среды, неопределенность принятия решений, неопределенность последствий принятых решений, неопределенность вариационного свойства (в случае изменения параметров и условий функционирования исследуемой системы, рассматриваются различные варианты от принятых решений).

Говоря о факторах экономической неопределенности, следует учитывать, что они являются как отражением недостатка информации об экономической системе источников рисков, способствующих не в полной мере возможности спрогнозировать последствия управленческих решений, так и то, что они характеризуют ту часть неопределенности, выделенной из множества направлений ее воздействия на экономику, увязанного с конкретным экономическим количественным прогнозируемым, ожидаемым конечным показателем, результатом.

Принятию решений по многим вопросам экономического и иного свойства в условиях неопределенности и различной степени риска способствует использование существующих методик, моделирование тех или иных

ситуаций на получение желаемого результата. Путем различных экономико-математических методик расчета принятия решений в условиях неопределенности выверяется оптимальное решение в данной ситуации. К основным приемам расчета следует отнести: математическое программирование; теорию вероятностей; теорию стратегических игр; теорию статистических решений и др.

Определенность (неопределенность) ситуации в экономических системах формируется конкретными ограничениями, условиями и мерой, уровнем информации об этом. Зачастую имеющаяся информация не отражает состояние экономической системы с параметрами, близкими к тем, которые можно считать оптимальными.

Наличие альтернативных вариантов решения в условиях неопределенности позволяет в управлении экономическими параметрами эффективнее и с большей оптимальностью предвидеть конечный результат от деятельности.

Качество информации, объективность, неравномерность распределения обязывают участников экономических отношений восполнять требуемый объем информации за счет использования иных источников. Однородность информации зачастую не приводит к оптимальным решениям за счет ее возможной недостоверности, ошибочности, и, в конечном счете, участники экономических отношений не могут принять альтернативное решение, срабатывает «стадный» инстинкт.

Как известно, неопределенность и риск всегда взаимозависимы, риск при принятии управленческих решений однозначно высок при росте неопределенности. Во всех случаях высокий уровень неопределенности подразумевает и большие риски получения конечных результатов в экономике. В то же время неопределенность подразумевает альтернативность и множественность выбора экономических решений, которые в дальнейшем влияют на оценку вероятности прогнозируемых результатов.

Неопределенность как ограничитель стабильности экономико-социальных систем во всех ее проявлениях определяет параметры системы в плане стабильности и устойчивости. При высоком уровне управляемости система более адекватно и прогнозируемо реагирует на вызовы внутренней и внешней среды.

Выводы

Управление социально-экономическими процессами в российских регионах, в существующей действительности, трудно представить без наличия *фактора неопределенности,* который, по нашему мнению, с каждым годом возрастает. Остановимся на некоторых моментах, связанных с реализацией национальных проектов и «шоков» от эпидемии коронавируса [1, 2, 3].

«Ковидный» 2019 год стал первым годом торможения промышленной активности не только в нашей стране, но и во всем мире. Шоковое состояние торговых отношений 2019 года несравнимо с тем же кризисом 2009 года, когда темпы роста были гораздо выше темпов роста мирового ВВП [1]. К *росту неопределенности* в экономиках российских регионов следует отнести применение в 2019 году жесткой денежно-кредитной политики, повышение НДС, снижение роста располагаемых доходов. Повышение пенсионного возраста не смогло в планируемых объемах обеспечить экономику дополнительными трудовыми ресурсами [3].

На низкие темпы реализации национальных проектов, озвученных 8 мая 2018 года, по нашему мнению, кроме нерасторопности федеральных органов власти, сложности процедур получения бюджетных средств, сложившегося, в первоначальный период, мнения о некоем саботаже со стороны региональных властей, фактор неопределенности в управлении региональной экономикой имел место. Следует отметить, что важную, если не главную, проблему в реализации национальных проектов сыграли особенности формирования бюджетов всех уровней и их «*долевое*» участие, что в дальнейшем, в разрезе 12 национальных проектов, позволило разработать 76 федеральных проектов [2]. Новшество, которое бы следовало отнести также к *факторам неопределенности* в управлении экономикой регионов, в данном случае за-

ключалось в том, что были сразу озвучены конкретные суммы бюджетных средств, вместо обычного сбора финансовых ресурсов по расчетам исполнителей проектов.

Новые формы межбюджетных трансфертов, запущенные в 2019 году, внесли свою лепту в управление регионами в режиме *неопределенности.* Распределение бюджетных средств с использованием трансфертов по 188 направлениям, из которых 78 привязаны к национальным проектам, определенности в принятии региональных решений не создают [2]. Количество соглашений, которые регион должен согласовать по любому федеральному проекту, зашкаливает, что приносит в управление финансами немалый *фактор неопределенности*. По нашему мнению, в существующих условиях роль *фактора неопределенности и рисков* в управлении региональными социально-экономическими процессами будет иметь тенденцию к постоянному росту.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Роль неопределенности в управлении экономико-социальными процессами региона



Примечание - составлено автором

Список литературы

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru.
2. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru.
3. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://mintrud.gov.ru.
4. Балынин И. В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – № 2. – С. 163-167.
5. Васюнина М. Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации. Современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. – 2016. – № 45 (327). – С. 17-27.
6. Кейнс Дж. М., Мизес Л., Найт Ф. Неопределенность, вероятность, этика [Электронный ресурс]. URL: institutions.com\2251-neopredelennost-veroyatnost-etika.html.
7. Клифф Лесли Т. Е. и др. История экономической мысли [Электронный ресурс]. URL: ru.knowledgr.com.
8. Мониторинг экономической ситуации в России [Электронный ресурс] // Тенденции и вызовы социально-экономического развития. – 2020. – № 7 (109). URL: iep.ru/files/text.
9. Найт Ф. Х. Риск, неопределенность, прибыль [Электронный ресурс]. URL: baguzin.ru.
10. Найт Ф. Х. Риск, неопределенность, прибыль / пер. с англ. – М. : Дело, 2003. – 360 с.
11. Полякова О. А. и др. Бюджетная политика Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Вестник финансового университета. – 2015. – № 5. – С. 6-12.
12. Солянникова С. П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 3-2 (33). – С. 92-97.
13. Эрроу К. Парадокс Эрроу [Электронный ресурс]. URL: https://studme.org.

УДК 327:338

© Валерий Алексеевич Кретинин
профессор кафедры ГМУ Владимирского филиала РАНХиГС,
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ

© Виктор Викторович Кузнецов
кандидат географических наук, доцент

© Лариса Евгеньевна Сафронова
доцент кафедры биологического и географического образования
Владимирского государственного университета имени А. Г. и Н. Г. Столетовых

ПОЛОЖЕНИЕ РОССИИ В МИРОВОМ ГЕОПРОСТРАНСТВЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация: *в статье проводится анализ современного положения России в мировом геопространстве, развития международных связей, участия в создании и работе межгосударственных организаций.*

Abstract*: The article analyzes the current position of Russia in the global geospatial space and the development of its international relations, participation in the creation and work of interstate organizations.*

Ключевые слова*: геопространство, численность населения, территория, ВВП и ВВП на душу населения по номиналу и ППС, военно-стратегический потенциал, международные организации.*

Keywords*: geospatial, population, territory, GDP and GDP per capita at par and PPP, military-strategic potential, international organizations.*

В конце XX века после распада СССР положение России в мировом геопространстве существенно изменилось. Сейчас Россия занимает среди стран мира девятое место по численности населения и первое по размерам территории (табл. 1).

Таблица 1

Численность населения и величина территории ряда стран

Место в мире	Страна	Численность населения, млн. чел.	Площадь, тыс. кв. км	Место в мире	Плотность населения, чел. на 1 кв. км
1	Китай	1405,9	9598	3	146,5
2	Индия	1377,7	3288	7	419,0
3	США	330,0	9519	4	34,7
4	Индонезия	266,9	1905	15	140,1
5	Пакистан	219,1	804	35	272,5
6	Бразилия	212,1	8512	5	24,9
7	Нигерия	209,1	924	32	226,3
8	Бангладеш	171,4	144	94	1190,3
9	Россия	146,7	17125	1	8,6
10	Мексика	127,8	1973	14	64,8
11	Япония	126,0	378	62	333,3
12	Эфиопия	112,1	1127	27	15,7
13	Филиппины	109,2	300	73	364,0
14	Египет	101,0	1001	30	100,9
38	Канада	38,3	9976	2	3,8
51	Австралия	25,9	7687	6	3,4

При этом следует отметить, что в 1991 г. по количеству жителей она располагалась на 6-м месте, за прошедший период ее обошли Пакистан, Бангладеш и Нигерия. Согласно ст. 38 Конституции РФ, «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» [1, с. 11]. Россия имеет низкие темпы прироста численности населения, а в отдельные годы проявляется даже его естественная убыль. С 2005 г. в Российской Федерации проводится целенаправленная демографическая политика, а с 2007 года выплачивает материнский капитал. Ситуация в сфере демографии остается чрезвычайной. По мнению Президента РФ В.В. Путина: «Наша стратегия в том, чтобы вновь выйти на устойчивый рост численности населения, добиться, чтобы в 2030 году средняя продолжительность жизни в России составила 78 лет» [2]. Для этого в стране необходимо вести работу по защите семьи, укреплять социальные гарантии, развивать экономику, образование и культуру. Важно учитывать и то, что Россия - страна многонациональная с непростым религиозным составом населения и сложной административно-территориальной структурой, в РФ, согласно Конституции, входит 85 субъектов (рис. 1), в их числе 22 республики [1]. Все это необходимо учитывать при проведении внутренней и внешней политики, особенно когда в мире активно развиваются процессы сепаратизма, экстремизма и терроризма.

По величине территории Россия прочно занимает первое место в мире и существенно превосходит идущих за ней Канаду, Китай, США и Бразилию. Ей принадлежит 13 %, или 1/8 часть мировой суши. Наша страна занимает межконтинентальное и межокеанское положение (рис. 1). Она расположена и в Европе и в Азии, западная ее точка находится в Калининградской области, восточная - в Чукотском автономном округе, северная - на Земле Франца Иосифа, а южная в Дагестане на границе с Азербайджаном.



Рис. 1. Российская Федерация

Длина ее границ достигает почти 60 тыс. км, из них 20 тыс. км составляют сухопутные границы и почти 40 тыс. км приходится на морские. На суше Россия граничит с 16 государствами (с учетом Абхазии и Южной Осетии). Только морские границы Россия имеет с двумя странами - США и Японией. Россия выходит к 12 морям трех океанов и Каспийскому морю (озеру). В реестр морских портов России включены 67 портов, крупнейшими из них являются Новороссийск, Усть-Луга, Калининград, Санкт-

Петербург, Мурманск, Архангельск, Владивосток, Находка.

У Российской Федерации самое большое число стран соседей - 18, она имеет многососедское положение. В этих условиях важно налаживать дружеские отношения со всеми странами. Однако ряд стран-соседей, в частности Эстония, Латвия, Литва, Япония, предъявляют России территориальные претензии. Согласно статье 4, пункту 3: «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» [1, с.4]. Украина требует вернуть ей Крым и Севастополь, хотя они перешли к России в результате всенародного референдума. Следует заметить, что на это большое влияние оказало и решение о том, что единственным государственным языком на Украине является украинский. К этому сейчас добавился новый закон о коренных народах. В Киеве в августе 2021 г. был проведен саммит «Крымская платформа», в котором приняли участие представители 43 государств и ряда международных организаций, в частности НАТО, ЕС, ГУАМ, но руководители ведущих стран мира (США, Великобритания, ФРГ, Франция, Япония) не приняли в нем участия.

Об уровне развития стран и уровне жизни их населения многое говорят показатели объема ВВП и ВВП на душу населения. Они определяются или по номиналу их валют к доллару США (табл. 2), или по паритету покупательной способности (ППС) (табл. 3).

По номиналу валют Россия занимала, по данным Всемирного банка, в 2020 г. 10-е место, а по производству ВВП на душу населения только скромное 60-е место. Безусловно, ее нельзя отнести к числу стран-лидеров, по производству ВВП на душу населения она немного превосходит среднемировой показатель, но в 9,7 раза уступает Люксембургу, который занимает первое место, и в 5,5 раза США, которые располагались на 7-м месте (табл. 2). По первому показателю она уступает США, Японии, Великобритании, лидерам Евросоюза - Германии, Франции и Италии, но немного превосходит Канаду и существенно Южную Корею, Австралию, Испанию и Мексику.

Таблица 2

ВВП и ВВП на душу населения по номиналу

ВВП объем, млрд. USD	Страна	Место в мире	ВВП на душу населения, USD	Место в мире
20453	США	1	59532	7
12238	Китай	2	8827	71
4872	Япония	3	38428	25
3677	Германия	4	44470	17
2622	Великобритания	5	39720	22
2601	Индия	6	1040	138
2583	Франция	7	38477	24
2056	Бразилия	8	9821	67
1935	Италия	9	31953	26
1659	Россия	10	10743	60
1653	Канада	11	45032	16
1531	Р. Корея	12	29743	28
1323	Австралия	13	53800	10
1311	Испания	14	28157	31
1151	Мексика	15	8903	69
62,4	Люксембург	72	104104	1
80737	мир	всего	10714	в среднем

По мнению многих экономистов, более правильную картину об уровне развития стран и уровне жизни населения в них дают ВВП и ВВП на душу населения, рассчитанные по паритету покупательной способности (ППС). По объему ВВП в расчете по ППС Россия в мире занимает 6-е место, правда, по производству ВВП на душу населения только 50-е, превосходит среднемировой показатель почти в 1,7 раза.

Таблица 3

Величина ВВП и величина ВВП на душу населения по ППС

ВВП объем, млрд. USD	Страна	Место в мире	ВВП на душу населения, USD	Место в мире
27397	Китай	1	16785	79
21428	США	2	62281	8
11043	Индия	3	7034	128
5712	Япония	4	43236	29
4444	Германия	5	56052	15
4390	Россия	6	29181	50
3736	Индонезия	7	12302	104
3481	Бразилия	8	15259	90
3162	Великобритания	9	48710	24
3062	Франция	10	49435	22
2616	Мексика	11	20411	67
2455	Италия	12	44197	27
2362	Турция	13	27875	52
2320	Республика Корея	14	43029	30
75,2	Люксембург	111	121293	1
135670	мир	всего	17680	в среднем

В развитии любой страны большое значение имеет транспортная инфраструктура. Россия имеет протяженную сеть железных и автомобильных дорог (табл. 4 и 5). По длине железных дорог она занимает 3-е место в мире после США и Китая, по длине автодорог она находится на 5-м месте. Однако по плотности железных дорог она занимает только 80-е место, уступая среднемировому показателю в 1,67 раза, но превосходит Австралию, Канаду и Бразилию. Железные дороги размещены по территории России неравномерно. Очень слабо их сеть развита в Сибирском, Дальневосточном федеральных округах и зоне Севера.

Таблица 4

Длина и плотность железных дорог ряда стран мира

Место в мире	Страна	Длина железных дорог, тыс. км	Плотность железных дорог, км на 1000 кв. км	Место в мире
1	США	257,7	23,3	40
2	Китай	124,0	9,5	80
3	Россия	87,0	5,1	61
4	Индия	67,4	19,5	44
5	Канада	46,6	4,7	85
6	Германия	43,5	117,6	3
7	Австралия	38,4	5,0	82
8	Аргентина	37,0	13,3	52
9	Франция	29,9	54,5	18
10	Бразилия	29,8	3,4	97
11	Япония	27,3	72,2	10
всего	мир	1370,8	8,5	

По длине автомобильных дорог Россия незначительно превосходит Японию и Францию, хотя по размерам территории она больше Японии в 45,3 раза, а Франции - в 31,3.

Таблица 5

Длина и плотность автодорог

Место в мире	Страна	Длина автодорог, тыс. км	Плотность автодорог, км на 1000 кв. км	Место в мире
1	США	7150,0	675,5	48
2	Индия	5903,3	1010,1	38
3	Китай	5012,5	402,3	70
4	Бразилия	1751,9	205,7	102
5	Россия	1553,7	57,5	151
6	Япония	1279,7	3185,2	10
7	Франция	1090,2	1870,4	17
8	Канада	1042,3	104,4	134
9	Австралия	873,6	105,0	132
10	ЮАР	750,0	296,6	82
11	Испания	683,2	1348,1	30
12	Германия	644,5	1805,2	18
13	Таиланд	597,7	350,9	72
14	Индонезия	524,0	229,9	96
	мир		246,2	

России необходимо активно развивать транспортную инфраструктуру, особенно сеть скоростных дорог. В национальных проектах этой проблеме уделяется большое внимание. Реконструируется «Транссиб», строятся вторые пути вдоль «БАМа», новые железные дороги на севере в местах добычи природного газа. Создаются поезда, скорость которых будет превышать 400 км в час. Построен железнодорожный и автомобильный мост между Крымом и Краснодарским краем. Строятся автотрассы в центре, автотрасса «Таврида» от Керчи до Севастополя.

Большое внимание Россия уделяет модернизации Северного морского пути, реконструируются порты, для отгрузки природного газа построен на Ямале новый порт Саббета, создается новый ледокольный флот, в том числе и атомный. Северный морской путь должен стать круглогодичным и обеспечить надежную связь между Восточной Азией и Западной Европой.

После окончания холодной войны геопространство мира претерпело большие изменения, по мнению геополитиков США, после ликвидации СЭВ и Варшавского договора, распада СССР мир стал однополярным во главе с США. Ведущей военной международной организацией остается НАТО, которое после 1992 года существенно расширилось. К 1992 г. в НАТО входило 16 стран, после в состав вошли в 1999 г. Венгрия, Польша и Чехия; в 2004 г. Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония; в 2009 г. Албания и Хорватия; в 2017 г. Черногория; а в 2020 г. Северная Македония. Число стран в составе НАТО достигло 30, территориально блок существенно сдвинулся на восток.

Роль той или иной страны в мировом геопространстве в значительной степени определяется ее военно-стратегическим потенциалом. Россия среди стран мира по военно-стратегическому потенциалу делит с США 1-2-е место (табл. 6). При этом следует иметь в виду, что наша страна уделяет большое внимание особенно модернизации и развитию своих военно-космических и военно-морских сил. Российская армия постоянно получает новые все более современные виды боевой техники, многое было показано в Москве на Международном военно-техническом форуме «Армия-2021».

Таблица 6

Сильнейшие армии стран мира

	США	Россия	Китай	Индия	Франция	Япония
Людские ресурсы, млн. чел.	144,9	69,6	752.9	622,5	30,1	53,9
Танки	6287	21932	13050	4184	406	1004
Авиация	13398	4078	3187	2082	1248	1572
Ядерные боеголовки	1350	2076	400	120	280	0
Авианосцы	24	1	1	1	4	4
Субмарины	68	56	76	16	10	18

При этом следует отметить, что по величине военных расходов Россия на развитие армии тратит средств в 12,6 раза меньше, чем США, и в 4,1 раза меньше, чем Китай (табл. 7). Это объясняется задачами и структурой нашей армии. Она существенно меньше по численности военнослужащих армий Китая (10,5 раза), Индии (8,9 раза) и даже США (2,1 раза). В отличие от США у нас нет многочисленных военных баз за рубежом.

Таблица 7

Военные бюджеты крупнейших стран мира

Место в мире	Страна	Расходы, млрд. долларов	Доля от ВВП страны, %
1	США	778,0	3,7
2	Китай	252,0	1,7
3	Индия	72,9	2,9
4	Россия	61,7	4,3
5	Великобритания	59,2	2,2
6	Саудовская Аравия	57,5	8,4
7	Германия	52,8	1,4
8	Франция	52,7	2,1
9	Япония	49,1	1,0
10	Республика Корея	45,7	2,8

Традиционно в конце XX- начале XXI в. ведущую роль в мировой политике и экономике играли страны «Большой семерки», в которую входили США, Япония, Франция, Великобритания, Италия и Канада.

В 1999 г. было принято решение о создании «Большой двадцатки», в которую вошли: Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР, Южная Корея, Япония и Евросоюз (ЕС). Саммиты большой двадцатки с ноября 2010 г. проходят ежегодно. В 2017 г. он проходил в Германии, в 2018 г. в Аргентине, в 2019 г. в Японии, в 2020 г. в Саудовской Аравии, а в 2021 г. в Италии.

По мнению Президента России В.В. Путина: «Смысл и содержание политики России на международной арене – обеспечить мир и безопасность для благополучия наших граждан, для стабильного развития страны» [2]. Россия принимает активное участие в работе ООН и Совета Безопасности. С 1991 г. она входит в состав СНГ. Главная задача этой организации - регулирование отношений между государствами, ранее входившими в состав СССР, в работе СНГ в разной степени прини-

мают участие все страны бывшего СССР, за исключением стран Прибалтики. Более тесно Россия взаимодействует с Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном. Совместно с Белоруссией ведется работа по созданию единого государства.

В 2001 г. была основана Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). В настоящее время в ШОС входят: Индия, Казахстан, Киргизия, Китай, Пакистан, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Россия последовательно расширяет с ними разнообразные политические и экономические связи. В рамках этой организации реализуется грандиозный проект «Шелковый путь», для расширения связей между Востоком и Западом.

В 2006 г. была основана организация БРИКС, в которую сейчас входят: Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР, название организации складывается из первых букв, входящих стран, что очень похоже на английское слово - bricks, что означает кирпичи. К тому же этой группой стран в будущем будет определяться рост мировой экономики.

В 2016 г. группой стран был создан «картель» «ОПЕК+», в который вошли 10 стран – Азербайджан, Бахрейн, Бруней, Казахстан, Малайзия, Мексика, Оман, Россия, Судан и Южный Судан. Этот картель был создан странами из-за их недовольства ценами на мировом нефтяном рынке.

В 2015 г. начал функционировать Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в который входят: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Россия. До этого они организовали ЕврАзийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). ЕАЭС – международная региональная экономическая интеграция, которая обеспечивает свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, обеспечивает проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики.

Существенное место в жизни России играет Организация Договора о коллективной безопасности (ОДБК), начало формирования которому было положено в 1992 г. В состав ОДБК входят Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан. Целями деятельности этой организации были провозглашены укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, при этом приоритет в деятельности отдают политическим средствам.

На основе взаимного уважения наша страна выстраивает свои связи с абсолютным большинством стран мира в Азии, Африке, Латинской Америке, со многими странами Европы. Правда, в этих условиях США и страны НАТО считают Россию врагом номер один. Российская Федерация оказывает содействие в урегулировании конфликтов в Сирии, Ливии, Венесуэле, в районе Нагорного Карабаха.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 1 июля 2020 года. – М. : АСТ, 2020. – 64 с.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Рос. газ. – 2021. – 22 апреля.
3. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М. : Мысль, 1983. – 350 с.
4. Колосов В. А., Мироненко Н. С. Геополитика и политическая география. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 479 с.

УДК 338.28

© Михаил Алексеевич Розенков
заместитель начальника опытного производства ВНИИ «Сигнал», аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС, г. Владимир, E-mail: mehel33@mail.ru

Mikhail Alekseevich Rosenkov
Deputy Head of Pilot Production VNII "Signal", post-graduate student of the Department of Management of the Vladimir branch of the RANEPA, Vladimir

ПРОБЛЕМЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОПЫТНО-СЕРИЙНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация: *проектное управление позволяет повысить эффективность деятельности организации, однако при этом возникают проблемы, пренебрежение которыми может привести к негативным результатам. В настоящей статье показано, что наряду с встроенными проблемами проектного управления могут возникнуть и проблемы, отражающие специфику состояния конкретных организаций, которые могут быть выявлены и подготовлены к разрешению с помощью основных положений системного подхода.*

Annotation: *Project management can improve the efficiency of the organization, however, problems arise, the neglect of which can lead to negative results. This article shows that along with the built-in problems of project management, problems can arise that reflect the specifics of the state of specific organizations, which can be identified and prepared for resolution using the main provisions of the systematic approach.*

Ключевые слова: *проектное управление, механизмы, стратегия, опытно-серийное производство, проблемы управления.*

Keywords: *project management, mechanisms, strategy, pilot production, management problems.*

Опираясь на основные положения системного подхода, исследователи формируют совокупность принципов (основных правил) программно-проектного управления в опытно-серийном производстве ОПК, среди которых выделяют организационные (цепной связи, ингрессии, подбора, подвижного равновесия, слабого звена), мотивационные (полимотивированности поведения, иерархичности мотивов, справедливости, подкрепления) и информационные (иерархичности информации, целесообразности технологической и экономической, открытости, направленности развития, консолидации и безопасности, а также достаточности данных) [15, с. 62-63].

Хотя, на наш взгляд, полнее (комплексно) эти принципы могут быть представлены в рамках всех функций управления [12, с. 79-109]: прогнозирования, планирования, организации, координации, мотивации, учета и контроля, а не только тех трех, что приведены выше. Например, как отмечают исследователи, прогнозирование уровня затрат опытного производства [23] позволяет рационально использовать ресурсы проекта, а прогнозирование перспектив развития (формирование стратегии [11, с. 31]) обеспечивает конкурентное преимущество при распределении гособоронзаказа. И, как отмечают исследователи инновационной активности организаций авиационной направленности ОПК [1], прогнозирование перспектив (построение стратегии) на основе диверсификации военного производства повышает результативность НИОКТР, а алгоритмы оптимизации оценки указанных результатов позволяют корректно обосновывать цену продукции.

Однако несистемное использование проектного подхода (реализация только отдельных его элементов) [5] таит в себе и ряд проблем в управлении организацией. Среди таких проблем выделяются ограниченность

ресурсных возможностей и низкий уровень прозрачности реализуемых проектов [10, с. 18], а также сложность сочетания проектного управления с процессным и системного отражения проектов в стратегии развития организации в целом. Тут же отмечается проблема недостаточной профессиональной подготовленности и стимулирующих механизмов к реализации инновационных изменений в деятельности работников организаций. Что касается органов власти и управления в деятельности коммерческих организаций, реализующих проекты по заданию государства, то исследователями отмечается недостаточная гибкость во взаимодействии указанных структур при неполной нормативной базе в части проектного управления реализацией государственных заданий [10, с. 19].

Отмечаются также проблемы понимания управленцами сути проектного управления и сложности сочетания линейно-функциональной и матричной структур управления. Кроме того, показано, что наряду с отмеченными внутренними проблемами организаций угрозу для реализации проектов могут создавать факторы внешней среды [18], а также проблему может создавать ненадлежащая оценка рисков (технических, временных, экономических, финансовых [14, с. 433] и, добавим, социальных рисков). И наряду с уже отмеченной проблемой в части требуемой квалификации персонала называются как проблема значительные затраты всех видов ресурсов, необходимых для реализации процедур проектного управления [14, с. 432].

В то же время управление проектами в работе исследователей рассматривается как инструмент, обеспечивающий возможность формировать показатели результатов деятельности в рамках стратегического менеджмента, с помощью которых можно реализовать процедуры оперативной диагностики и оценки текущего состояния организации [7].

Рассмотрение проблем проектного управления в части реализации полномочий органов власти, задающих тон опытно-серийного производства, позволяет акцентировать внимание на нехватке бюджетных ресурсов для финансирования большого числа проектов при использовании чисто административных механизмов управления и стратегически не согласованных приоритетов развития, а также недостаточной прозрачности процедур реализации проектов. Кроме того, процесс адаптации принципов проектного управления иногда приводит к отказу от принципов процессного управления, что снижает эффективность деятельности организации в целом. А сопротивление со стороны работников организации при внедрении принципов проектного управления сопровождается пассивностью, разрушающей инновационные процессы [10, с. 18].

К тому же «нечеткое распределение функциональных обязанностей» [6, с. 54] усугубляет проблемы внедрения инновационных проектов в организации. В том же аспекте отмечаются проблемы проектного управления, связанные с качеством управления при ненадлежащем учете факторов внутренней среды организации [5, с. 64].

Эффективность инновационной деятельности опытно-серийного производства определяется и способностью организации обеспечить интеграцию проектного и стратегического управления в своей деятельности [20].

Стратегическое управление основано на инновационности в части внесения в организацию изменений [22, с. 247], позволяющих осуществить переход на более эффективный с точки зрения конкуренции уровень. В этом плане в период реализации стратегии нарастает энтропия [24, 621] как мера неопределенности, что сопровождается сопротивлением [19, с. 42] организации в лице ее работников. Одним из механизмов снижения энтропии можно считать проектное управление, поскольку оно позволяет вносить изменения в организацию поэтапно, придерживаясь тех целей, которые определяют сущность стратегического развития организации. В этом случае изменения сопровождаются стабильным движением к намеченным целям, что обеспечивает адаптацию к новым условиям всех механизмов жизнедеятельности организации.

Тем самым решается одна из встроенных проблем [21, с. 310] развития организа-

ций - сочетание стабильности и изменений. Более того, проектное управление позволяет осуществлять корректировку стратегии развития организации по мере реализации проектов и приближения к намеченным целям, делая механизм стратегического управления итерационным [12, с. 31].

Учитывая, что механизмы формирования и реализации стратегии, по мнению выдающихся исследователей современности [2, 3, 4, 8, 9, 17], находятся в стадии становления и обновляются время от времени, а также, принимая во внимание, что проекты представляют собой подсистемы стратегии как явления [12, с. 97], можно предположить, что обновление механизмов реализации инновационных проектов в опытно-серийном производстве возможно и обладает значительной актуальностью для современных российских организаций.

Подводя итоги, отметим, что в реализации проектного управления присутствуют проблемы, которые отражают как принципиальные противоречия проектного управления, так и специфику ситуации, в которой находится конкретная организация. С позиций системного подхода важно рассматривать проект как часть стратегии развития организации, а проектное управление как подсистему стратегического менеджмента.

Список литературы

1. Батьковский А. М., Батьковский М. А., Хрусталев Е. Ю. Оценка научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, обеспечивающих диверсификацию производства // Актуальные проблемы экономики и права. – 2021. – Т. 15. – № 1. – С. 31-42.
2. Боумен К. Стратегия на практике. – СПб. : Питер, 2003. – 251 с.
3. Виханский О. С. Стратегическое управление. – М. : Экономистъ, 2008. – 296 с.
4. Гапоненко А. Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: учебное пособие. – М. : Изд-во РАГС, 2001. – 223 с.
5. Гуринов А.В. Роль проектного подхода к реализации стратегического развития АПК с учетом анализа эволюции проектного управления // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. – 2019. – № 6 (75). – С. 61-69.
6. Жданов Э., Исхакова А. Гибкий подход к проектному управлению как инструмент эффективного внедрения инноваций // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2019. – № 1 (145). – С. 52-55.
7. Жидко Е. А., Лелецкий Д.Н. Сбалансированная система показателей эффективности проектного управления // Вестник Воронежского института высоких технологий. – 2016. – № 2 (17). – С. 101-104.
8. Зуб А. Т., Локтионов М. В. Стратегический менеджмент. Системный подход. – М. : Генезис, 2011. – 848 с.
9. Катькало В. С. Исходные концепции стратегического управления и их современная оценка // Российский журнал менеджмента. – 2003. – № 1. – С. 7-30.
10. Кудеева А. Р. Проектное управление в России: Проблемы и перспективы // Плехановский барометр. – 2017. – № 3. – С. 17-20.
11. Лапыгин Д. Ю., Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент: бакалавриат и магистратура. – М. : Эксмо, 2010. – 432 с.
12. Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. – М. : Инфра-М, 2014. – 208 с.
13. Лапыгин Ю. Н. Теория менеджмента: учебное пособие. – М. : КноРус, 2016. – 316 с.
14. Лященко Ю. В. Проектный подход к управлению в инновационной деятельности // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. – 2016. – Т. 2. – С. 432-434.

15. Маликова Д. М. Программно-проектное управление как организационно-экономический базис опытно-серийного производства ОПК // Общество, экономика, управление. – 2018. – Т. 3. – № 2. – С. 58-67.
16. Медоуз Д. Х. Азбука системного мышления. – М. : БИНОМ, Лаборатория знаний, 2010. – 343 с.
17. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. – СПб. : Питер, 2000. – 336 с.
18. Мударисова Г.Р. Проблемы внедрения и реализации проектного управления в организации // // Современные научные исследования и разработки. – 2018. – № 3 (20). – С. 809-813.
19. О'Коннор Дж. Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 256 с.
20. Попов В. Л. Интеграция стратегического и проектного управления в банковской сфере деятельности // Инновационное развитие экономики: тенденции и перспективы. – 2015. – Т. 1. – С. 281-286.
21. Пригожин А. И. Методы развития организаций. – М. : МЦФЭР, 2003. – 408 с.
22. Пригожин А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. – М. : Дело, 2010. – 432 с.
23. Смоляков О. А. Роль прогнозных оценок расходов при опытном производстве, применение полученных результатов и их управление в экономической системе предприятий авиадвигателестроения // Вопросы региональной экономики. – 2020. – № 4 (45). – С. 191-198.
24. Теория систем и системный анализ в управлении организациями: Справочник: учеб. пособие / под ред. В. Н. Волковой и А. А. Емельянова. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 848 с.

ПРАВО

УДК 347.155

© Андрей Викторович Баринов,
кандидат юридических наук, доцент
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Владимирский филиал РАНХиГС
г. Владимир
e-mail: barinov-vlad@inbox.ru

A. V. Barinov,
Candidate of Legal Sciences,
Assistant Professor
Head of the Civil Law Disciplines Department
Vladimir branch of the RANEPA, Vladimir

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ ГРАЖДАН КАК ОСНОВА ПРАВООТНОШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

Legal regulation of electronic identification of citizens as the basis of legal relations in the information society

Аннотация: *в статье исследуется становление и развитие правового обеспечения электронной идентификации граждан как необходимого элемента для установления правоотношений в условиях информационного взаимодействия субъектов права. На основе анализа норм законодательства в сфере информации и информационных технологий последовательно раскрываются особенности и недостатки таких средств электронной идентификации граждан, как электронная подпись, электронная идентификационная карта, биометрические данные. В работе сделан вывод о публично-правовом подходе в решении вопроса электронной идентификации граждан, что может оказать отрицательное влияние на развитие частных правоотношений.*

Abstract: *The article examines the formation and development of legal support for electronic identification of citizens, as a necessary element for establishing legal relations in the context of information interaction of subjects of law. Based on the analysis of legislation in the field of information and information technology, the features and disadvantages of such means of electronic identification of citizens as an electronic signature, an electronic identification card, and biometric data are consistently revealed. The paper draws a conclusion about the public-law approach to solving the issue of electronic identification of citizens, which can have a negative impact on the development of private legal relations.*

Ключевые слова: *правовое регулирование, электронная идентификация гражданина, идентификация и аутентификация, электронная подпись, электронная идентификационная карта, биометрические данные, государственные услуги, информационно-телекоммуникационная сеть.*

Keywords: *legal regulation, electronic identification of a citizen, identification and authentication, electronic signature, identification document, biometric data, public services, information and telecommunication network.*

Появление в последнее время многочисленных фундаментальных исследований [1-6], посвященных вопросам регулирования правоотношений в условиях внедрения информационных технологий, расширения общественных отношений в сети «Интернет» и развития цифровой экономики, говорит о том, что вопросы информатизации и цифровизации оказывают существенное влияние на формирования новой системы правового регулирования общественных отношений.

В условиях перехода общественных отношений в информационное пространство ключевое значение приобретает вопрос на-

дежной идентификации субъектов в информационно-телекоммуникационной среде. Причем использование традиционных идентификаторов, средств и способов идентификации участников общественных отношений в информационной системе, таких как фамилия, имя, отчество гражданина, номер паспорта и адрес места жительства, затруднительно. Случаи, когда граждане выдавали себя за других путем подделки паспорта, возникали и до появления сети «Интернет». С переходом общественных отношений в информационное пространство сети «Интернет» для многих граждан стало обычным делом регистрироваться на сайтах и вступать в отношения с другими лицами под чужим именем, под разными именами или вообще анонимно. И если такие обстоятельства при получении гражданином информации с сайтов или общении в социальных сетях юридического значения не имеют, то при совершении юридически значимых действий проблема идентификации становится наиболее острой, так как необходимо решить ключевой вопрос: как достоверно установить, с кем ты в действительности имеешь дело. Проблема состоит в том, что субъект права в сети «Интернет» может быть вообще неидентифицированным, вместо этого создается юридическая фикция (или презумпция) определенного лица, что требует новых подходов и к теории правоотношений [7]. В этой связи с целью расширения возможностей субъектов совершать юридические действия в информационно-телекоммуникационной сети необходимо не только техническое решение проблемы идентификации участников через создание цифровой личности, но и их нормативное закрепление. Без этого невозможно построение доверительных отношений между субъектами цифрового пространства как общества взаимосвязанных и доверяющих друг другу лиц, каждый из которых может на основе персональных и биометрических данных однозначно установить настоящих участников этого сообщества.

Работы по созданию системы электронной идентификации личности и ее правового регулирования в информационно-телекоммуникационной сети ведутся в РФ более 10 лет. Начало этому процессу было положено принятием законов о цифровой подписи, сначала в 2002 году [8], а потом заменившего его в 2011 году [9]. В настоящее время в РФ установлено три вида электронной подписи (ЭП), причем только квалифицированная электронная подпись (КЭП), выданная аккредитованным удостоверяющим центром, признается аналогом собственноручной. Электронный документ, подписанный такой подписью, признается равнозначным документу на бумажном носителе и может использоваться как в частных, так и в публичных правоотношениях. Кроме того, КЭП можно не только подписывать документы, но и использовать ее в системах, в которых требуется идентификация через единую систему идентификации и авторизации (ЕСИА). Используя КЭП, пользователь может входить на портал госуслуг и сайты государственных органов, подключенные к системе ЕСИА. В этом случае юридические действия, совершенные на этих сайтах с КЭП, приравниваются к действиям, заверенным собственноручной подписью. Достоинством КЭП является то, что с ее помощью можно быстро провести защищенную идентификацию, причем не только физического лица, но и юридического, что крайне важно для гражданского оборота. Так как КЭП - это информация в электронной форме на электронном носителе, а средства КЭП – это шифровальные (криптографические) средства, используемые для ее создания, то и уязвимость КЭП связана с необходимостью обеспечения конфиденциальности ключа ЭП и ее носителя и устареванием алгоритмов шифрования. Даже самую защищенную электронную подпись гарантированно можно «взломать» и фальсифицировать удостоверенный ею документ [10]. Кроме того, создание и выдача сертификатов КЭП возложены на аккредитованные удостоверяющие центры, которых в РФ более 500 [11], и до сих пор нет единого реестра таких центров. Проблема получения незаконного доступа к ключу проверки КЭП через удостоверяющие центры с последующей подачей в Росреестр заявления от имени собственника в электронной форме привела в свое время к возникновению мошеннических

схем по завладению чужой недвижимостью. Законодателю удалось вовремя скорректировать соответствующие нормы [12] и предотвратить реализацию этой мошеннической схемы, что в целом не решает проблемы использования КЭП, например, регистрации на чужое имя юридического лица. Можно согласиться с мнением, что в силу правового нигилизма и недостаточной компьютерно-технической образованности населения электронная подпись является довольно рискованным способом взаимодействия с государством и частными лицами [13]. С целью усиления правовой защиты лиц, использующих КЭП, были внесены изменения в закон об ЭП [14]. Так, с 01.01.2021 вводится новый участник электронного взаимодействия для лиц, подписавших электронный документ, – это доверенная третья сторона. В законе об ЭП даются ее определение и требования к ней, порядок проверки электронной подписи и перечень услуг, оказываемых доверенной третьей стороной. В частности, доверенная третья сторона подтверждает действительность электронных подписей, используемых при подписании электронного документа, проверяет соответствие всех квалифицированных сертификатов, используемых при подписании электронного документа, и, самое главное, проверяет полномочия участников электронного взаимодействия. Вступившие в силу нововведения являются одним из элементов формирования цифровой личности в информационно-телекоммуникационной сети и будут способствовать развитию доверия при взаимодействии органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц с применением ЭП.

Другой проблемой, связанной с ЭП, является ее использование только в правоотношениях по обмену электронными документами, это не охватывает другие юридически значимые действия в информационно-телекоммуникационной сети, в частности выражение согласия на совершение действия в адрес лица или совершение пользователем конклюдентных действий, в том числе перевод денежных средств. Кроме того, срок действия ключа КЭП ограничен (12 месяцев), а его выдача требует денежных расходов.

Можно согласиться с рядом авторов, которые считают, что КЭП в ее традиционном понимании уходит в прошлое. Современные технологии позволяют идентифицировать человека по биометрическим данным, по голосу, по видеозаписи и т.д. Даже по видеозаписи раскрытого паспорта можно программно установить, настоящий паспорт или поддельный [15]. Поэтому в законодательстве должны быть урегулированы различные способы электронной идентификации.

Если проанализировать зарубежный опыт, то идентификация граждан и юридических лиц при взаимодействии между собой и с государственными органами реализуется с использованием различных электронных идентификационных карт (ЭИК). Причем в большинстве стран используются либо ЭИК (ID-карта - Identity Document), либо специализированные: платежные карты, комбинированные с ID-картой, карты государственных услуг (Public Service Card - PSC), карты доступа к услугам здравоохранения, карточка социального страхования (Social Security Card, SSC), а в ряде стран реализованы проекты, связанные с электронными паспортами. Как правило, такие ЭИК содержат биометрические данные о гражданине (цифровой код изображения лица, группу крови, сканы отпечатков пальцев) и включают следующие цифровые сертификаты: для идентификации самой карты; для аутентификации, который гарантирует однозначную идентификацию гражданина в процессе выполнения онлайновых транзакций; сертификат ЭП, который используется в процессе постановки ЭП на документах, что гарантирует их целостность и факт того, что он был подписан именно данным лицом [16]. Удобство ЭИК состоит в том, что она носит универсальный характер, так как содержит как персональные и биометрические данные, необходимые для идентификации личности, так и ЭП для удостоверения электронных документов.

Таким образом, системы идентификации/аутентификации граждан функционируют в большинстве развитых стран, основной целью данных систем является снижение рисков управления данными пользователей и

обеспечение особой доверительной информационной среды [17].

С 1 января 2012 г. в РФ была предпринята попытка выдачи универсальной электронной карты (УЭК), которая совмещала два инструмента: идентификацию пользователя для доступа к госуслугам и совершения юридически значимых действий в электронной форме, в том числе могла использоваться и как платежный инструмент (глава 6 закона о госуслугах [18]). Реализация проекта УЭК предполагалась в форме частно-государственного партнерства с привлечением юридических лиц, и в первую очередь банков. Но потенциальная несовместимость идентификационного и платежного приложений, отсутствие на момент реализации национальной платежной системы и большие финансовые затраты на выпуск карты, которые не вызвали интереса у бизнеса, привели к тому что необходимый частным лицам, но непроработанный проект был закрыт, выпуск и выдача УЭК прекращена с 1 января 2017 года.

Одновременно с проектом по выдаче УЭК в РФ приступили к созданию единой системы электронной идентификации граждан. Для этих целей еще в 2011 г. была создана федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации» (ЕСИА), обеспечивающая информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме [19]. В качестве идентификаторов в такой системе используется простая ЭП, которую граждане могут получить при регистрации на портале госуслуг [20]. И если первоначально ЕСИА была создана для доступа к информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, в том числе для предоставления государственных и муниципальных услуг, то согласно изменениям, внесенным в постановление Правительства РФ № 977 в 2020 г., в этой системе возможно и взаимодействие государственных и муниципальных информационных систем с иными информационными системами коммерческих и некоммерческих организаций.

С целью расширения возможностей ЕСИА в части достоверной электронной идентификации граждан - в 2018 году приступили к созданию Единой биометрической системы (ЕБС) как составной части единой информационной системы персональных данных, которая предназначена для сбора, обработки и хранения биометрических данных гражданина (данные изображения лица человека, полученные с помощью фотовидеоустройств, и данные голоса человека, полученные с помощью звукозаписывающих устройств) [21], а также проверки их соответствия первично сданным биометрическим образцам по запросам государственных органов и организаций (процесс аутентификации). По Распоряжению Правительства РФ № 293-р от 22 февраля 2018 года в качестве оператора ЕБС определено ПАО «Ростелеком» [22]. С момента создания использование ЕБС предполагалось исключительно только для банковского обслуживания граждан, т.е. возможности удаленного открытия счета, вклада, получения кредита.

В декабре 2020 г. правовое регулирование электронной идентификации граждан получило новое развитие. Поправки, внесенные в закон об информации и информационных технологиях, вступившие в силу с 01.01.2021 [23], существенно изменили нормы ст. 14.1 «Применение информационных технологий в целях идентификации физических лиц» [24], установив принципиально новые подходы в процедуре идентификации и аутентификации пользователей информационно-телекоммуникационной сети.

Кроме того, в закон об информации и информационных технологиях введены два важнейших понятия - это идентификация и аутентификация, которые включают совокупность мероприятий по установлению сведений о лице. Для реализации мероприятий по электронной идентификации граждан необходимо сформировать систему (базу данных) сведений о гражданах, включающую уникальные обозначения (идентификаторы – биометрические данные), принадлежащие им, а далее при контакте в информационно-телекоммуникационной сети с гражданином, сведения о котором внесены в систему, можно будет проверить,

отвечает ли гражданин, с которым вы контактируете, его идентификаторам в системе, и, используя аутентифицирующие признаки (идентификаторы), установить, правомерно ли он владеет идентификаторами, в результате чего гражданин считается установленным.

С 01.01.2021 г. возможности использования ЕБС значительно расширяются. Пройдя идентификацию и аутентификацию, граждане могут получать различный спектр услуг, причем не только от государственных и муниципальных органов и финансовых организаций, но и от других организаций, при условии их включения в перечень прошедших идентификацию и аутентификацию участников информационного взаимодействия. Это говорит о том, что в РФ будет создана публичная информационно-телекоммуникационная система для организации информационного взаимодействия граждан и юридических лиц, причем не только с государственными органами, но и между собой.

Таким образом, в настоящее время в РФ созданы правовые основы для формирования регистров единой системы идентификации и аутентификации как граждан, так и юридических лиц, которые позволят частным субъектам осуществлять права в рамках информационного взаимодействия с использованием информационно-телекоммуникационной сети.

Насколько эффективна и безопасна будет электронная идентификация через ЕСИА с ЕБС и правильно ли выбрано направление правового регулирования идентификации граждан, пока судить трудно. Пока, по данным аналитического центра НАФИ, половина из опрошенных россиян не поддерживают создание ЕБС [25], а на август 2020 года в ЕБС были зарегистрированы 150 тыс. пользователей [26].

Кроме того, в отличие от распространенной во многих странах идентификации граждан с использованием ЭИК, от которой мы отказались, электронная идентификация через ЕСИА с ЕБС имеет и ряд недостатков, связанных с использованием биометрических данных гражданина.

В частности, при информационном взаимодействии через ЕСИА отправка идентификационной информации - пароля, записи голоса и изображения лица может осуществляться при воздействии третьих лиц, либо с использованием поддельного изображения и имитации голоса [3]. Хотя в последнем случае представители ПАО «Ростелеком» уверяют, что алгоритмы распознавания имеют очень высокую точность и могут распознавать при физиологических изменениях голоса или лица (болезнь, травмы и т. п.) и даже близнецов [27]. Другой недостаток биометрических данных связан с их устареванием, чего нельзя сказать об ЭИК, где может устанавливаться только срок действия. Поэтому обновление биометрических данных в ЕБС в целях идентификации должно осуществляться каждые 3 года [28], и для граждан эта процедура бесплатна.

Вся информация о персональных данных гражданина, в том числе биометрических с использованием ЭИК, хранится на карте, а не у оператора, как в ЕСИА, поэтому база представляет определенный интерес для компьютерных взломщиков. Хотя представители ПАО «Ростелеком» утверждают, что в ЕСИА реализовано распределенное хранение данных: биометрический шаблон хранится в обезличенной форме отдельно от персональных данных [27], но и в этом случае нельзя исключить человеческий фактор.

Кроме того, избрав для идентификации и аутентификации граждан в ЕСИА персональные и биометрические данные, законодателем проигнорированы такие идентификаторы, как логин, пароль и абонентский номер клиента, пользующегося услугами подвижной радиотелефонной связи, или IP-адрес технологического оборудования или IP-адрес узла сети, с которых гражданин имеет доступ в информационно-телекоммуникационную сеть. Такой способ идентификации широко используется в предпринимательской деятельности при оказании услуг, и в частности в системе платежей. Более того, в перспективе абонентский номер, технологическое оборудование и IP-адреса можно использовать для электронной идентификации граждан с целью направления им юридически значимых сообщений (например, писем, извещений, повесток) вместо используемого в настоящее время адреса места жительства.

Таким образом, в регулировании отношений, связанных с электронной идентификацией граждан, можно видеть императивный подход, состоящий в приоритете ЕСИА и ЕБС при информационном взаимодействии частных субъектов с использованием информационно-телекоммуникационной сети. В этой связи совершено справедливо утверждение авторов, что «нормативные правовые акты должны предусматривать равный статус различных способов идентификации и аутентификации физических и юридических лиц, иных участников цифровой экономики» [29]. Поэтому законодательство должно обеспечивать возможность идентификации и аутентификации субъектов любыми технически возможными способами: электронной подписью; персональными и биометрическими данными; ЭИК; абонентским номером клиента - физического лица, пользующегося услугами подвижной радиотелефонной связи; совершением действий, однозначно идентифицирующих лицо и позволяющих достоверно установить его волеизъявление на совершение юридически значимых действий. Что касается граждан и субъектов предпринимательской деятельности, то формирование ЕСИА не влияет на их возможности использовать свои способы идентификации клиентов при заключении договоров и пополнять сведения о клиентах, пользоваться уже созданными базами клиентов в целях идентификации, а став участником информационного взаимодействия в рамках ЕСИА, они получат достоверные сведения о клиентах, что станет важным элементом в формировании доверия в информационном обществе.

Список литературы

1. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / А. В. Белицкая, В. С. Белых, О. А. Беляева и др.; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. – М. : Юстицинформ, 2019. – 376 с.
2. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо и др.; под ред. И. А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2019. – 320 с.
3. Морхат П. М. Право и искусственный интеллект: монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 544 с.
4. Энтин В. Л. Авторское право в виртуальной реальности (новые возможности и вызовы цифровой эпохи). – М. : Статут, 2017. – 216 с.
5. Савельев А. И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. – 2-е изд. – М. : Статут, 2016. – 640 с.
6. Жарова А. К. Право и информационные конфликты в информационно-телекоммуникационной сфере: монография. – М. : Янус-К, 2016. – 248 с.
7. Носов С. И. Право и информатизация // Юрист. – 2019. – № 4. – С. 6-13.
8. Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 127.
9. Об электронной подписи: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15, ст. 2036.
10. Лисаченко А. В. Идентификация субъектов гражданских правоотношений: новые проблемы и некоторые решения // Российский юридический журнал. – 2019. – № 5.
11. URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/govservices/certification_authority.
12. О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости": Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 286-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 31, ст. 4445
13. Дарькина М. М. Практика использования электронной цифровой подписи в предпринимательской деятельности // Право и цифровая экономика. – 2020. – № 3. – С. 28-35.
14. О внесении изменений в Федеральный закон "Об электронной подписи" и статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля": Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 476-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 52, ч. I, ст. 7794.

15. Наумов В., Авакян Е., Чубурков А., Янковский Р., Белова С., Тевс М., Махноносов Э., Рыбалко В. Цифровая среда доверия // Закон. – 2019. – № 9. – С. 25-38.
16. Шевцова Г. А. Опыт зарубежных стран в создании системы электронного правительства и формировании единого информационного ресурса // Делопроизводство. – 2020. – № 3. – С. 97-105.
17. Жарова А. К. Особенности процесса правовой идентификации человека в Интернете // Информационное право. – 2016. – № 3. – С. 30-35.
18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4179.
19. О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»: Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2011 г. № 977 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. V, ст. 7284.
20. Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг: Постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 33 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 5, ст. 377.
21. Об определении состава сведений, размещаемых в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным гражданина Российской Федерации, включая вид биометрических персональных данных, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2018 г. № 772 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 28, ст. 4234.
22. Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2018 г. № 293-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 11, ст. 1640.
23. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 479-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. I, ст. 18.
24. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 482-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 1, ч. I, ст. 66.
25. URL: https://nafi.ru/analytics/bolshinstvo-rossiyan-ne-khotyat-sdavat-dannye-dlya-edinoy-biometricheskoy-sistemy-/.
26. URL: https://www.rbc.ru/society/07/03/2021/6044a5ff9a7947abb6a642b4?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop.
27. Единая биометрическая система [Сайт]. URL: https://bio.rt.ru/.
28. Об утверждении порядка обработки, включая сбор и хранение, параметров персональных данных в целях идентификации, порядка размещения и обновления биометрических персональных данных в единой биометрической системе, а также требований к информационным технологиям и техническим средствам, предназначенным для обработки биометрических персональных данных в целях проведения идентификации: Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 25 июня 2018 г. № 321 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [Сайт]. URL: www.pravo.gov.ru.
29. Вайпан В. А. Правовое регулирование цифровой экономики // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. – № 1. – С. 12-17.

УДК 343.614

© Наталья Андреевна Горшкова,
заместитель начальника кафедры
уголовного права и криминологии
юридического факультета
ВЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук
E-mail: natva33@mail.ru

N. A. Gorshkova
Deputy Head of Criminal Law
and Criminology Department
of VLI of the FPS of Russia
PhD (Law)

© Ирина Юрьевна Ефремова,
студент 3МЗЮ курса
факультета права и управления
ВЮИ ФСИН России
E-mail: irina.efremova.1992@bk.ru

I. Y. Efremova,
3nd year master's student
Faculty of Law and Management
of VLI of the FPS of Russia
E-mail: Irina.efremova.1992@bk.ru

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕРПЕВШИЙ В СОСТАВЕ СКЛОНЕНИЯ К СОВЕРШЕНИЮ САМОУБИЙСТВА ИЛИ СОДЕЙСТВИЯ СОВЕРШЕНИЮ САМОУБИЙСТВА (СТ. 110.1 УК РФ)

Special Victim of Suicide or Assistance to Suicide (Article 110.1 of the Criminal Code of the Russian Federation)

Аннотация: *в статье проводится юридический анализ такого признака, усиливающего уголовную ответственность по ст. 110.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), как несовершеннолетие потерпевшего. Рассматриваются верхняя и нижняя границы несовершеннолетнего возраста потерпевшего. Анализируются юридические теоретико-правовые подходы к пониманию сущности признака «заведомости» относительно знания виновным информации о несовершеннолетии потерпевшего.*

Annotation: *The article provides a legal analysis of such a feature that enhances criminal liability under Art. 110.1 of the Criminal Code of the Russian Federation (hereinafter - the Criminal Code of the Russian Federation), as the minority of the victim. The upper and lower limits of the victim's minor age are considered. The article analyzes legal theoretical and legal approaches to understanding the essence of the sign of "knowingness" regarding the knowledge of the guilty party about the minority of the victim.*

Ключевые слова: *самоубийство, склонение к совершению самоубийства, специальный потерпевший, содействие совершению самоубийства, потерпевшие от преступления, несовершеннолетие потерпевшего.*

Keywords: *suicide; inducement to commit suicide; special victim; assistance in committing suicide; victims of crime; minors of the victim.*

Как и во многих статьях, включенных в Особенную часть УК РФ, предусматривающих ответственность за посягательства на личность, преступление в отношении несовершеннолетнего потерпевшего всегда наказывается строже, чем аналогичное деяние, совершенное в отношении совершеннолетнего (за исключением составов, где несовершеннолетие потерпевшего выступает в качестве основного криминообразующего признака: ст. 134, 135, 150, 151, 151.1, 151.2 УК РФ и др.).

Подчеркнем, что рассматриваемая нами ст. 110.1 УК РФ, а также смежные ст. ст. 110, 110.2 и 151.2 УК РФ были включены Федеральным законом РФ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению». Из данного наименования оче-

видна целевая нагрузка данного закона. Но, как правомерно отмечает Э. В. Рыжов, «именно тот квалифицирующий признак… который был ключевым, то, ради чего вносились в УК РФ изменения… и вызывает больше всего вопросов»[1].

Согласно ч. 1 ст. 87 УК РФ, несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет. Полагаем, что данное определение можно применять не только в отношении субъекта преступления, но и в отношении потерпевшего от преступления. Аналогичный поход к определению возрастных границ несовершеннолетия гражданина можно обнаружить и в ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации[2].

Относительно определения верхней границы совершеннолетия дискуссий в научном мире не прослеживается. Но по поводу нижней границы наличествуют разные точки зрения. Особенно когда речь идет о том, с какого возраста подросток может самостоятельно, либо под воздействием третьих лиц, осознанно принять решение о самоубийстве.

Нижнюю границу несовершеннолетия Н. А. Егорова предлагает определять в количестве двенадцати лет. «Как следует из прямого нормативного указания примечания к ст. 131 УК РФ, – пишет автор, – лицо, не достигшее 12-летнего возраста, "находится в беспомощном состоянии, то есть не может понимать характер и значение совершаемых с ним действий"»[3]. С таким мнением не согласен Э. В. Рыжов и настаивает на минимальном четырнадцатилетнем возрасте несовершеннолетия, поскольку это также прямо указано в ч. 1 ст. 87 УК РФ[4].

Получается, что оба автора совершенно справедливо ссылаются на один и тот же уголовный закон, но только на разные его нормы: в первом случае регулирующие отношения в области охраны половой неприкосновенности несовершеннолетних, а во втором – привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетних. Но все же какое мнение более правильное – вопрос дискуссионный.

Для более правильного определения минимальных возрастных границ несовершеннолетия потерпевших по рассматриваемому составу преступления обратимся к статистике.

Как отмечают Е. Ю. Антонова и И. М. Антонов, частота суицидальных действий и мыслей у подростков за последние два десятилетия удвоилась[5]. У 30 % молодежи в возрасте от четырнадцати до двадцати четырех лет отмечаются суицидальные мысли, 6 % юношей и 10 % девушек совершают суицидальные попытки[6]. Также, по данным некоторых исследователей, в последние годы в РФ ежегодно уходят из жизни по причине самоубийств до 500 детей до четырнадцати лет и 2500 подростков в возрасте от пятнадцати до девятнадцати лет[7].

По данным ВОЗ, Россия занимает 1-е место в Европе и 6-е в мире по количеству самоубийств среди детей и подростков[8]. Федеральная служба государственной статистики подтверждает, что число несовершеннолетних, погибших в результате самоубийств, в 2011 г. составило 728 чел., в 2012 г. – 653, в

1 Рыжов Э. В. Уголовная ответственность за доведение до самоубийства: дис. … канд. юрид. наук. - М., 2019. С. 161.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: в ред. от 8 декабря 2020 г. № 427-ФЗ // Собр. законодательства. Рос. Федерации. - 1994. - № 32, ст. 3301; 2020. - № 50, ч. III, ст. 8072.

3 Егорова Н. А. Новое в уголовно-правовой охране жизни человека / Н. А. Егорова // Уголовное право. - 2017. - № 6. С. 12.

4 Рыжов Э. В. Указ. соч. С. 174.

5 Антонова Е. Ю., Антонов И. М. Уголовно-правовые средства противодействия самоубийствам несовершеннолетних лиц // Социально-правовая защита детства как приоритетное направление современной государственной политики: материалы междунар. науч.-практической конф. (Чебоксары, 13-14 апреля 2018 г.). - Чебоксары, 2018. С. 51.

6 Бойко Е. О. Оценка суицидального риска в подростковом возрасте // Психическое здоровье детей страны – будущее здоровье нации: материалы Всерос. конф. по детской психиатрии и наркологии (Ярославль, 4-6 октября 2016 г.) / под ред. Е. В. Макушкина. - М., 2016. С. 73-74.

7 Проблема суицидального поведения детей и подростков: метод. рекомендации / О. П. Ворсина, С. В. Дианова, Е. П. Чернигова. - Иркутск, 2014. С. 3.

8 Сашенков С. А. Роль социальных сетей в формировании суицидального поведения у несовершеннолетних // Общество и право. - 2017. - № 1 (59). С. 210.

2013 г. – 567, в 2014 г. – 591, в 2015 г. – 460, в 2016 г. – 720[9].

Главной причиной суицидов именно современных детей, по мнению С. А. Вазюлин и А. Н. Старжинской, «является нехватка родительского внимания, невнимательность к социально-коммуникативной активности ребенка, отсутствие контроля используемого контента в сети "Интернет"»[10]. К аналогичным выводам приходит авторский коллектив, изучавший побуждения несовершеннолетних к совершению самоубийства[11].

Таким образом, современная действительность такова, что в возрасте двенадцати лет (не исключено, что может быть и в более раннем возрасте) дети являются активными пользователями всех благ современного информационного мира и уже способны понимать характер общения и реагировать на него тем или иным образом. Представляется, что и в реальной жизни двенадцатилетний ребенок способен понимать характер совершаемых с ним действий.

Тем не менее в указанном вопросе определения минимального возраста, с которого человек считается несовершеннолетним, на наш взгляд, не стоит отходить от общепринятой гражданско-правовой парадигмы, признающей лиц в возрасте до четырнадцати лет малолетними, а старше четырнадцати лет и до восемнадцати лет – несовершеннолетними.

Для наступления ответственности по п. «а» ч. 3 ст. 110.1 УК РФ требуется наличие доказательств, свидетельствующих об осведомленности виновного относительно реального возраста потерпевшего. То есть виновный должен осознавать, что склоняет к совершению самоубийства несовершеннолетнего или содействует совершению самоубийства несовершеннолетним. Но прямо из уголовного закона такой вывод не следует, и вот почему.

Законодатель при конструировании данного отягчающего признака в п. «а» ч. 3 ст. 110.1 УК РФ, не использовал термин «заведомо».

«Заведомость» этимологически означает «хорошо известный, несомненный»[12]. «Заведомый» означает «загодя ведомый, наперед известный; известно, разумеется, подлинно»[13]. Заведомо – «сознательно, безусловно, несомненно, как известно»[14]. В теории уголовного права признак заведомости толкуют идентичным образом, отмечая «совершенно достоверное, а не предположительное знание о факте»[15].

Анализ представленных толкований термина «заведомость» позволил Е. П. Коровину выделить два его основополагающих признака. «Во-первых, заведомость предполагает наличие у лица ясного очевидного представления относительно чего-либо. Во-вторых, такое представление у лица появилось заранее»[16].

Соответственно в уголовно-правовых нормах заведомость используется в значении, обозначающем, что у виновного имеются сведения, не вызывающие сомнения относительно обстоятельств, с которыми законодатель связывает эту заведомость.

Вместе с тем прослеживается некая преемственность отказа от использования в

9 Подроб. см.: Бастрыкин А. И. Преступления против несовершеннолетних в Интернет-пространстве: к вопросу о виктимологической профилактики и уголовно-правовой оценке // Всерос. криминологический журнал. - 2017. - Т. 11. - № 1. - С. 5-12.

10 Вазюлин С. А., Старжинская А. Н. Противодействие призывам к самоубийствам несовершеннолетних в информационном пространстве: проблемы квалификации и профилактики // Российский следователь. - 2019. - № 9. С. 64.

11 Подроб. см.: Гвоздева И. С., Шапиро Л. Г., Южанинова А. Л. Специальные психологические знания при расследовании побуждения несовершеннолетних к совершению самоубийства с использованием сети Интернет // Суицидология. - 2018. - № 4. - С. 118-137.

12 Ожегов С. И. Словарь русского языка. - М., 1983. С. 177; Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. - М., 1995. С. 194.

13 Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 4. - М., 1995. С. 564.

14 Толковый словарь русского языка: в 4 томах. Т. 1 / под ред. Д. Н. Ушакова. - М.: Гос. институт «Советская энциклопедия», 1935. С. 897.

15 Дьяченко А. П. Преступления сексуального характера, совершаемые в отношении малолетних и несовершеннолетних: проблемы применения уголовного закона и предупреждения // Право и образование. - 2014. - № 4. - С. 19-23; Яни П. С. Посредничество во взяточничестве // Законность. - 2011. - № 9. - С. 12-18.

16 Коровин Е. П. Особенности субъективной стороны вовлечения несовершеннолетнего в совершение действий, представляющих опасность для его жизни // Российский следователь. - 2019. - № 4. С. 34.

некоторых нормах уголовного закона данного признака. В качестве примера можно привести п. «б» ч. 2 ст. 127.1, п. «б» ч. 2 ст. 127.2 УК РФ. Также стоит отметить, что Федеральным законом РФ от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» из текста ст. ст. 131 и 132 УК РФ был исключен признак заведомости, означавший, что виновный доподлинно знал возраст жертвы[17]. В связи с этим Верховный Суд РФ в п. 22 постановления Пленума от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» разъяснил, что, «применяя закон об уголовной ответственности за совершение преступлений… в отношении несовершеннолетних, судам следует исходить из того, что квалификация по соответствующим признакам возможна лишь в случаях, когда виновный *знал или допускал* (курсив наш. – *Н. Г., И. Е.*), что потерпевшим является лицо, не достигшее восемнадцати лет»[18]. Надо сказать, что в свою очередь формулировка «виновный допускал, что потерпевший является несовершеннолетним» также является весьма неоднозначной и продолжает оставаться предметом научных дискуссий по сей день.

В то же время при анализе относительно новой ст. 230.1 УК РФ, устанавливающей ответственность за склонение спортсмена к использованию субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте, в п. «б» ч. 2 мы обнаруживаем указание на совершение этого деяния «в отношении заведомо несовершеннолетнего спортсмена». Здесь признак заведомости законодатель решил учесть. Присутствует он и в других статьях УК РФ именно относительно знания виновным несовершеннолетнего возраста потерпевшего: п. «г» ч. 2 ст. 117, п. «д» ч. 2 ст. 126, п. «д» ч. 2 ст. 127, ч. 2 ст. 202, п. «д» ч. 2 ст. 206 УК РФ.

Именно по этой причине множество ученых, изучавших критерий заведомости знания виновным возраста потерпевшего, в принципе критически отнеслись к изъятию из некоторых норм закона данного признака[19]. Так, Т. Ю. Орешкина указала: «…При совершении умышленного преступления лицо осознает признаки объекта и объективной стороны, в данном случае категорию потерпевшего по возрасту как признак, особо квалифицирующий деяние, т.е. существенно повышающий степень общественной опасности преступления»[20]. Автор правильно понимает интеллектуальный момент умышленной формы вины, который предполагает осознание виновным характера объекта. А специальный потерпевший – не что иное, как дополнительный признак объекта. Видится верным и утверждение А. И. Рарога относительно того, что «…квалифицирующие обстоятельства, характеризующие особые свойства объекта… могут быть вменены лишь при условии, что виновному было *известно* (курсив наш. – *Н. Г., И. Е.*) о наличии этих обстоятельств»[21].

Особенностью всех признаков потерпевшего, включенных в состав преступления, является то, что все они должны охватываться сознанием виновного[22]. При этом степень выраженности осознания может быть различной. Следовательно, при совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 110.1 УК РФ, интеллектуальный момент

17 О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ // Собр. законодательства. Рос. Федерации. - 2009. - № 31, ст. 3921.

18 О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 дек. 2014 г. № 16 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2015. - № 2.

19 Напр., см.: Зарипова Г. А. Противодействие преступлениям в отношении несовершеннолетних // Законность. - 2011. - № 1. - С. 35-38; Коргутлова Т. А. Половые преступления: теоретические и практические аспекты // Современное право. - 2009. - № 10. - С. 138-144; Гавердовская В., Рязанов И. Допрос несовершеннолетних при расследовании преступлений против половой неприкосновенности // Законность. - 2007. - № 9. - С. 30-31; и др.

20 Орешкина Т. Ю. Уголовно-правовое значение дальнейшей дифференциации несовершеннолетних потерпевших по возрасту // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения): Сб. тезисов. - М., 2009. - С. 497-498.

21 Рарог А. И. Квалификация преступлений по субъективным признакам. - СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. С. 169.

22 Подроб. см.: Хатуев В. Б. Уголовно-правовое значение особых свойств потерпевшего от преступления как основных или квалифицирующих признаков преступлений // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 3. - С. 177-193.

умышленной формы вины должен предполагать полное осознание виновным особенностей потерпевшего, а именно что он является несовершеннолетним. Ведь по каким-то причинам в отношении других потерпевших, указанных в п. п. «а», «б» ч. 3 ст. 110.1 УК РФ, законодатель признак заведомости все же предусмотрел.

Имеющаяся сейчас законодательная конструкция рассматриваемой нормы в этой части говорит о том, что, по сути, созданы предпосылки для объективного вменения такого квалифицирующего признака, как возраст жертвы, при склонении к совершению самоубийства или содействия совершению самоубийства. А это противоречит главенствующему принципу уголовного законодательства, закрепленному в ч. 2 ст. 5 УК РФ: объективное вменение, т. е. уголовная ответственность за невиновное причинение вреда, не допускается, поскольку закон не предполагает обязательное знание виновным несовершеннолетнего возраста потерпевшего.

Ввиду сказанного предлагаем в этой части изложить диспозицию нормы, предусмотренной ст. 110.1 УК РФ, с указанием на признак заведомости знания виновным несовершеннолетнего возраста потерпевшего и соответственно экстраполировать на рассматриваемое деяние позицию Пленума Верховного Суда РФ, отраженную им в п. 7 постановления «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)»: «…убийство малолетнего или иного лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии, надлежит квалифицировать как умышленное причинение смерти потерпевшему, неспособному в силу физического или психического состояния защитить себя, оказать активное сопротивление виновному, когда последний, совершая убийство, *сознает это обстоятельство* (курсив наш. – *Н. Г., И. Е.*)»[23].

23 О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ): постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 1 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. - 1999. - № 3.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: в ред. от 8 декабря 2020 г. № 427-ФЗ // Собр. законодательства. Рос. Федерации. - 1994. - № 32, ст. 3301; 2020. - № 50, ч. III, ст. 8072.
2. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ // Собр. законодательства. Рос. Федерации. - 2009. - № 31, ст. 3921.
3. О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 дек. 2014 г. № 16 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2015. - № 2.
4. О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ): постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 1 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. - 1999. - № 3.
5. Антонова Е. Ю., Антонов И. М. Уголовно-правовые средства противодействия самоубийствам несовершеннолетних лиц // Социально-правовая защита детства как приоритетное направление современной государственной политики: материалы междунар. науч.-практической конф. (Чебоксары, 13-14 апреля 2018 г.). - Чебоксары, 2018.
6. Бастрыкин А. И. Преступления против несовершеннолетних в Интернет-пространстве: к вопросу о виктимологической профилактики и уголовно-правовой оценке // Всерос. криминологический журнал. - 2017. - Т. 11. - № 1. - С. 5-12.
7. Бойко Е. О. Оценка суицидального риска в подростковом возрасте // Психическое здоровье детей страны – будущее здоровье нации: материалы Всерос. конф. по детской психиатрии и наркологии (Ярославль, 4-6 октября 2016 г.) / под ред. Е. В. Макушкина. - М., 2016.
8. Вазюлин С. А., Старжинская А. Н. Противодействие призывам к самоубийствам несовершеннолетних в информационном пространстве: проблемы квалификации и профилактики // Российский следователь. - 2019. - № 9. - С. 63-67.

9. Гавердовская В., Рязанов И. Допрос несовершеннолетних при расследовании преступлений против половой неприкосновенности // Законность. - 2007. - № 9. - С. 30-31.
10. Гвоздева И. С., Шапиро Л. Г., Южанинова А. Л. Специальные психологические знания при расследовании побуждения несовершеннолетних к совершению самоубийства с использованием сети Интернет // Суицидология. - 2018. - № 4. - С. 118-137.
11. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 4. - М., 1995.
12. Дьяченко А. П. Преступления сексуального характера, совершаемые в отношении малолетних и несовершеннолетних: проблемы применения уголовного закона и предупреждения // Право и образование. - 2014. - № 4. - С. 19-23.
13. Егорова Н. А. Новое в уголовно-правовой охране жизни человека // Уголовное право. - 2017. - № 6.
14. Зарипова Г. А. Противодействие преступлениям в отношении несовершеннолетних // Законность. - 2011. - № 1. - С. 35-38.
15. Коргутлова Т. А. Половые преступления: теоретические и практические аспекты // Современное право. - 2009. - № 10. - С. 138-144.
16. Коровин Е. П. Особенности субъективной стороны вовлечения несовершеннолетнего в совершение действий, представляющих опасность для его жизни // Российский следователь. - 2019. - № 4.
17. Ожегов С. И. Словарь русского языка. - М., 1983.
18. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. - М., 1995.
19. Орешкина Т. Ю. Уголовно-правовое значение дальнейшей дифференциации несовершеннолетних потерпевших по возрасту // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения): Сб. тезисов. - М., 2009. - С. 497-498.
20. Проблема суицидального поведения детей и подростков: метод. рекомендации / О. П. Ворсина, С. В. Дианова, Е. П. Чернигова. - Иркутск, 2014.
21. Рарог А. И. Квалификация преступлений по субъективным признакам. - СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002.
22. Рыжов Э. В. Уголовная ответственность за доведение до самоубийства: дис. … канд. юрид. наук. - М., 2019.
23. Сашенков С. А. Роль социальных сетей в формировании суицидального поведения у несовершеннолетних // Общество и право. - 2017. - № 1 (59).
24. Толковый словарь русского языка: в 4 томах. Т. 1 / под ред. Д. Н. Ушакова. - М.: Гос. институт «Советская энциклопедия», 1935.
25. Хатуев В. Б. Уголовно-правовое значение особых свойств потерпевшего от преступления как основных или квалифицирующих признаков преступлений // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 3. - С. 177-193.
26. Яни П. С. Посредничество во взяточничестве // Законность. - 2011. - № 9. - С. 12-18.

УДК 341.4

© Алексей Евгеньевич Михайлов,
канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедры правового обеспечения
государственного и муниципального
управления
Владимирского филиала РАНХиГС,
urgantfk@mail.ru

A. E. Mikhaylov,
candidate of legal Sciences,
Associate Professor,
Assistant Professor of legal support of state
and municipal management Vladimir branch
of RANEPA

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ

International legal framework for countering illicit drug trafficking

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению международно-правовых основ противодействия незаконному обороту наркотиков с момента формирования данного направления международной политики. Автор рассматривает международно-правовую систему противодействия незаконному обороту наркотиков в разрезе правового института противодействия правонарушениям в России, сформированному тремя основными направлениями: профилактикой правонарушений, борьбой с ними и минимизацией и ликвидацией последствий правонарушений.*

Abstract: *the article is devoted to the consideration of the international legal framework for countering illicit drug trafficking since the formation of this direction of international policy. The author considers the international legal system of countering drug trafficking in the context of the legal institution of countering offenses in Russia, formed by three main directions: prevention of offenses, combating them and minimizing and eliminating the consequences of offenses.*

Ключевые слова: *преступность, наркотики, международно-правовые основы противодействия, незаконный оборот наркотиков.*

Keywords: *crime, drugs, international legal bases of counteraction, illegal drug trafficking.*

В Российской Федерации государственная антинаркотическая политика (наряду с политикой по противодействию коррупции, экстремизму и терроризму) носит относительно обособленный характер, поскольку требует особой интенсификации усилий субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков[1]. Закономерно и значительное развитие правового регулирования данной сферы.

Однако предпринимаемые меры, хотя и приносят определенные положительные результаты, в целом не способны кардинально переломить ситуацию, связанную с незаконным оборотом наркотиков[2]. Не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683) деятельность преступных организаций и группировок в сфере незаконного оборота наркотиков оценивается как одна из основных угроз государственной и общественной безопасности. При этом подчеркивается роль в наркоторговле транснациональной организованной преступности.

Действительно, глобализация международных отношений, повышение социальной и географической мобильности населения, развитие и укрепление транснациональных преступных связей, а также проблемы с обеспечением безопасности в ряде регионов мира способствуют развитию незаконного оборота наркотиков, давно перешагнувшего

2 Криминология (Особенная часть): учебник для бакалавриата и специалитета / под общ. ред. А. Е. Михайлова, А. В. Кудрявцева. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2021. С. 92.

через интересы национальных юрисдикций.

Эта проблема подчеркивается на самом высоком международном уровне. В международных документах, посвященных вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков, отмечается, что незаконный оборот наркотиков представляет серьезную угрозу для здоровья и благополучия населения и негативно сказывается на социально-экономических отношениях.

Впервые проблематика координации усилий международного сообщества по борьбе с незаконным оборотом наркотиков была поднята на международной повестке в начале XX века. Итогом стало принятие в 1912 году в Гааге Международной конвенции об опиуме[3], подписантом которой наряду с другими странами была Российская империя. Предметом данной конвенции стала выработка общего подхода, направленного на организацию контроля за оборотом наркотиков. Однако Россия не в полной мере выполнила взятые на себя обязательства, что во многом связано с теми социально-экономическими и политическими потрясениями, с которыми столкнулась наша страна в первой четверти XX века. Это отразилось и на наказуемости нарушения правил оборота наркотиков. Например, в УК РСФСР 1922 года не предусматривалась специальная уголовная ответственность за подобные преступления. Ответственность наступала по общей норме за неправомерное приготовление ядовитых и сильнодействующих веществ. Как самостоятельный предмет преступления наркотики (кокаин, опий, морфий, эфир) появились в Уголовном законе России только в 1926 г. (ст. 104 УК РСФСР 1926 г.)[4].

Образование Лиги Наций предопределило необходимость создания единого международного механизма противодействия незаконному обороту наркотиков. В итоге было принято ряд международных договоров: Международная конвенция об опиуме (Женева, 1925 г.)[5], направленная на противодействие контрабанде и злоупотреблению наркотиками; Конвенция об ограничении производства и о регламентации распределения наркотических средств (Женева, 1931 г.)[6], преследующая цель ограничения производства наркотиков только законными потребностями в медицинских и научных целях. Советский Союз присоединился к данным конвенциям только в 1935 году.

Распад Лиги Наций и создание Организации Объединенных Наций повлекло за собой изменение международных организационно-правовых основ противодействия незаконному обороту наркотиков[7]. В 1946 г. и 1948 г. были приняты Протоколы, в соответствии с которыми международное сообщество подтвердило приверженность общим положениям указанных конвенций, а организационные функции по контролю за выполнением взятых в соответствии с ними обязательств приняла на себя ООН.

Незаконный оборот наркотиков представляет существенную опасность для полноценного развития общественных отношений. Эта проблема подчеркивается на самом высоком международном уровне. В международных документах, посвященных вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков, отмечается, что незаконный оборот наркотиков представляет серьезную угрозу для здоровья и благополучия населения и не-

3 Петров М. В. Бушуев И. В. Историко-правовые аспекты развития международного и отечественного законодательства в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. - 2020. - № 3. - Т. 1. С. 272.

4 Собр. узаконений РСФСР. - 1926. - № 80. ст. 600.

5 Конвенция о наркотических средствах. Женева, 19 февраля 1925 года: распубликована в Собр. Зак. за 1937 г., отд. II, № 17, ст. 106 [Электронный ресурс] // Электронная библиотека исторических документов: справ.-прав. портал [Сайт]. URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/138827-konventsiya-o-narkoticheskih-sredstvah-zheneva-19-fevralya-1925-goda (дата обращения: 12.06.2021).

6 Конвенция об ограничении производства и о регламентации распределения наркотических средств. Женева, 13 июля 1931 года // Распубликована в Собр. Зак. за 1937 г., Отд. II, № 17, ст. 107 [Электронный ресурс] // Электронная библиотека исторических документов: справ.-прав. портал [Сайт]. URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/138827-konventsiya-o-narkoticheskih-sredstvah-zheneva-19-fevralya-1925-goda (дата обращения: 12.06.2021).

7 Емельянов В. А. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в России: историко-правовые и международно-правовые аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2019. - № 2 (82). С. 142.

гативно сказывается на социально-экономических отношениях.

Одним из основополагающих международных договоров, формирующих в настоящее время правовые основы профилактики преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, является Единая конвенция о наркотических средствах (Нью-Йорк, 1961 г.)[8], которая, как указано в ее Преамбуле, заменяет предыдущие международные договоры. СССР являлся подписантом данной Конвенции. В силу для СССР она вступила в 1964 году и в настоящее время распространяет свое действие в соответствии с правопреемством договоров и на Российскую Федерацию.

В ст. 2 Конвенции 1961 г. устанавливается правовой режим веществ, подлежащих контролю. При этом в приложениях к данной конвенции содержатся пронумерованные перечни наркотических средств или препаратов, объединенные в Список I, Список II, Список III и Список IV.

Согласно ст. 2 Конвенции 1961 г., наркотики, включенные в Список I, подлежат всем мерам контроля, предусмотренным данной Конвенцией. Наркотики из Списка IV имеют схожий правовой режим, однако в рамках национальных юрисдикций допускается возможность каждой стороной определять характер специальных мер контроля, в том числе возможность установления определенного количества наркотиков, допущенных в оборот для медицинских, научных и исследовательских целей (п. «б» ч. 5 ст. 2). В данный перечень входит, например, каннабис. Список II содержит перечень наркотиков, а Список III – препаратов, которые подлежат мерам контроля, предусмотренным для списка I с некоторыми исключениями.

Важное профилактическое значение имеют положения ст. 3 Конвенции 1961 г., которая устанавливает порядок внесения изменения в указанные Списки, в том числе с учетом появления новых веществ, позволяющий корректировать формы контроля за наркотиками.

В ст. 5 Конвенции устанавливаются международные органы контроля в сфере незаконного оборота наркотиков – Комиссия по наркотическим средствам, осуществляющая научно-методическое обеспечение политики по противодействию наркотикам, и Международный комитет по контролю за наркотиками, который непосредственно взаимодействуют с национальными правительствами в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, осуществляя контроль и оказывая содействие.

В целом в положениях Конвенции определяются механизмы сбора информации о допустимых потребностях в наркотиках для научных и медицинских целей и меры контроля за соблюдением в национальных юрисдикциях допустимых объемов производства, хранения и потребления наркотиков, а также культивирования наркотикосодержащих растений (ст. 19-22). Данные меры позволяют ограничить доступ на теневой рынок наркотиков, снизить уровень их немедицинского потребления.

Особое место в Конвенции 1961 г. занимает ст. 23, в которой предусматривается порядок культивирования опиумного мака и порядок его оборота. Положения ст. 23 приняты в Конвенции, как эталон при формировании требований культивирования других наркотических средств – маковой соломки, кокаинового куста и каннабиса. В соответствии с данными положениями национальным государствам рекомендовано лицензировать деятельность по культивированию указанных растений, четко определять территории культивирования и размер используемых для этого земельных участков, а также характер действий земледельцев в отношении произведенной наркотикосодержащей продукции.

В ст. 30-31 рассматриваемой Конвенции устанавливаются правила торговли и распределения наркотиков. Эти рекомендации в рамках национальных юрисдикций призваны обеспечить рецептурное распределение наркотиков, а также ограничить объемы находящихся в фондах у хозяйствующих субъектов наркотиков допустимым лимитом, что позволяет более эффективно контролировать потребление наркотиков и исключить образования излишков, способных попасть на теневой рынок.

8 Единая конвенция о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2000. - № 22, ст. 2269.

Международные правила торговли наркотиками предполагают обязательность осуществления контроля независимо от правового режима торговых зон (например, в свободных портах и зонах свободной торговли), а также обязательное документальное сопровождение товара, подтверждающее легитимность производства, транспортировки и сбыта наркотиков. Данные меры в целом имеют важнейшее значение для профилактики и пресечения международного наркотрафика.

Отдельно следует остановиться на ст. 35 Единой Конвенции о наркотических средствах, где прописаны меры, применяемые для борьбы с незаконным оборотом наркотиков. В первую очередь следует отметить, что в рамках данной Конвенции не проводится разница между профилактикой правонарушений и борьбой с ними. Термин «борьба» используется как родовой, охватывающий как профилактические, так и репрессивные мероприятия. В целом, в указанной норме предусмотрены следующие средства профилактики незаконного оборота наркотиков: координация превентивных и репрессивных мероприятий; оказание межгосударственной помощи в противодействии незаконному обороту наркотиков; обеспечение тесного и быстрого сотрудничества в данной сфере; предоставление информации, установленной Конвенцией.

Важнейшие профилактические меры заложены в положениях ст. 38 и 38-бис указанной Конвенции, где рекомендуется противодействовать немедицинскому употреблению наркотиков посредством медицинских и воспитательных мер, а также мер по социальной адаптации и ресоциализации, в том числе через специализированные центры, а также при оказании содействию в подготовке кадров, вовлеченных в эту деятельность.

В ст. 36 Конвенции содержатся рекомендации по криминализации конкретных действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что способствует общей превенции. В данной же норме устанавливается и порядок экстрадиции лиц, совершивших преступления в сфере незаконного оборота наркотиков. С учетом ст. 13 УК РФ некоторые из этих положений не могут быть применены Российской Федерацией.

Исследователи указывают, что послевоенное поколение в демократических странах Запада (в первую очередь в США) в середине 60-х годов XX века, свободное от предрассудков, повлекших мировые войны, подвергло тотальной ревизии устоявшиеся моральные ценности, социальные отношения и политические взгляды, что привело к возникновению и быстрому развитию субкультуры хиппи, популяризирующих употребление наркотиков, а также иных веществ, оказывающих галлюциногенное воздействие (например, ЛСД). Как следствие стремительно развился рынок таких веществ[9]. Единая Конвенция о наркотических средствах не могла в полной мере противодействовать новой угрозе, что привело к принятию нового международного договора – Конвенции о психотропных веществах (Вена, 1971 г.)[10], которая дополняла положения Конвенции 1961 года. СССР не являлся подписантом конвенции, однако в 1976 году ратифицировал ее, и в 1979 году она вступила в силу, а в настоящее время распространяет своё действие и на Российскую Федерацию.

Конвенция 1971 г. во многом схожа с Конвенцией 1961 г. Предмет ее правового регулирования охватывает вопросы контроля над психотропными веществами, перечни которых также распределены по Спискам - Списку I, Списку II, Списку III и Списку IV. При этом наибольшему контролю подвергаются вещества из Списка I, в настоящее время определяемые как наркотические вещества (куда относится, например, псилоцибин и ЛСД), использование которых для медицинских и на-

9 Михайлова Ю. В., Абрамов А. Ю., Косолапова Н. В. Международно-правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ [Электронный ресурс] // Социальные аспекты здоровья населения: электронный научный журнал. – 2013. - № 8. URL: http://vestnik.mednet.ru/content/view/462/30/ (дата обращения: 12.06.2021).

10 Конвенция о психотропных веществах (Вена, 21 февраля 1971 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXXV: Действующие договоры соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1979 г. – М. : Междунар. отношения, 1981. - 448 с.

учных целей ограничивается. Психотропные вещества из других списков подлежат более либеральным формам контроля. Требования к обороту этих веществ охватывают наличие лицензий на изготовление, а в случае с веществами из Списков II и III – еще и рецептов при их приобретении. В ст. 4 допускается возможность хранить путешествующим лицам «небольшое количество» веществ из Списков II, III и IV для личного потребления, а также использовать их в производственных целях для изготовления непсихотропных веществ. В ч. 2 ст. 5 Конвенции 1971 г. указано «желательно», чтобы государства разрешали владения указанными веществами только на законных основаниях. В целом, данные дефиниции способствуют приобщению населения к немедицинскому потреблению наркотиков. Например, в Список II включает амфетамин, вызывающий зависимость.

В ст. 7 Конвенции 1971 года содержится перечень профилактических средств, рекомендованных для профилактики незаконного оборота психотропных веществ, включенных в Список I, лицензирование, включающих: запрет на использование, за исключением научных и медицинских целей; лицензирование деятельности по производству и распределению психотропных веществ и надзор за этой деятельностью; введение правил ограничения продажи психотропных веществ объемами, соответствующими целям приобретения; ведение подробной регистрации движения психотропных веществ, используемых для научных и медицинских целей; запрещение и ограничение экспорта и импорта психотропных веществ.

Борьба с незаконным оборотом наркотиков (при сохранившемся понятийном смешении содержания терминов «противодействие» и «борьба» с правонарушениями) фактически регулируется в ст. 19-22 рассматриваемой Конвенции, где, в частности, предусматриваются такие направления борьбы, как: пресечение злоупотребления наркотиками, принятие национальных репрессивных мер против незаконного оборота наркотиков, в т.ч. криминализация; взаимодействие по линии оказания правовой помощи в части передачи документов для юридического преследования лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков; разработка механизмов привлечения к юридической ответственности; рекомендации по изъятию и конфискации наркотиков и оборудования, используемого для их изготовления.

Проблематика минимизации и ликвидации последствий незаконного оборота наркотиков также не определяется в качестве самостоятельного направления противодействия, однако данное направление включены в конструкцию как системы профилактики незаконного оборота наркотиков, так и мер по борьбе с ним, а его элементы четко просматриваются в ст. 19-22 Конвенции 1971 г. В частности, к мерам минимизации и ликвидации последствий незаконного оборота наркотиков можно отнести: выявление, лечение, воспитание, восстановление трудоспособности, возвращение в общество лиц, потребляющих наркотики, а также осуществление наблюдения за ними после окончания ими лечения; подготовку кадров для этого; разъяснение населению опасности злоупотребления наркотиками; ресоциализация лиц, судимых за совершение преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Большое значение в противодействии незаконному обороту наркотиков играет и Конвенция ООН по борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена, 1988 г.)[11]. СССР ратифицировал данную Конвенцию в 1990 г., в 1991 г. она вступила в силу и в настоящее время формирует правовые основы для государственной политики по противодействию незаконному обороту наркотиков в России.

Причины принятия Конвенции 1988 г. связаны со стремлением международного сообщества усилить противодействие теневому производству наркотиков, международному наркотрафику, развитию транснациональной наркопреступности и отмыванию денег, полученных в результате незаконного оборота

11 Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена, 20 декабря 1988 г.) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации, выпуск XLVII. - М., 1994. - 445 с.

наркотиков[12]. Особенностью данной Конвенции является ее яркий репрессивный характер, выраженный в формировании перечня действий, которые должны быть криминализированы. Данные действия в целом формируют понятие незаконного оборота наркотиков (в контексте пределов противоправного поведения), но кроме непосредственного оборота, предполагающего производство, движение и потребление наркотиков, охватывают и сопутствующие деяния, например, легализацию денежных средств.

В ст. 4-9 Конвенции 1988 г. предусматриваются механизмы борьбы с незаконным оборотом наркотиков, выраженные в рекомендациях по конфискации наркотиков и имущества, применяемого для их изготовления, взаимодействия специализированных органов в рамках уголовного судопроизводства, а также розыскной деятельности. Профилактическое значение данных норм связано с реализацией общей превенции.

В ст. 12 Конвенции формируются перечни прекурсоров наркотиков, объединенные в Таблицы I и II, и предусматриваются в том числе и профилактические меры (п. 9) в части незаконного оборота данных веществ.

В 1998-1999 гг. Россия на платформе ООН подписала ряд протоколов и соглашений, в рамках которых взяла на себя обязательство придерживаться положений, рассмотренных Конвенцией, а также привести свое законодательство в соответствие с международными стандартами в области противодействия незаконному обороту наркотиков.

Последним документом, принятым в рамках формирования международной повестки в части противодействия незаконному обороту наркотиков, явилась Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН S-30/1 от 19.04.2016 г.[13], в которой мировое сообщество подтвердило свою решимость противодействовать незаконному обороту наркотиков. Учитывая, что данный документ относится к так называемому «праву мягкой силы», он представляет интерес с точки зрения определения передовых технологий противодействия незаконному обороту наркотиков, к которым отнесены: меры профилактики немедицинского потребления наркотиков и развития социально опасных болезней (вирусного гепатита, СПИДа и т. п.); меры лечения наркомании и сопутствующих социально опасных болезней; меры контроля за производством и распределением наркотиков; меры борьбы с наркопреступностью; профилактические меры общесоциального характера (развитие медицины, недискриминационная социальная политика; развитие образования и т. п.).

Важное влияние на формирование российского криминологического законодательства оказали и международные договоры, принятые в рамках тех региональных организаций, участниками которых является Российская Федерация. В первую очередь интерес представляет договоры, принятые в рамках деятельности СНГ, и в первую очередь Модельный закон стран-участников СНГ «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах» 2006 г.[14], который устанавливает правовые и организационные основы государственной политики в сфере законного оборота наркотиков и организации противодействия их незаконному обороту, рекомендуемые для реализации в пределах национальных юрисдикций.

В ст. 6 Модельного закона устанавливаются принципы государственной антинаркотической политики, среди которых следует выделить принцип приоритетности мер по профилактике правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Во исполнение данного принципа в ст. 9, устанавливающей статус специально уполномоченного

12 Михайлова Ю. В., Абрамов А.Ю. Международные подходы к борьбе с распространением наркотических средств и психотропных веществ // Медицинский вестник Северного Кавказа. – 2015. – № 3. С. 62.

13 Заключительный документ специальной сессии ГА ООН 2016 года по мировой проблеме наркотиков Нью-Йорк, 19–21 апреля 2016 года: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 апреля 2016 года S-30/1 [Электронный ресурс] // ООН [Сайт]. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/S-30/1 (дата обращения: 12.06.2021).

14 О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах: Модельный закон, принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.) [Электронный ресурс] // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=63033 (дата обращения: 12.06.2021).

органа в области противодействия незаконному обороту наркотиков, указывается, что в полномочия данного органа входит выявление условий, способствующих незаконному обороту наркотиков, и принятие мер по их устранению.

Примечательной является также рекомендация по созданию национальных перечней наркотиков, их аналогов и прекурсоров, причем в Список I предлагается включить наркотики, гражданский оборот которых на территории государства запрещен (ст. 3), что свидетельствует о более строгом по сравнению с ООН подходе СНГ к оценке общественной опасности наркотиков.

В целом положения Модельного закона во многом повторяют нормы, содержащиеся в антинаркотических Конвенциях ООН, адаптируя их к имплементации в национальное законодательство стран-участников СНГ. В частности, в Модельном законе определяются полномочия специализированных органов по контролю за незаконным оборотом наркотиков (Раздел II); устанавливаются обязательность лицензирования деятельности по обороту наркотиков и их прекурсоров (Раздел III); определяется режим осуществления оборота наркотиков, в том числе их производства, перевозки, отпуска, хранения, уничтожения и культивирования наркотикосодержащих растений (Раздел IV); определяется режим использования наркотиков в различных целях, в том числе в медицинских, научных и учебных целях, в ветеринарии, в криминалистической и оперативно-розыскной деятельности и т. п. (Раздел V). В целом данные меры имеют профилактическое значение, устанавливая порядок контроля за оборотом наркотиков

В Разделе VI предусматриваются общие меры по противодействию незаконному обороту наркотиков, среди которых ряд имеет ярко выраженное профилактическое значение: особенности взаимодействия различных органов по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков (ст. 45); запрет пропаганды и рекламы наркотиков (ст. 49); порядок оборота наркотиков.

Важное значение в системе противодействия незаконному обороту наркотиков в Модельном законе имеют меры борьбы с правонарушениями (хотя данное направление также специально не выделяется в законе). Так, Раздел VII Модельного закона описывает уголовно-правовые меры противодействия незаконному обороту наркотиков, которые фактически представляют собой компоненты борьбы с наркотиками, выраженные в предложениях по криминализации деяний (в том числе легализацию доходов, полученных в результате незаконного оборота наркотиков (ст. 59)). Аналогичный подход использован в Разделе VIII, предусматривающем административно-правовые меры противодействия незаконному обороту наркотиков. Однако помимо этого в Разделе VIII предусмотрены и меры административно-правового принуждения (досмотр автомобиля, административное задержание).

Обращает на себе внимание и Раздел IX Модельного закона, посвященный оперативно-розыскным мерам противодействия незаконному обороту наркотиков, описывающий ряд мер, связанных непосредственно с выявлением, предотвращением и раскрытием правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Большое внимание в системе противодействия незаконному обороту наркотиков, сформированной в рассматриваемом Модельном законе, уделено такому направлению, как минимизация и ликвидация последствий незаконного оборота наркотиков. Причем данное направление также не определяется как самостоятельное направление и просматривается в рамках других направлений противодействия. В частности, в Разделе VIII, посвященном административно-правовым мерам борьбы с незаконным оборотом наркотиков, ряд норм посвящен лечению (как добровольному, так и принудительному) лиц, страдающих от наркомании. Не отрицая, что данные меры имеют административную отраслевую принадлежность, отметим, что по своему характеру они относятся не к выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию (борьбе) правонарушений, а именно к минимизации и ликвидации последствий незаконного оборота наркотиков.

При этом основной потенциал минимизации и ликвидации последствий незаконного оборота наркотиков раскрывается в Разделе X рассматриваемого Модельного закона, где устанавливаются требования к медико-социальной помощи больным наркоманией. Однако так же, как и в российском законодательстве, минимизация и ликвидация последствий незаконного оборота наркотиков отождествляются с профилактикой. Не отрицая тесную связь этих двух направлений противодействия правонарушениям, отметим принципиальную разницу в их объектах. В случае профилактики объектом являются факторы, способствующие развитию незаконного оборота наркотиков, в то время как для минимизации и ликвидации объектом являются последствия такого оборота, в частности связанные с ними наркологические и другие социально значимые заболевания.

На уровне Евразийского экономического союза (ЕАЭС) также создан механизм противодействия незаконному обороту наркотиков. Этот механизм закономерно носит экономический характер и затрагивает проблематику перемещения наркотиков через таможенную территорию ЕАЭС. Правовые основы данного механизма заложены в приложении № 10 к Решению Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования»[15]. Предусмотренные данным правовым актом правила строгого документирования перемещения по территории ЕАЭС наркотиков направлены на профилактику контрабанды наркотиков и организации транснационального наркотрафика.

Подводя итог изложенному, отметим, что международно-правовой механизм противодействия незаконному обороту наркотиков позволяет выделить три направления: профилактика незаконного оборота наркотиков, борьба с правонарушениями в сфере незаконного оборота наркотиков и минимизация и ликвидация последствий данных правонарушений. Однако ни в одном из рассмотренных правовых актов данная система четко не позиционируется. Формируемый в Российской Федерации организационно-правовой институт противодействия правонарушениям, опирающийся на данную систему, не находит своего отражения в отечественном законодательстве, посвященном противодействию незаконному обороту наркотиков. Это может быть связано с традиционным подходом к исследуемой проблематике в рамках правотворчества ООН. Вместе с тем фактическое наличие данной системы определяет, по мнению автора, перспективное направление совершенствования законодательства в сфере незаконного оборота наркотиков в России.

15 Положение о ввозе на Таможенную территорию Евразийского экономического союза и вывозе с Таможенной территории евразийского экономического союза наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 (ред. от 11.08.2020) // Таможенный вестник. - 2010. - № 11.

Список литературы

1. Единая конвенция о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2000. - № 22, ст. 2269.
2. Емельянов В. А. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в России: историко-правовые и международно-правовые аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2019. - № 2 (82). - С. 138-146.
3. Заключительный документ специальной сессии ГА ООН 2016 года по мировой проблеме наркотиков Нью-Йорк, 19–21 апреля 2016 года: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 апреля 2016 года S-30/1 [Электронный ресурс] // ООН [Сайт]. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/S-30/1 (дата обращения: 12.06.2021).

4. Конвенция о наркотических средствах. Женева, 19 февраля 1925 года: распубликована в Собр. Зак. за 1937 г., отд. II, № 17, ст. 106 [Электронный ресурс] // Электронная библиотека исторических документов: справ.-прав. портал [Сайт]. URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/138827-konventsiya-o-narkoticheskih-sredstvah-zheneva-19-fevralya-1925-goda (дата обращения: 12.06.2021).
5. Конвенция о психотропных веществах (Вена, 21 февраля 1971 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXXV: Действующие договоры соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1979 г. – М. : Междунар. отношения, 1981. - 448 с.
6. Конвенция об ограничении производства и о регламентации распределения наркотических средств. Женева, 13 июля 1931 года // Распубликована в Собр. Зак. за 1937 г., Отд. II, № 17, ст. 107 [Электронный ресурс] // Электронная библиотека исторических документов: справ.-прав. портал [Сайт]. URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/138827-konventsiya-o-narkoticheskih-sredstvah-zheneva-19-fevralya-1925-goda (дата обращения: 12.06.2021).
7. Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена, 20 декабря 1988 г.) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации, выпуск XLVII. - М., 1994. - 445 с.
8. Криминология (Особенная часть): учебник для бакалавриата и специалитета / под общ. ред. А. Е. Михайлова, А. В. Кудрявцева. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2021. – 237 с.
9. Михайлова Ю. В., Абрамов А. Ю., Косолапова Н. В. Международно-правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ [Электронный ресурс] // Социальные аспекты здоровья населения: электронный научный журнал. – 2013. - № 8. URL: http://vestnik.mednet.ru/content/view/462/30/ (дата обращения: 12.06.2021).
10. Михайлова Ю. В., Абрамов А.Ю. Международные подходы к борьбе с распространением наркотических средств и психотропных веществ // Медицинский вестник Северного Кавказа. – 2015. – № 3. - С. 61-65.
11. О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах: Модельный закон, принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.) [Электронный ресурс] // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=63033 (дата обращения: 12.06.2021).
12. Петров М. В. Бушуев И. В. Историко-правовые аспекты развития международного и отечественного законодательства в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. - 2020. - № 3. - Т. 1. - С. 270-278.
13. Положение о ввозе на Таможенную территорию Евразийского экономического союза и вывозе с Таможенной территории евразийского экономического союза наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 (ред. от 11.08.2020) // Таможенный вестник. - 2010. - № 11.
14. Российское криминологическое право. Общая и Особенная части: учебник / А. В. Звонов, А. Е. Михайлов, В. Н. Орлов и др.; под ред. В. Н. Орлова. - СПб. : Университет ФСИН России; М. : Криминологическая библиотека, 2021. – 280 с.
15. Собр. узаконений РСФСР. - 1926. - № 80. ст. 600.

УДК 347.963

© Андрей Михайлович Наумов,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовно-правовых
дисциплин Владимирского филиала РАНХиГС
Naumov_a@vlad.ranepa.ru

A. M. Naumov,
Candidate of Law,
Vladimir branch of RANEPA

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОКУРОРА ОБ ОСОБОМ ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ И ВЫНЕСЕНИЯ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ В ОТНОШЕНИИ ОБВИНЯЕМОГО, С КОТОРЫМ ЗАКЛЮЧЕНО ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Prosecutor's submission on a special procedure for holding a trial and passing a court decision in a criminal case against an accused with whom a pre-trial cooperation agreement has been concluded.

Аннотация: *Федеральным законом № 141-ФЗ от 29 июня 2009 года в Уголовно-процессуальный кодекс РФ введена глава 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Автором проведено исследование 32 уголовных дел, рассмотренных в период 2010-2020 годов Фрунзенским районным судом города Владимира и Владимирским областным судом в порядке главы 40.1 УПК РФ. При этом изучены основные процессуальные документы, которые составляются при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. К их числу относится выносимое прокурором после утверждения обвинительного заключения представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. На основе изученных уголовных дел автором обобщаются данные о форме и содержании данного процессуального документа, составляемого в порядке главы 40.1 УПК РФ, делаются предложения методического характера и по совершенствованию действующего законодательства.*

Annotation*. Federal Law No. 141-FZ of June 29, 2009 introduced into the Criminal Procedure Code of the Russian Federation Chapter 40.1 "A special procedure for making a court decision when concluding a pre-trial cooperation agreement." The author conducted a study of 32 criminal cases considered in the period 2010-2020 by the Frunzensky District Court of the city of Vladimir and the Vladimir Regional Court in accordance with Chapter 40.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. At the same time, the main procedural documents were studied, which are drawn up when concluding a pre-trial cooperation agreement. These include the submission made by the prosecutor after the approval of the indictment on a special procedure for holding a trial and passing a court decision in a criminal case against an accused with whom a pre-trial cooperation agreement has been concluded. On the basis of the studied criminal cases, the author summarizes data on the form and content of this procedural document, drawn up in the order of Chapter 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, makes proposals of a methodological nature and for improving the current legislation.*

Ключевые слова: *досудебное соглашение о сотрудничестве, процессуальные документы, прокурор, обвиняемый, представление, особый порядок.*

Keywords*: pre-trial cooperation agreement, procedural documents, prosecutor, accused, presentation, special order.*

Последний важный процессуальный документ, который составляется прокурором на стадии досудебного производства по уголовному делу в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, - это **представление прокурора об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве (ст. 317.5 УПК РФ).**

Согласно нормам уголовно-процессуального закона, прокурор в порядке и сроки, которые установлены статьей 221 УПК РФ, рассматривает поступившее от следователя уголовное дело в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выполнение обязательств, предусмотренных данным соглашением, и при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением в случае утверждения обвинительного заключения выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по данному уголовному делу. Проанализируем нормы уголовно-процессуального закона и практику их применения.

Первое. Сроки вынесения представления закон увязывает со сроками рассмотрения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением.

Из норм статьи 221 УПК РФ известно, что прокурор рассматривает поступившее от следователя уголовное дело с обвинительным заключением и в течение 10 суток принимает по нему решение об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд. Этот срок исчисляется с момента поступления уголовного дела непосредственно к прокурору или в прокуратуру.

Анализ изученных уголовных дел, по которым заключались досудебные соглашения о сотрудничестве, показывает, что прокурорами утверждались обвинительные заключения в следующие сроки с момента поступления уголовного дела в прокуратуру: до пяти суток с момента поступления – 8 дел или, 25% всех изученных дел, от пяти до десяти суток – 19 дел, или 59,38%, свыше 10 суток – 5 дел, или 15,63%.

Нарушение установленного уголовно-процессуальным законом 10-суточного срока объясняется тем, что срок изучения прокурором материалов дела выпадает на праздничные дни.

Сроков вынесения прокурором представления об особом порядке проведения судебного заседания уголовно-процессуальный закон не устанавливает, но из текста закона можно сделать вывод, что данное представление прокурор должен вынести одновременно с утверждением обвинительного заключения.

Анализ изученных дел показывает, что в абсолютном большинстве случаев прокурор выносил представление в день утверждения им обвинительного заключения – по 28 делам, или в 87,5% случаев, или на следующий день – по 4 делам, или 12,5% случаев.

Второе. Уголовно-процессуальный закон указывает, что прокурор при вынесении представления должен изучить не только материалы уголовного дела, но и материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выполнение обязательств, предусмотренных данным соглашением.

При этом в законе не дается перечень этих материалов. Чтобы понять, о чем идёт речь, мы должны вспомнить, что подозреваемый (обвиняемый), когда заключает с прокурором досудебное соглашение о сотрудничестве, то берет на себя выполнение ряда обязательства. Под обязательствами имеются в виду конкретные действия, которые он обязуется совершить в целях оказания содействия следствию. Эти действия можно разделить на действия процессуальные и не процессуальные.

К числу процессуальных действий относятся дача подозреваемым (обвиняемым) правдивых показаний в ходе таких следственных действий как допросы подозреваемого (обвиняемого), проверки его показаний на месте преступления, очные ставки с соучастниками преступлений и др. В ходе выполнения этих действий подозреваемый (обвиня-

емый) может сообщить следствию о новых преступлениях, которые следствию неизвестны, причем эти преступления могут быть совершены с участием данного подозреваемого (обвиняемого), а могут быть совершены и без его участия другими лицами.

Следователь в таких ситуациях при наличии повода и оснований принимает процессуальное решение о возбуждении уголовного дела в отношении других лиц. В дальнейшем эти уголовные дела расследуются отдельно.

Поэтому сведения о расследовании данных уголовных дел не включаются в материалы выделенного дела в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Но эти сведения могут быть представлены прокурору в числе материалов, подтверждающих выполнение обвиняемым условий досудебного соглашения о сотрудничестве.

В материалах некоторых уголовных дел, где имеются досудебные соглашения о сотрудничестве, подозреваемые (обвиняемые) берут на себя обязательства принять участие в выполнении не процессуальных действий, к числу которых относятся оперативно-розыскные мероприятия. Поэтому среди материалов, представленных прокурору в подтверждение выполнения обвиняемым обязательств, могут быть и рассекреченные материалы ОРД, подтверждающие выполнение обвиняемым взятых на себя обязательств, а также сведения о возбужденных по этим ОРМ уголовным делам и результатах их расследования и рассмотрения в суде.

Третье. Уголовно-процессуальный закон предусматривает одно условие вынесения прокурором представления - это наличие согласия обвиняемого с предъявленным обвинением.

Данное условие является вполне логичным, поскольку речь идёт о вынесении прокурором представления *об особом порядке проведения судебного заседания*, а особый порядок возможен только при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением.

Изучение материалов уголовных дел, по которым заключались досудебные соглашения о сотрудничестве, показывает, что по всем делам обвиняемые не только соглашались с предъявленным обвинением, но и полностью признавали свою вину по всем инкриминируемым преступлениям. Поэтому в описательной части представления прокурора сразу после указания, в чем обвиняется лицо, заключившее досудебное соглашение, обязательно указывается, что обвиняемый полностью признал свою вину.

Четвертое. Форма представления прокурора установлена нормами ведомственного приказа.

Приложение № 5 к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 года № 107 представляет собой форму данного процессуального документа.

Изучение материалов уголовных дел, по которым составлены досудебные соглашения о сотрудничестве и выносились прокурорами представления об особом порядке, показывает, что прокурорами не всегда соблюдаются нормы своего ведомственного приказа по форме данного документа.

Самыми распространенными нарушениями формы представления об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу являются: отсутствие наименования суда, куда данное представление прокурором вносится – только по 6 из 32 изученных дел (или 18,75%) прокурор указал суд, куда он вносит представление. Другим недостатком является игнорирование требования ведомственного приказа о краткости в изложении обстоятельств совершения преступления. Прокуроры иногда в своих представлениях переписывают полностью все обстоятельства совершения преступления из постановлений следователей о возбуждении ходатайств о заключении досудебных соглашений о сотрудничестве. Этот недостаток отмечен также по 6 делам, или 18,75% изученных дел.

Пятое. Содержание представления прокурора изложено в уголовно - процессуальном законе.

Там говорится, что в представлении указываются:

1) характер и пределы содействия обвиняемого следствию в раскрытии и рассле-

довании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления;

2) значение сотрудничества с обвиняемым для раскрытия и расследования преступления, изобличения и уголовного преследования других соучастников преступления, розыска имущества, добытого в результате преступления;

3) преступления или уголовные дела, обнаруженные или возбужденные в результате сотрудничества с обвиняемым;

4) степень угрозы личной безопасности, которой подвергались обвиняемый в результате сотрудничества со стороной обвинения, его близкие родственники, родственники и близкие лица.

В представлении прокурор также удостоверяет полноту и правдивость сведений, сообщенных обвиняемым при выполнении им обязательств, предусмотренных заключенным с ним досудебным соглашением о сотрудничестве.

Представление прокурора представляет собой процессуальный документ, состоящий из трех частей: вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной.

Вводная часть представления прокурора должна включать в себя наименование суда, куда прокурор направляет выделенное в отношении обвиняемого уголовное дело, название данного представления полностью, дату вынесения представления (число, месяц, год), место вынесения преставления (название населенного пункта), наименование должности прокурора, его классного чина, фамилию, инициалы.

Далее указывается, что прокурор, рассмотрев поступившее тогда-то (дата: число, месяц, год) от следователя, указывается его должность, звание, фамилия, инициалы, с обвинительным заключением уголовное дело (указывается номер дела) по обвинению, указываются фамилия, имя, отчество обвиняемого, дата и место его рождения, в совершении преступлений, предусмотренных статьями (перечисляются статьи) УК РФ, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выполнение обязательств, предусмотренных данным соглашением, и утвердив (дата: число, месяц, год) обвинительное заключение, УСТАНОВИЛ.

Далее идет *описательно-мотивировочная часть представления.*

Описательная часть представления включает в себя описание преступных деяний обвиняемого, данные о возбужденных по ним уголовных делам, сведения о движении уголовных дел: соединении, выделении, приостановлении, возобновлении. Также прокурор приводит сведения о задержании лица в качестве подозреваемого в порядке ст. 91 УПК РФ, об избранной ему мере пресечения, о предъявленном обвинении, при этом указывается, что обвиняемый признает свою вину полностью по предъявленному обвинению. Выше мы говорили о том, что согласие обвиняемого с предъявленным обвинением является одним из условий вынесения прокурором представления об особом порядке проведения судебного заседания.

В описательной части прокурор указывает, когда подозреваемый (обвиняемый) обратился с ходатайством о заключении с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, когда оно было удовлетворено и прокурором с подозреваемым (обвиняемым) было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Перечисляются также взятые подозреваемым (обвиняемым) на себя по этому соглашению обязательства.

После чего следует *мотивировочная часть представления, где прокурор излагает обстоятельства выполнения обвиняемым взятых на себя обязательств, которые являются условиями заключенного с ним досудебного соглашения, и делает вывод о том, что обвиняемым в полном объеме соблюдены условия и выполнены обязательства досудебного соглашения.*

Обязательства, которые берут на себя подозреваемые (обвиняемые) по заключаемым с ними досудебным соглашениям о сотрудничестве, включают в себя перечень конкретных действий, которые они обязуются выполнить.

Данные действия можно разделить на две группы: действия процессуальные и действия не процессуальные.

Процессуальные действия представляют из себя те действия, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законом. К ним относятся допросы лиц в качестве подозреваемых и обвиняемых, проверки показаний подозреваемых (обвиняемых) на месте, очные ставки и другие следственные действия.

Например, в представлении прокурора по судебному делу № 1-72/13[1] в отношении гражданина У. сказано, что обвиняемым У. в полном объеме соблюдены условия и выполнены обязательства досудебного соглашения, даны достоверные показания в отношении себя и соучастника преступления – С., с его участием произведены очные ставки, проверка показаний на месте, направленные на изобличение последнего в совершении преступления.

В результате сотрудничества с У. выявлена причастность к незаконному обороту психотропных веществ Г., Ч. и У. В отношении них 29.01.2013 г. возбуждены уголовные дела по п.п. «а, б» ч.2 ст. 228.1 и п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ. Также выявлены дополнительные эпизоды преступной деятельности У., в отношении него 13 и 19.11.2012г. СУ СК области возбуждены уголовные дела.

К процессуальным действиям, которые совершаются в рамках выполнения подозреваемыми (обвиняемыми) взятых ими на себя обязательств по досудебному соглашению о сотрудничестве, относятся в первую очередь дача подробных правдивых признательных показаний на допросах в качестве подозреваемых, обвиняемых, полное признание своей вины при допросе в качестве обвиняемого после предъявления обвинения, дача признательных показаний при проверках показаний на месте, подтверждение своих показаний и изобличение соучастников преступлений на очных ставках с ними; добровольная выемка предметов, представляющих интерес для следствия и участие в иных процессуальных действиях.

Вторая группа действий, которые обязуются совершить подозреваемые (обвиняемые) в рамках досудебного соглашения о сотрудничестве, - это действия непроцессуальные.

К непроцессуальным действиям относятся оперативно-розыскные мероприятия, совершаемые в рамках оперативно-розыскной деятельности соответствующими подразделениями правоохранительных органов.

Так, по судебному делу № 1-171/13[2] в отношении гражданина Г. в представлении прокурора указывается, что обвиняемый Г. оказал содействие органам наркоконтроля в изобличении лиц, у которых он ранее приобретал наркотическое средство гашиш и психотропное вещество амфетамин.

Обвиняемый Г. принял участие в проведении оперативно-розыскного мероприятия проверочная закупка в отношении лица, занимающегося незаконным сбытом наркотических средств и предоставил информацию о лицах, которым он продавал наркотические средства и психотропные вещества.

После описания характера и пределов содействия обвиняемого следствию обычно прокуроры в представлениях пишут, что в результате сотрудничества с обвиняемым предъявлено обвинение ему и его соучастникам с квалифицирующими признаками группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой либо преступной организацией.

Указывается также, что в ходе сотрудничества с обвиняемым выявлены новые преступления и возбуждены новые уголовные дела.

В мотивировочной части представления также обязательно содержится фраза: полноту и правдивость сведений, сообщенных обвиняемым при выполнении им обязательств, предусмотренных заключенным с

1 Судебное дело № 1-72/13 Фрунзенского районного суда г. Владимира по обвинению У. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, п.п. «а, б» ч. 2 ст. 228.1, ч. 3 ст. 30, п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ (3 эпизода).

2 Судебное дело № 1-171/13 Фрунзенского районного суда г. Владимира по обвинению Г. в совершении преступлений, предусмотренных п.п. «а, б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ (в редакции Федерального закона от 27.07.2009 г. № 215-ФЗ) (3 эпизода).

ним досудебным соглашением о сотрудничестве, удостоверяю.

Также обязательно в представлении прокурора должна быть оценена степень угрозы личной безопасности, которой подвергались обвиняемый в результате сотрудничества со стороной обвинения, его близкие родственники, родственники и близкие лица.

По 31 из изученных 32 дел прокурор в представлениях указал, что сведений об угрозе не установлено. И только в одном деле (это судебное дело № 2-40/12[3] в отношении гражданина Е.) прокурор констатирует, что в связи с высокой степенью угрозы личной безопасности, которой обвиняемый Е., его сожительница М. и их общий ребенок Е.М. подверглись в результате сотрудничества со стороной обвинения, в отношении них применяются меры государственной защиты по 10.11.2012г.

В завершении изложения мотивировочной части прокуроры приводят данные о том, что следователь в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 154 УПК РФ вынес постановлении о выделении из уголовного дела материалов дела в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, и представил дело прокурору с обвинительным заключением, которое было утверждено.

В мотивировочной части представления прокурора содержится вывод о том, что обвиняемым в полном объеме соблюдены все условия и выполнены обязательства досудебного соглашения.

Далее идёт *резолютивная часть представления.* В ней, на основании изложенного, руководствуясь ст. 317.5 УПК РФ, прокурор предлагает суду применить особый порядок проведения судебного заседания и вынесения судебного решения в соответствии со ст. 316 и главой 40.1 УПК РФ по уголовному делу (указывается номер дела) в отношении обвиняемого (приводится фамилия, имя, отчество обвиняемого, дата и место его рождения) в совершении преступлений, предусмотренных статьями УК РФ (следует перечень составов, который берется из обвинительного заключения), с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

Представление подписывается прокурором с указанием его должности и классного чина.

Поскольку в уголовно-процессуальном законе содержится норма, предусматривающая вручение копии представления прокурора обвиняемому и его защитнику, которые имеют право представить свои письменные замечания, то прокуроры в резолютивной части представления вторым пунктом указывают, что копию представления направить обвиняемому и защитнику, а после подписи прокурора часто делается запись, что копии представления получили, замечаний не имеется и ставятся подписи обвиняемого и его защитника.

Шестое. Представление, выносимое прокурором в порядке ст. 317.5 УПК РФ, является особым видом представлений, которые имеет право выносить прокурор согласно действующему законодательству.

Действительно, если мы посмотрим на понятие представления, содержащееся в п. 27 статьи 5 УПК РФ, то увидим, что уголовно-процессуальный закон определяет представление как акт реагирования прокурора на судебное решение, вносимый в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Если мы обратимся к тексту Федерального закона «О прокуратуре РФ», то увидим, что там говорится о представлении об устранении нарушений закона (ст. 24 Федерального закона) или о представлении об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина (ст. 28 Федерального закона), которые вносятся прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

В случае, предусмотренном статьей 317.5 УПК РФ, законодатель предусматривает вынесение прокурором представления об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу.

В данном случае прокурор выносит представление не в связи с допущенными нарушениями закона, как мы видели выше.

3 Судебное дело № 2-40/2012 Владимирского областного суда в отношении Е. по ч. 1 ст. 209, ч. 2 ст. 210, ч. 4 ст. 162, ч. 3 ст. 222, ч. 1 ст. 226, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 161, ч. 3 ст. 166 УК РФ.

Данное представление прокурора не является актом прокурорского реагирования на выявленное нарушение закона, а представляет собой обращенное к суду предложение о применении особого порядка проведения судебного заседания в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

В связи с этим представляется необходимым дополнить статью 5 УПК РФ новым пунктом:

«**27.1. Представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу** – обращенное к суду предложение прокурора о применении особого порядка проведения судебного заседания в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве».

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31, ст. 4398.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. - № 52, ч. 1, ст. 4921.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. - № 25, ст. 2954.
4. Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам: Приказ Генерального прокурора РФ от 15 марта 2010 г. №107 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Великий Д. П. Досудебное соглашение о сотрудничестве в российском уголовном процессе // Журнал российского права. – 2010. - № 2. - С. 84-90.
6. Ткачев И., Тисен О. Применение института досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. - 2011. - № 2. - С. 12-16.
7. Корчагин А. Г., Брюхов В. В. Поддержание обвинения в отношении лиц, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве // Законность. - 2011. - № 7. - С. 9-11.
8. Залов А. Сделка с правосудием: проблемы правоприменения // Законность. – 2011. - № 8. – С. 34-40.
9. Саркисянц Э. Роль прокурора в досудебном соглашении о сотрудничестве // Законность. - 2012. - № 8. – С. 16-22.
10. Виницкий Л., Мельник С. Необходимо ли согласие потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве? // Законность. – 2012. - № 10. - С. 55-58.
11. Ортиков Е. Досудебное соглашение о сотрудничестве при проведении дознания // Законность. – 2012. - № 11. – С. 55-57.
12. Каретников А. Сделки в российском уголовном процессе // Законность. – 2013. - № 3. – С. 36-41.
13. Виницкий Л. В., Кубрикова М. Е. Возможно ли изменение категории преступления при рассмотрении уголовных дел в порядке гл. 40.1 УПК РФ? // Законность. – 2013. - № 8. - С. 42-45.
14. Каретников А. Нужен ли особый порядок судебного рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве? // Законность. – 2013. - № 10. - С. 31-35.
15. Каретников А. Нужен ли особый порядок судебного рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве? // Законность. - 2013. - № 11. – С. 27-32.
16. Виницкий Л., Мельник С. Совершенствование особого порядка судебного разбирательства // Законность. – 2015. - № 7. – С. 39-43.

17. Овсянников И. Допустимо ли заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним? // Законность. – 2016. - № 6. – С. 57-60.
18. Пиюк А. Актуальные проблемы досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. – 2016. - № 12. - С. 54-56.
19. Губин С. Практика прокурорского надзора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. – 2017. - № 6. – С. 15-18.
20. Попова А. Дискреционные полномочия прокурора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в уголовном процессе России и других стран СНГ // Законность. – 2017. - № 8. - С. 21-25.
21. Шадрин В. Участие прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела с досудебным соглашением о сотрудничестве // Законность. – 2018. - № 1. - С. 26-30.

УДК 347.963

© Андрей Михайлович Наумов,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовно-правовых
дисциплин Владимирского филиала РАНХиГС
Naumov_a@vlad.ranepa.ru

A. M. Naumov,
Candidate of Law,
Vladimir branch of RANEPA

ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ КАК ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО БОРЬБЫ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Pre-trial cooperation agreement as an effective means of combating organized crime: the commission of a crime by a group of persons by prior conspiracy

Аннотация: *Федеральным законом №141-ФЗ от 29 июня 2009 года в Уголовно-процессуальный кодекс РФ введена глава 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Автором проведено исследование 32 уголовных дел, рассмотренных в период 2010-2020 годов Фрунзенским районным судом города Владимира и Владимирским областным судом в порядке главы 40.1 УПК РФ. На основе анализа изученных уголовных дел автор показывает, что благодаря заключенным с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебным соглашениям о сотрудничестве в регионе удалось пресечь деятельность нескольких организованных преступных групп, которые занимались незаконным сбытом наркотических средств и психотропных веществ; вовлечением женщин в занятие проституцией; вооруженными нападениями на граждан с корыстными целями; совершением убийств граждан по найму. Благодаря сотрудничеству подозреваемых (обвиняемых) со следствием лицам, совершим преступления, были вменены такие квалифицирующие признаки, как совершение преступления группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом, а также такие составы, как ст. 209 УК РФ (бандитизм) и ст. 210 УК РФ (организация преступного сообщества или участие в нем).*

Annotation*. Federal Law No. 141-FZ of June 29, 2009 introduced into the Criminal Procedure Code of the Russian Federation Chapter 40.1 "A special procedure for making a court decision when concluding a pre-trial cooperation agreement." The author conducted a study of 32 criminal cases considered in the period 2010-2020 by the Frunzensky District Court of the city of Vladimir and the Vladimir Regional Court in accordance with Chapter 40.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. Based on the analysis of the studied criminal cases, the author shows that thanks to the pre-trial agreements on cooperation concluded with the suspects (accused) in the region, it was possible to suppress the activities of several organized criminal groups that were involved in the illegal sale of narcotic drugs and psychotropic substances; involving women in prostitution; armed attacks on citizens for selfish purposes; committing murders of citizens for hire. Thanks to the cooperation of the suspects (accused) with the investigation, persons committing crimes were imputed with such qualifying signs as the commission of a crime by a group of persons by prior conspiracy, by an organized group or a criminal community, as well as such elements as Art. 209 of the Criminal Code of the Russian Federation (banditry) and Art. 210 of the Criminal Code of the Russian Federation (organization of a criminal community or participation in it).*

Ключевые слова: *досудебное соглашение о сотрудничестве, организованная преступность, совершение преступления группой лиц по предварительному сговору.*

Keywords*: pre-trial cooperation agreement, organized crime, crime committed by a group of persons by prior conspiracy.*

Из уголовно-процессуального закона мы знаем, что досудебное соглашение о сотрудничестве заключается *в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления.*

Таким образом, мы видим, что конструкция нормы уголовно-процессуального закона предполагает, что преступление подозреваемый (обвиняемый), с которым прокурор заключает досудебное соглашение о сотрудничестве, совершает не в одиночку, а в соучастии с одним или несколькими лицами.

Анализ изученных уголовных дел показывает, что, как правило, так и бывает. Но нет правил без исключений. В качестве такого исключения можно рассматривать судебное дело № 1-105/12 Фрунзенского районного суда г. Владимира в отношении гражданина Б., обвиняемого в совершении незаконного сбыта наркотических средств в особо крупном размере; совершении незаконного приобретения, хранения и перевозки без цели сбыта наркотических средств в особо крупном размере; и в совершении два раза незаконного перемещения через Государственную границу Российской Федерации с государствами - членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭс наркотических средств, находящихся под специальным контролем (амфетамина).

В рамках данного уголовного дела гражданин Б. был единственным обвиняемым и среди квалифицирующих признаков вменяемых ему составов преступления отсутствуют такие признаки как совершенные группой лиц, группой лиц по предварительному сговору либо организованной группой.

В чем же тогда заключалось досудебное сотрудничество обвиняемого Б. со стороной обвинения? Дело в том, что обвиняемый Б. пообещал стороне обвинения рассказать ещё об одном эпизоде контрабанды наркотического средства. И он выполнил своё обещание. Поэтому прокурор в своем представлении указал, что 10.02.2012 с обвиняемым Б. заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

13.02.2012 года Б. была написана явка с повинной, в которой он пояснил, как в январе 2010 года совершил контрабанду наркотических средств, которые потом продавал на территории г. Владимира.

16.02.2012 года Б. дал показания, в которых он в подробностях рассказал, как 21 января 2010 года совершил контрабанду наркотического средства амфетамина из Украины, которое потом продавал в г. Владимире И., Ж., И-2, П. и другим лицам.

Прокурор указал, что показания Б. имеют большое значение для уголовного дела, т.к. являются доказательством его вины в совершении нового преступления. В результате сотрудничества с обвиняемым Б. выявлено новое преступление совершение контрабанды, то есть перемещения через таможенную границу Российской Федерации наркотических средств, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу Российской Федерации, совершенное с сокрытием от таможенного контроля, то есть преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 188 УК РФ, по которому возбуждено уголовное дело № 682.

Прокурор счел, что обвиняемым Б. соблюдены условия и выполнены обязанности досудебного соглашения о сотрудничестве, и просил суд применить особый порядок судебного разбирательства, что суд и сделал.

Во всех остальных изученных уголовных делах, рассмотренных судами в порядке главы 40.1 УПК РФ, речь идет о совершении преступлений не одним лицом, а двумя и более лицами, т.е. речь о преступлениях различной степени организованности.

Уголовный закон говорит, что *преступление может быть совершено группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой и преступным сообществом (преступной организацией).*

Преступление признается *совершенным группой лиц*, если в его совершении совместно участвовали два или более исполнителя без предварительного сговора.

Преступление признается *совершенным группой лиц по предварительному сговору*, если в нем участвовали лица, заранее

договорившиеся о совместном совершении преступления.

Преступление признается *совершенным организованной группой*, если оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений.

Преступление признается *совершенным преступным сообществом (преступной организацией)*, если оно совершено структурированной организованной группой или объединением организованных групп, действующих под единым руководством, члены которых объединены в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды.

Анализ изученных уголовных дел, рассмотренных в порядке главы 40.1 УПК РФ показывает, что квалифицирующий признак совершенные группой лиц не вменялся ни по одному делу.

Квалифицирующий признак совершенное группой лиц по предварительному сговору имеет место по 43,75% изученных дел.

Квалифицирующий признак совершенное организованной группой вменялся обвиняемым по 50% изученных дел.

Уголовный закон устанавливает повышенную уголовную ответственность в статьях 209 и 210 УК РФ за создание устойчивой вооруженной группы (банды), а равно руководство ей, и за участие в банде или в совершаемых ею нападениях, а также за создание преступного сообщества (преступной организации) и за участие в преступном сообществе (преступной организации).

Соответственно, по части 1 статьи 209 УК РФ (создание устойчивой вооруженной группы (банды) в целях нападения на граждан и организации, а равно руководство такой группой (бандой)) был осужден один обвиняемый, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве[1].

По части 2 статьи 209 УК РФ (участие в устойчивой вооруженной группе (банде) или в совершаемых ею нападениях) были осуждены четыре лица, с которыми были заключены досудебные соглашения о сотрудничестве[2].

По части 1 статьи 210 УК РФ (создание преступного сообщества (преступной организации) в целях совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений либо руководство преступным сообществом (преступной организацией) или входящими в него (нее) структурными подразделениями, а равно координация действий организованных групп, создание устойчивых связей между ними, разработка планов и создание условий для совершения преступлений организованными группами, раздел сфер преступного влияния и (или) преступных доходов между такими группами) были осуждены четыре лица, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве.

По части 2 статьи 210 УК РФ (участие в преступном сообществе) были осуждены трое лиц, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве[3], однако в дальнейшем суд кассационной инстанции по судебному делу № 2-40/12 в отношении гражданина Е. уголовное преследование по ч. 2 ст. 210 УК РФ прекратил ввиду отсутствия состава преступления.

Таким образом, мы видим, что в общей сложности по статьям 209-210 УК РФ, предусматривающим наиболее развитые и высокие формы организованной преступности, были осуждены 11 лиц, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, что составляет 34,38% от числа всех изученных уголовных дел данной категории, рассмотренных судами.

То есть, по каждому третьему уголовному делу, рассмотренному судом в порядке главы 40.1 УПК РФ, сторона обвинения заключает досудебное соглашение либо с лицом,

2 Судебное дело № 2-10/16 Владимирского областного суда в отношении гражданина Д.; судебное дело № 2-11/16 Владимирского областного суда в отношении гражданина Б.; судебное дело № 2-06/17 Владимирского областного суда в отношении гражданина С.; судебное дело № 2-07/17 Владимирского областного суда в отношении гражданина М.

3 Судебное дело № 2-8/12 Владимирского областного суда в отношении гражданина К.; судебное дело № 2-19/12 Владимирского областного суда в отношении гражданина С.; судебное дело № 2-40/12 Владимирского областного суда в отношении гражданина Е.

которое создает преступное сообщество или банду, либо которое принимает участие в деятельности банды или преступного сообщества.

Анализ изученных дел показывает, что судами была пресечена деятельность трех преступных сообществ, два из которых занимались незаконным сбытом наркотических средств, а третье сообщество занималось вовлечением в занятие проституцией и организацией занятия проституцией на территории Владимирской области.

Это оказалось возможным благодаря тому, что с лидерами и организаторами этих преступных сообществ, а также с активными участниками этих сообществ были заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, в рамках которых эти лица оказали серьёзную помощь следствию в изобличении и уголовном преследовании других соучастников совершаемых ими преступлений, в выявлении и документировании всех основных признаков преступного сообщества (высокий уровень организованности, наличие лидера, структурированность на преступные группы, наличие общей цели, материальной или финансовой выгоды и т.д.).

Также судами области была пресечена деятельность трех банд, две из которых занимались хищениями собственности, а третья специализировалась на заказных убийствах по найму. Причем, обе банды, занимавшиеся хищениями собственности, действовали на территории нескольких субъектов Российской Федерации: Владимирской области, Московской области и Республики Мордовия. Банда убийц действовала также на территории двух субъектов РФ: Владимирской и Московской областей.

Были выявлены также четыре организованные преступные группы, которые занимались незаконным сбытом наркотических средств на территории Владимирской области.

Если считать общее количество лиц, которые входили в организованные преступные группы, банды, сообщества, то их число составляет 17 человек (или 53,13%), т.е. каждый второй участник организованной преступной группировки заключал со стороной обвинения досудебное соглашение о сотрудничестве, в рамках которого оказывал активную помощь следствию в изобличении других соучастников преступлений и в привлечении их к уголовной ответственности.

Таким образом, проведенное исследование показало высокую эффективность применения досудебного соглашения о сотрудничестве для борьбы с различными формами организованной преступности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31, ст. 4398.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. - № 52, ч. 1, ст. 4921.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. - № 25, ст. 2954.
4. Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам: Приказ Генерального прокурора РФ от 15 марта 2010 г. №107 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Великий Д. П. Досудебное соглашение о сотрудничестве в российском уголовном процессе // Журнал российского права. – 2010. - № 2. - С. 84-90.
6. Ткачев И., Тисен О. Применение института досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. - 2011. - № 2. - С. 12-16.
7. Корчагин А. Г., Брюхов В. В. Поддержание обвинения в отношении лиц, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве // Законность. - 2011. - № 7. - С. 9-11.

8. Залов А. Сделка с правосудием: проблемы правоприменения // Законность. – 2011. - № 8. – С. 34-40.
9. Саркисянц Э. Роль прокурора в досудебном соглашении о сотрудничестве // Законность. - 2012. - № 8. – С. 16-22.
10. Виницкий Л., Мельник С. Необходимо ли согласие потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве? // Законность. – 2012. - № 10. - С. 55-58.
11. Ортиков Е. Досудебное соглашение о сотрудничестве при проведении дознания // Законность. – 2012. - № 11. – С. 55-57.
12. Каретников А. Сделки в российском уголовном процессе // Законность. – 2013. - № 3. – С. 36-41.
13. Виницкий Л. В., Кубрикова М. Е. Возможно ли изменение категории преступления при рассмотрении уголовных дел в порядке гл. 40.1 УПК РФ? // Законность. – 2013. - № 8. - С. 42-45.
14. Каретников А. Нужен ли особый порядок судебного рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве? // Законность. – 2013. - № 10. - С. 31-35.
15. Каретников А. Нужен ли особый порядок судебного рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве? // Законность. - 2013. - № 11. – С. 27-32.
16. Виницкий Л., Мельник С. Совершенствование особого порядка судебного разбирательства // Законность. – 2015. - № 7. – С. 39-43.
17. Овсянников И. Допустимо ли заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним? // Законность. – 2016. - № 6. – С. 57-60.
18. Пиюк А. Актуальные проблемы досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. – 2016. - № 12. - С. 54-56.
19. Губин С. Практика прокурорского надзора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. – 2017. - № 6. – С. 15-18.
20. Попова А. Дискреционные полномочия прокурора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в уголовном процессе России и других стран СНГ // Законность. – 2017. - № 8. - С. 21-25.
21. Шадрин В. Участие прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела с досудебным соглашением о сотрудничестве // Законность. – 2018. - № 1. - С. 26-30.

УДК 351.756

© Нина Петровна Седова
кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых дисциплин
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: sedova.57@list.ru

Sedova Nina Petrovna
Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Department of Civil Law
Disciplines,
Vladimir branch of the RANEPA
e-mail: sedova.57@list.ru

© Даниил Игоревич Фионов
МВД России
e-mail: danil199896@gmail.com

Fionov Daniil Igorevich
Ministry of Internal Affairs of Russia
e-mail: danil199896@gmail.com

© Игорь Олегович Мельников
ООО «Новые Трубные Технологии»,
г. Москва
e-mail: igor.melnikov@gmail.com

Melnikov Igor Olegovich
New Pipe Technologies, LLC,
Moscow
e-mail: igor.melnikov@gmail.com

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ ГРАЖДАН НА МАТЕРИАЛАХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ (ГОРОД ПОДОЛЬСК)

Legal regulation of the migration of citizens on the materials of the Federal Migration Service of Russia in the city of Podolsk

Аннотация: *статья посвящена исследованию основных направлений миграционной политики, ее институциональному обеспечению, анализу создания нормативно-правовой базы и системы сбора информации о миграционных перемещениях населения в России.*

Annotation: *The article is devoted to the study of the main directions of migration policy, its institutional support, analysis of the creation of a regulatory framework and a system for collecting information on migration movements of the population in Russia.*

Ключевые слова: *миграция, регулирование миграционных процессов, нормативно-правовое обеспечение, институциональное обеспечение.*

Keywords: *migration, regulation of migration processes, regulatory support, institutional support.*

Миграционные процессы всегда имели место в истории цивилизаций, но никогда раньше они так масштабно не влияли на политическое, социально-экономическое, культурное состояние как стран-доноров, так и стран-реципиентов.

Сегодня Россия является страной происхождения, назначения и транзита мигрантов, что требует от нее полноценного участия в современных процессах глобального миграционного перераспределения человеческого потенциала.

Миграционные процессы, особенно международные, всегда имели значительное влияние на развитие человечества. По оценкам Организации Объединенных Наций, 3,1 % жителей планеты, а это около 214 000 000, - это мигранты (лица, проживающие не в тех странах, где родились).

В последние годы ученые, общественность и политики пришли к выводу о значительном положительном потенциале международной миграции для развития человечества. Вместе с тем, как и другие социально-экономические явления, миграцию нельзя оценивать однозначно. Она несет как ряд преимуществ, так и серьезные вызовы, отражает и объективно разные позиции по определению направлений миграционной политики стран назначения и происхождения мигрантов.

Максимизировать положительные и минимизировать негативные последствия миграции, удовлетворить интересы всех ее участников - стратегическая цель миграционной политики в условиях глобализационных процессов.

Миграционная политика государств не статична, она может меняться и определяться в зависимости от многих политических, экономических, социальных, культурных и других факторов. Ее реализация должна быть обеспечена четким и прозрачным регулированием на государственном уровне в части нормативно-правового, институционального, кадрового обеспечения.

Россия прошла неоднозначный путь формирования миграционной политики, со своими проблемами, неожиданными политическими решениями и формами ее реализации. Все это требует изучения особенностей формирования миграционной политики РФ и роли государственного регулирования миграционных процессов как технологического аспекта в реализации этой политики.

Исследования особенностей формирования государственной миграционной политики России в целом и нормативно-правового и институционального обеспечения регулирования миграционных процессов в частности нашли свое отражение в трудах отечественных ученых Д. И. Беднякова, Г. А. Лашина, Ю. И. Мигачева, А. С. Овчинского, Л. Л. Попова, Г. К. Синилова, С. В. Тихомирова и иных авторов.

Эти вопросы сегодня в России очень популярны и обсуждаются на разных уровнях; им посвящаются конференции, круглые столы, семинары. Вместе с тем они нуждаются в дальнейшей обработке для совершенствования государственных подходов по регулированию миграционных процессов.

Цель статьи заключается в изучении особенностей формирования миграционной политики России, основных ее направлений и инструментов, определении круга проблем и перспектив развития государственного регулирования миграционных процессов.

Формирование миграционной политики государства, которая бы отвечала современным требованиям, сегодня превращается в задачу стратегического значения, от успешного решения которой во многом будет зависеть дальнейшее развитие нашей страны. Основной задачей по минимизации негативных и максимизации положительных последствий миграции должно стать совершенствование государственной политики в этой сфере, четкое осознание ее целей, нормативно-правовое и институциональное обеспечение ее реализации.

Миграционную политику определяют как сознательное и целеустремленное влияние общества на миграционные процессы в целях формирования желаемой их интенсивности, направленности и состава на основе присущих им закономерностей и тенденций [9].

Миграционная политика должна включать принципы и подходы к перемещенному населению, в том числе и международные, базироваться на национальных интересах, зависеть от исторических традиций и актуальной миграционной ситуации. Она непосредственно связана с другими направлениями государственной политики, в частности демографической, политикой занятости, внешней политикой.

Содержание миграционной политики государства зависит от стратегической цели, сформулированной главами государства в этой сфере и направленной на ее достижение. В наиболее общей форме определяют три варианта такой цели: уменьшение иммиграции (эмиграции), увеличение иммиграции (эмиграции) или сохранение статус-кво.

Вместе с тем основными условиями формирования эффективной миграционной политики и определения адекватных вызовам современности ее направлений должны быть: обеспечение нормативно-правового поля реализации, создание институциональных условий и налаживания системы оперативного сбора и анализа информации о миграционных перемещениях населения.

В рамках МВД России создано и успешно функционирует Главное управление миграции МВД России (ГУВМ МВД России), которое как структурное подразделение центрального аппарата МВД России обеспечивает и осуществляет в рамках своей компетенции функ-

ции разработки и реализации государственной политики, а также нормативно-правового регулирования в сфере миграции [8].

Правовыми основами деятельности МВД России в сфере миграции являются: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры; федеральные конституционные законы и федеральные законы; нормативные правовые акты федеральных государственных органов; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Основной Закон Российской Федерации закрепляет правовой статус иностранцев в Российской Федерации. Таким образом, ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации провозглашает, что иностранцы пользуются правами в Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации [3].

К международно-правовым документам, регулирующим миграционные отношения, относятся: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация Организации Объединенных Наций о правах человека лиц, которые не граждане страны проживания, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Международные соглашения имеют первостепенное значение для российского законодательства в сфере миграции. Естественно, что большинство легальных источников в сфере миграции - это законы Российской Федерации. Например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», Федеральные законы от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 2002 г. «Статус иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июня 2006 г. «О регистрации мигрантов и лиц без гражданства в Российской Федерации», Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Указ Президента РФ «О мерах по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом» и другие [1-6].

Нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации регулируют многие вопросы в сфере миграции, в том числе в сфере информационного обеспечения. Например, постановления Правительства РФ «О миграционной карте», «О государственной информационной системе учета миграции» и др. [2-7].

Следующую группу источников права составляют нормативные правовые акты различных федеральных органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести межведомственные постановления «О ведении и использовании центральной базы данных для регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и постоянно или постоянно проживающих в Российской Федерации», «О Типовом соглашении об обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета», «При утверждении Положения о порядке обучения и ведения информационной таблицы, создаваемой в процессе государственной регистрации отпечатков пальцев» и др. [9].

Миграционные отношения могут регулироваться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, такими как, например, Указ главы Подольского округа от 2 июня 1997 года «О размещении вынужденных переселенцев на территории Подольского края» и др. Таким образом, активная законотворческая деятельность значительно конкретизировала миграционную политику, помогла нормативно закрепить определенные ее направления. Однако постоянные изменения, происходящие в мире, и в России в частности, в динамике и в структуре миграционных потоков требовали дальнейших действий в формировании новых актуальных направлений миграционной политики, отвечающих современному развитию страны. Вместе с тем с середины двухтысячных годов действия государства в этом направлении был ослаблены.

Важной вехой в развитии миграционного законодательства России стало утверждение в мае 2011 года Концепции государственной миграционной политики, которая определяла стратегические цели, задачи, механизмы, принципы и стандарты по обеспечению прав и свобод граждан в сфере государственной миграционной политики России [8], а уже в октябре 2011 года правительством был утвержден план мероприятий по ее реализации.

Концепция стала первым комплексным документом, определяющим все направления, мероприятия, принципы, на которых должна основываться государственная миграционная политика. Вместе с тем многие специалисты считают ее слишком декларативным документом.

Создание нормативно-правовой базы органически связано с развитием институционального обеспечения миграционной политики государства. Уже в 1993 году было создано Министерство по делам национальностей и миграции - первый специализированный орган исполнительной власти, к компетенции которого были отнесены формирование и реализация государственной миграционной политики. С целью экономии государственных средств временно, как ранее считалось, в нем были объединены функции обеспечения прав национальных меньшинств, связей с российской диаспорой за рубежом и регулирования миграционных процессов. В дальнейшем предполагалось, что с накоплением необходимого опыта и разработкой миграционного законодательства соответствующие подразделения Министерства станут основой полноценной Государственной миграционной службы.

В России в течение всего времени система органов миграционного менеджмента испытывала многочисленные организационно-правовые изменения, что не могло не отразиться на эффективности ее деятельности. Вопрос создания отдельного целостного органа управления миграциями никем не отрицался, однако долгое время и не решался.

В конце концов, соответствующим Указом Президента РФ было создано и утверждено Положение о Государственной миграционной службе РФ (ГМС России). Она является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется кабинетом министров через министра внутренних дел.

На нее возложены задачи по реализации государственной политики в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов.

Важной задачей формирования миграционной политики является создание надлежащей системы миграционной статистики, которая в свою очередь обеспечивала бы определение верных стратегических направлений в этой сфере.

Брак объективных данных об объеме и характеристике миграционных процессов становится препятствием разработке адекватных политических решений не только по миграции, но и в сфере экономики, общественного развития, национальной безопасности [4].

О необходимости постоянного статистического сопровождения миграции и обеспечения управленцев объективной и важной информацией неоднократно говорилось в правительственных документах; обращали внимание на эту проблему российские ученые, предлагали пути налаживания надлежащего мониторинга миграций, в частности этот вопрос поднимали в своих работах Э. Либанова, А. Позняк, А. Хомра и другие.

Однако до сих пор многие статистические данные о миграции являются разбросанными, в том числе это текущий учет о регистрации/снятия с регистрации (прописке/выписке) граждан путем обработки листков прибытия/убытия, которые заполняются в паспортных столах ; ведомственная статистика уполномоченных в этой сфере органов исполнительной власти, а именно Государственной миграционной службы, Государственной пограничной службы РФ, Министерства социальной политики РФ, Министерства образования, Министерства иностранных дел и тому подобное.

Следует отметить, что информацию, которую собирают эти ведомства, часто нельзя сравнить, потому что каждое из них имеет

свои специфические задачи и потребности и осуществляет статистический учет в соответствии с ними, а не с целью отслеживания миграционных процессов как таковых [4].

В связи с неполными и неточными данными миграционной статистики важным альтернативным источником данных, в том числе и о внешней миграции населения, являются выборочные обследования. Но, хотя благодаря опросу накоплен значительный эмпирический материал о миграции, они в основном малорепрезентативные, поскольку охватывают лишь незначительную часть населения и территории, проводятся нерегулярно, их данные практически несопоставимы в результате применения различных методик.

Таким образом, в России существует целый ряд источников данных о миграции, но ни один из них в отдельности не обеспечивает исчерпывающей информации об этом явлении. Поэтому налаживание систематического и оперативного учета миграций актуально. Его необходимо осуществлять по единой методике, что позволит совместить информацию различных ведомств и обеспечить современными техническими возможностями. А это в свою очередь обеспечит создание информационной основы для принятия объективных управленческих решений в сфере миграционной политики.

Основным инструментом реализации государственной миграционной политики является миграционное законодательство, регулирующее правовые отношения, возникающие в сфере миграции. Законодательно определяются также полномочия государственных органов по управлению миграциями. Анализ особенностей миграционной политики, основных ее направлений и инструментов свидетельствует о том, что Россия имеет разветвленную систему миграционного законодательства, направленного на соблюдение основных прав и свобод человека.

Список литературы

1. Об информации, информационных технологиях и защите информации: Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/.
2. Об информации, компьютеризации и защите информации: Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 8, ст. 609 (утратил силу).
3. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации, декабрь 21, 2016 № 699 (актуальная редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/.
4. Вопросы деятельности Главного управления миграции МВД Российской Федерации: Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/.
5. О мерах по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, в Российскую Федерацию: Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/.
6. О миграционной карте: постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/.
7. О национальной информационной системе миграционного учета: постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/.
8. Фундаментальные принципы миграционной политики: учебное пособие / под общ. ред. М. М. Капицина, И. Н. Барцица, К. О. Ромадановского, М. Л. Тюркина и др. - М. : Институт научных исследований и информации, 2010.
9. Орлов Е. И. Компьютеризация высших уровней государственной власти. - М. : Информиздат, 2017.
10. Обидин В. С. Актуальные вопросы совершенствования информационного обеспечения деятельности визово-регистрационной службы // Проблемы информационного обеспечения органов внутренних дел: сборник. – М. : Академия МВД СССР, 1981. - С. 76-88.

УДК 342

© Алла Сергеевна Сизова
канд. юрид. наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: kurganovaalla58@gmail.com

Sizova A.S.
Cand. of legal Sciences,
associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

© Камилла Таировна Исмаилова
магистрант,
студентка факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: ikamillat@rambler.ru

Ismailova K.T.
Undergraduate,
Student of Law Faculty,
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ПОПРАВОК В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

On the implementation of some amendments in the sphere of providing state and municipal services in the Russian Federation

Аннотация: *авторами статьи проанализированы основные проблемы реализации принятых поправок в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. На наш взгляд, необходимо инициировать изменения касаемо передачи государственных полномочий по предоставлению услуг негосударственным организациям, а также получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Соответственно рассматриваемые проблемы требуют разрешения на законодательном уровне.*

Annotation: *the authors of the article analyze the main problems of implementing the adopted amendments in the provision of state and municipal services. In our opinion, it is necessary to initiate changes regarding the transfer of state powers to provide services to non-governmental organizations, as well as the receipt of state and municipal services in electronic form. Accordingly, the problems under consideration need to be resolved at the legislative level.*

Ключевые слова: *государственная услуга, федеральный закон, поправки, негосударственные организации, коммерческие и некоммерческие организации, государственные полномочия, персональные данные, электронные государственные услуги.*

Keywords: *government service, federal law, amendments, non-governmental organizations, commercial and non-commercial organizations, government powers, personal information, electronic government services.*

На основании Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 509) внесены достаточно принципиальные изменения в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ № 210), сфера действия которого направлена на регулирование отношений, возникающих при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Принятые изменения достаточно серьезные, значимые и затрагивают интересы всех граждан государства.

В России увеличивается с каждым годом количество многофункциональных центров (далее – МФЦ), которые призваны оказывать помощь физическим и юридическим лицам в сфере предоставления государствен-

ных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Как считают А. И. Коломеец и Е. В. Хадыкина, магистрант и кандидат юридических наук Тихоокеанского государственного университета, «создание сети МФЦ, безусловно, имеет ряд преимуществ, такие как: снижение времени ожидания в очереди; сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг для граждан; возможность получения гражданами одновременно нескольких взаимосвязанных услуг; оптимизация времени, необходимого для приема (выдачи) документов; доступность и комфорт» [5]. Мы согласны с мнением А. И. Коломееца и Е. В. Хадыкина, безусловно, работа МФЦ значительно упрощает получение гражданами государственных и муниципальных услуг, избавляет от необходимости обращаться в разные органы исполнительной власти для получения услуги. Однако после поправок, введенных ФЗ № 509, согласно части 1.2. статьи 7 ФЗ № 210, расширяются методы взаимодействия получателя государственной услуги и органа власти при оказании услуг за счет привлечения к этой деятельности негосударственных организаций при наличии у них технической возможности. Из этого следует, что помимо МФЦ часть услуг смогут оказывать также и коммерческие организации. Таким образом, государственные органы власти полагают, что передача части государственных и муниципальных функций коммерческим и некоммерческим организациям повысит доступность услуг для населения, особенно для граждан, которые проживают в небольших населенных пунктах.

Считаем, что передача государственных полномочий негосударственным структурам должна быть крайне взвешенным решением. По нашему мнению, данная поправка, внесенная в ФЗ № 210, принята слишком поспешно. Ведь в настоящее время остается достаточно актуальной, нерешенной и серьезной проблемой обеспечение информационной безопасности огромного массива информации, содержащей персональные данные граждан. В то же время возникает множество вопросов, например, как государство будет контролировать добропорядочность организаций при осуществлении своих обязательств по предоставлению государственных (муниципальных) услуг населению, становится ли организация подчиненной органам власти, в каком порядке и на каких условиях происходит финансирование реализации переданных полномочий, можно ли говорить о том, что эти организации выступают в качестве властных субъектов административных отношений.

На наш взгляд, вначале необходимо определить права и обязанности органов власти и негосударственных организаций, их полномочия, правовой механизм, по которому будет осуществляться переход коммерческим и некоммерческим структурам функций по оказанию государственных (муниципальных) услуг населению, а также ответственность за нарушение закона персональных данных. Следует отметить, что в ФЗ № 210 отсутствует формулировка об обеспечении информационной безопасности персональных данных граждан. В связи с этим предлагаем включить в статью 6 ФЗ № 210 обязанность органов, предоставляющих услуги населению, обеспечивать защиту персональных данных граждан при предоставлении им государственных и муниципальных услуг. Считаем, что целесообразно разработать единые критерии, по которым будут определены публичные услуги для передачи негосударственным организациям; определить параметры, которым должны соответствовать негосударственные структуры, чтобы выполнять данные услуги. Механизм использования различных форм возложения на коммерческие и некоммерческие организации государственных полномочий в сфере оказания государственных и муниципальных услуг требует дальнейшей проработки на уровне законодательства.

ФЗ № 509 также вносит и другие изменения в ФЗ № 210. К примеру, в пунктах 4, 5 и 6 ФЗ № 210 появилось дополнение «за исключением случая, если на основании федерального закона предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется исключительно в элек-

тронной форме» [2]. До принятия данной поправки органы исполнительной власти обеспечивали получение государственных и муниципальных услуг «в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя» [2]. Стоит отметить, что, по мнению Н. В. Сергеевой, кандидата экономических наук ЧОУ ВО «Московский университет им. С. Ю. Витте», «электронная форма предоставления услуг обеспечивает рост скорости обработки данных и сокращение сроков предоставления услуг, рост качества предоставления государственных услуг и их доступности, устранение коррупционных явлений за счет устранения влияния человеческого фактора при обращении заявителя за услугами» [4]. Н. В. Сергеева отмечает и ряд проблем: безопасность персональных данных и электронных подписей граждан, непрерывность и стабильность работы портала предоставления государственных услуг, а также ведомственных платформ [4]. Сложно не согласиться с мнением Н. В. Сергеевой, так как действительно существует много преимуществ в получении государственных услуг в электронном виде: доступность, получение услуги из удобного места, оперативность, отсутствие очередей. Однако сложно не отметить проблемы, возникающие при предоставлении услуг исключительно в электронной форме.

Приняв поправку оказания услуг в электронной форме, органы власти лишили граждан права выбора способа получения государственной (муниципальной) услуги. Теперь государство вправе самостоятельно законом ввести запрет на бумажную форму предоставления любой услуги. Из этого следует, что каждый гражданин должен быть зарегистрирован на портале государственных услуг, также все персональные данные будут перенесены в обязательном порядке в государственные базы, что будет являться необходимыми мерами. Если же заявитель откажется от электронной формы государственной (муниципальной) услуги, то ему просто будет отказано в ее предоставлении, так как иной формы ее получения не предусмотрено. Не стоит забывать, что ранее граждане самостоятельно выбирали способ получения услуги, ведь далеко не у каждого есть интернет, многие выбирали традиционную (бумажную) форму. Например, для большинства пожилых людей более удобной будет система «одного окна», в данном случае они могут объяснить специалисту свою проблему, который в свою очередь поможет правильно оформить необходимые документы и их подать, чтобы получить нужную услугу. Мы считаем, что электронные и традиционные государственные (муниципальные) услуги могут существовать одновременно, то есть традиционный способ предоставления услуг следовало бы сохранить и оставить право выбора формы получения услуги за гражданином.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что указанные проблемы требуют разрешения исключительно на законодательном уровне, поскольку внесенные изменения ФЗ № 509 вызывают трудности с практическим применением ФЗ № 210. По нашему мнению, необходимо внести поправки в ФЗ № 210, тем самым оставить право граждан получать государственные и муниципальные услуги в традиционной (бумажной) форме, также исключить передачу государственных полномочий по предоставлению услуг негосударственным организациям. Таким образом, предоставление государственных (муниципальных) услуг является исключительными полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 03.05.2021).

2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/12177515/ (дата обращения 18.04.2021).
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2020 № 509-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372680/ (дата обращения 18.04.2021).
4. Сергеева Н. В. Сравнительная характеристика качества предоставления государственных услуг в электронном виде и МФЦ [Электронный ресурс] // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. - 2019. - № 16. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnaya-harakteristika-kachestva-predostavleniya-gosudarstvennyh-uslug-v-elektronnom-vide-i-mfts (дата обращения: 02.05.2021).
5. Коломеец А. И., Хадыкина Е. В. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг: преимущества и проблемы создания / А. И. Коломеец, Е. В. Хадыкина // Инновационное развитие современной юридической науки: материалы II ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора А. П. Лончакова, Хабаровск, 29–30 марта 2018 года. – Хабаровск : Тихоокеанский государственный университет, 2018. – С. 201-207.

УДК 343.8

© Екатерина Евгеньевна Чередниченко
доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
Владимирского филиала РАНХиГС,
кандидат юридических наук, доцент

Ekaterina Evgenievna Cherednichenko
Associate Professor of the Department of Criminal Law Disciplines
of the Vladimir Branch of the RANEPA
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor

АНАЛИЗ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Analysis of crimes committed using information and telecommunications technologies

Аннотация: *в представленной статье говорится об изменении общественных отношений в Российской Федерации в сторону информатизации и цифровизации, а также об изменении преступной сферы, где все больше преступлений совершается с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Автор анализирует некоторые виды таких преступлений: интернет-мошенничества; преступления, связанные с изготовлением, производством, хранением и сбытом наркотических средств посредством сети «Интернет»; распространение в сети недостоверной и незаконной информации и др.*

Annotation: *The article deals with the change in public relations in the Russian Federation towards informatization and digitalization, as well as the change in the criminal sphere, where more and more crimes are committed using information and telecommunications technologies. The author analyzes some types of such crimes: Internet fraud; crimes related to the manufacture, production, storage and sale of narcotic drugs via the Internet; distribution of unreliable and illegal information on the network, etc.*

Ключевые слова: *преступления, интернет, мошенничества, наркотики, несовершеннолетние, противодействие преступности.*

Keywords: *crime, Internet, fraud, drugs, minors, crime prevention.*

Информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» была создана в 60-х гг. XX в. как компьютерная сеть для обмена информацией. Сейчас интернет тесно вошел в нашу жизнь, трудно представить себе учебу, работу, досуг без использования возможностей глобальной сети. Общественные отношения развиваются в сторону информатизации и цифровизации. Вместе с этим изменяется и преступная сфера, все больше преступлений совершается с использованием достижений техники. Так, появились и активно развиваются онлайн-кражи, интернет-мошенничества, распространение в Сети недостоверной и незаконной информации и др. При этом тенденция идет по пути быстрого и масштабного увеличения подобных незаконных деяний. По официальным данным МВД, за 2020 год число преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, возросло на 73,4%, в том числе с использованием сети «Интернет» – на 91,3%, при помощи средств мобильной связи – на 88,3% [1].

Особенного внимания заслуживает указанная проблема в период распространения коронавирусной инфекции, в связи с которой многие организации и отдельные физические лица перешли на онлайн-режим работы, оплаты покупок, осуществления денежных переводов. Все это облегчает доступ преступников к денежным средствам и создает хорошую почву для появления новых преступных махинаций.

В связи с этим в настоящее время перед правоохранительными органами стоит сложная задача, выражающаяся в создании эффективного механизма по предотвращению таких преступных деяний. Основная нагрузка здесь возложена на особое управление, именуемое Управлением «К» МВД России. Исходя из анализа информации, размещенной на официальном сайте данного министерства, можно сделать вывод, что Управление «К» в пределах своей компетенции осуществляет выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие следующих видов преступлений:

1) в сфере компьютерной информации. К данной категории преступлений относятся следующие деяния: незаконный доступ к компьютерной информации, охраняемой законом; разработка, использование и распространение вредоносных компьютерных программ; нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей; мошенничество в сфере компьютерной информации;

2) совершаемые с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (в т.ч. интернета), направленные против здоровья несовершеннолетних и общественной нравственности: изготовление и распространение материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних; использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов;

3) связанные с незаконным оборотом предназначенных для негласного получения информации специальных технических средств;

4) связанные с незаконным использованием объектов авторского права и иных смежных прав [2].

Одним из наиболее распространенных составов преступлений, совершаемых непосредственно в интернете, являются хищения, в частности осуществляемые в рамках мошенничества. Данное противоправное деяние на сегодняшний день, в связи с развитием интернет-технологий, способно проявляться в самых разнообразных формах: так называемый «кардинг» - хищение денежных средств с кредитных карт; «фишинг» - ложные уведомления от банков, государственных органов и иных организаций, заключающиеся в переходе потерпевшим по высланной ему ссылке, после чего злоумышленники получают доступ к его паролю, иной конфиденциальной информации, как правило, в целях последующего хищения денежных средств; хищение денежных средств может произойти в результате добровольного выполнения потерпевшим просьбы, указанной в сообщении о переводе денежных средств.

Так, Следственным департаментом МВД России при оперативном сопровождении Управления «К» МВД России, участии экспертного сообщества и во взаимодействии с правоохранительными органами Германии расследуется уголовное дело о хищениях участниками организованной группы хакеров денежных средств с банковских счетов российских коммерческих организаций. По версии следствия, в период с марта по декабрь 2018 года пятеро жителей Орловской области, городов Кургана, Новосибирска и Санкт-Петербурга, а также их соучастники распространили в сети «Интернет» вредоносное программное обеспечение. Получив доступ к компьютерам ряда российских коммерческих организаций и возможность дистанционно управлять установленными на них программами банковского обслуживания, злоумышленники похитили свыше 15 миллионов рублей [3].

Сложность данной категории преступлений выражается в том, что отследить преступников, осуществляющих подобные махинации, практически невозможно, т.к. зачастую они осуществляет свои действия с фейковых страниц, не содержащих даже какой-либо минимальной информации о личности преступника.

Достаточно распространенными на сегодняшний день противоправными деяниями, совершаемыми с использованием возможностей интернета, являются преступления, связанные с изготовлением, производством, хранением, сбытом наркотических средств. Например, в 2020 году след-

ственными органами Следственного комитета Российской Федерации по Владимирской области во взаимодействии с отделом по контролю за оборотом наркотиков УМВД по городу Владимиру возбуждено уголовное дело в отношении 16- и 17-летнего местных жителей. Следователем СК России несовершеннолетним предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ (покушение на незаконный сбыт наркотических средств, совершенный группой лиц по предварительному сговору в крупном размере). Следствием установлено, что в начале 2020 года 17-летний учащийся колледжа сообщил своему приятелю, что через мессенджер «Телеграмм» нашел способ заработать неплохие деньги путем распространения наркотиков, и предложил действовать совместно. 11 марта, выполняя очередное задание «оператора», молодые люди забрали в одном из мест города Владимира 22 свертка с наркотической смесью, 13 из них успели разместить в «тайниках» в мкр. Коммунар и на Добросельской. При незаконном сбыте запрещенного вещества обвиняемые были задержаны сотрудниками правоохранительных органов. При досмотре у них изъяли остальные свертки. Общая масса наркотической смеси составила 23,9 грамма. По словам несовершеннолетних, за февраль-март 2020 года в городе Владимире по адресам, направляемым виртуальным оператором, они разместили около 150 закладок с запрещенным веществом [4].

Важность использования правоохранительными органами интернета в противодействии данным преступлениям трудно переоценить, поскольку, например, при обычной деятельности по их раскрытию к уголовной ответственности привлекаются самые незначительные участники преступной группировки: курьеры, а также лица, размещающие наркотические средства в тайниках [5]. В свою очередь, развитие потенциала интернета в расследовании указанных преступлений может способствовать выявлению лиц, занимающих более высокую иерархию в преступной группировке.

Весьма часто в подразделения МВД поступают заявления о преступлениях с использованием сети «Интернет» против несовершеннолетних. Распространенность данных составов обусловлена тем, что дети выступают наиболее уязвимым контингентом населения, в связи с чем, при их свободном доступе к интернету, информация, размещенная на его просторах, может нанести их психическому здоровью непоправимый ущерб. К такой информации, в частности, относятся материалы порнографического содержания, содержащие элементы насилия и жестокости, а также изображающие психотравмирующие ситуации. Так, распространены составы, заключающиеся в совращении совершеннолетними лицами детей. В таких случаях сотрудники правоохранительных органов совместно с IT-специалистами осуществляют вручную поиск наводящей информации, исходя из приблизительных данных, указанных в заявлении потерпевшего. Так, в случае, когда потерпевшему пришло сообщение в социальные сети, в котором его просят перевести денежные средства (например, на лечение тяжелобольного ребенка, на проезд до своего города и т.д.), изучается страница, с которой пришло данное сообщение, круг контактов. IT-специалист может вычислить такие данные, как номер телефона или адрес электронной почты, к которым был привязан аккаунт. По данной информации, в свою очередь, впоследствии можно вычислить месторасположение технического устройства, с которого осуществлялась рассылка сообщения, и, при положительном исходе событий, вычислить самого преступника.

Вместе с тем на практике существуют реальные проблемы в этой сфере. Например, отсутствуют специальные нормы, направленные на непосредственное урегулирование порядка расследования преступлений в сети «Интернет». Кроме того, можно указать на недостаточность финансирования мероприятий по борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием интернета. Зачастую у сотрудников отсутствует надлежащая подго-

товка в расследовании данного вида преступлений, а также есть нехватка необходимого технического оборудования.

Подводя итог, можно сказать, что противодействие преступлениям, совершаемым с использованием сети «Интернет», на сегодняшний день осуществляется недостаточно эффективно. Имеется острая необходимость в разработке обоснованных мер по противодействию данным преступлениям, а также совершенствовании уже существующих.

Список литературы

1. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2020 года [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184/ (дата обращения: 11.08.2021).
2. Управление «К» МВД России [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации [Сайт]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii (дата обращения: 15.07.2021).
3. Расследование противоправной деятельности хакеров, похитивших свыше 15 миллионов рублей со счетов коммерческих организаций, продолжается [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii/Publikacii_i_vistuplenija/item/23868031/ (дата обращения: 11.08.2021).
4. Во Владимире сотрудники следственного комитета и полиции пресекли незаконную деятельность двух несовершеннолетних по сбыту наркотической смеси [Электронный ресурс]. URL: http://novosti33.ru/2020/03/vo-vladimire-sotrudniki-sledstvennogo-komiteta-i-politsii-presekli-nezakonnuyu-deyatelnost-dvuh-nesovershennoletnih-po-sbytu-narkoticheskoj-smesi/ (дата обращения: 20.07.2021).
5. Павлов В. В., Золотов М. А. Практика раскрытия преступлений наркотической направленности, совершенных посредством использования ресурсов сети «Интернет», и возникающие при этом проблемы доказывания // Актуальные проблемы правоведения. - 2019. - № 3 (63). - С. 67-72.

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, РАЗМЕЩАЕМЫМ В НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОМ ЖУРНАЛЕ «УЧЁНЫЕ ЗАПИСКИ»

1. К публикации принимаются материалы, не публиковавшиеся ранее в других изданиях.

2. Материалы к публикации принимаются до 20 февраля, 20 мая, 20 августа и 20 ноября текущего года.

3. Статья должна содержать:

- соответствующий индекс универсальной десятичной классификации литературы (УДК);
- название на русском и английском языках;
- имена, отчества (при наличии) и фамилии авторов на русском и английском языках;
- аннотацию на русском и английском языках (5 – 10 строк);
- ключевые слова на русском и английском языках (8 – 10 слов);
- текст статьи (только на русском языке);
- список литературы в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008;
- краткие сведения об авторах, включающие: контактный телефон, фамилию, имя, отчество (без сокращений), учёную степень (звание), место работы (без сокращений), служебные и домашние адреса авторов с обязательным указанием почтового индекса и номеров телефонов, адрес электронной почты (представляются на отдельной странице на русском и английском языках).

На каждую статью должна быть представлена рецензия внутренняя или внешняя с живой подписью и печатью, а также в виде файла формата MS Word (*.doc или *.docx).

4. Статья представляется в виде файла формата MS Word **(*.doc** или ***.docx).** Файл может быть записан на оптическом (CD, DVD) носителе или флеш-карте.

5. При наборе текста используются только стандартные True Type шрифты (**Times New Roman, Calibri**), размер 14, межстрочный интервал 1, абзацный отступ - 1,25 см, поля справа и слева – 2,5 см, поля сверху, снизу - 2 см, нумерация страниц сплошная, начиная с первой.

Минимальный объем статьи – 5 страниц. Общий объем статьи до 12 страниц.

Устанавливаемый размер бумаги — А4 210 х 297 мм.

6. Формульные выражения выполняются только в Редакторе формул (MathType или Equation Editor).

7. Иллюстрации выполняются в графических редакторах в виде графических файлов формата ***.tiff, JPEG** с разрешением 300 х 300 dpi и представляются на отдельных листах в двух экземплярах. Все иллюстрации сопровождаются подрисуночными подписями (не повторяющими фразы-ссылки на рисунки в тексте), включающими в себя номер, название иллюстрации и при необходимости — условные обозначения.

Рисунки выполняются в соответствии со следующими требованиями:

- масштаб изображения - наиболее мелкий (при условии читаемости);
- буквенные и цифровые обозначения на рисунках по начертанию и размеру должны соответствовать обозначениям в тексте статьи;
- размер рисунка - не более 15х20 см, желательно в портретной ориентации;
- текстовая информация и условные обозначения выносятся из рисунка в текст статьи или подрисуночные подписи.

Иллюстрации могут быть включены в файл текста, но помимо этого они обязательно должны быть представлены отдельным файлом.

8. Термины и определения, единицы физических величин, употребляемые в статье, должны соответствовать действующим ГОСТ.

9. В формулах латинские буквы и греческие строчные следует набирать курсивом, а греческие прописные прямо. Векторы и матрицы следует набирать прямым жирным шрифтом; «е» в значении экспоненты — прямым светлым шрифтом. В индексах сокращения от русских и английских слов следует набирать прямым шрифтом.

10. Формулы следует нумеровать в круглых скобках (2), литературные затекстовые ссылки в прямых [2], подстрочные замечания оформляются сноской.

Редакция не ставит в известность авторов об изменениях и сокращениях рукописи, имеющих редакционный характер и не затрагивающих принципиальных вопросов.

Вопросы, интересующие авторов, можно направлять по e-mail: peregudova_a@vlad.ranepa.ru, а также задать по тел.: (4922) 52-27-89 (по будням с 8.30 до 17.00) редактору отдела ИРиИД Перегудовой Алле Маратовне.

Уважаемые читатели!
Вы держите в руках выпуск научно-практического журнала «Ученые записки»
Вопросы, интересующие авторов, можно направлять по e-mail: peregudova_a@vlad.ranepa.ru

или задать по тел.: (4922) 52-27-89
редактору отдела ИРиИД
Перегудовой Алле Маратовне

Дизайн и вёрстка – А. Е. Дмитриев
Корректор – Н. М. Орлова

Подписано в печать 25.09.2021 г.
Формат 60x84/8. Бумага офсетная. Гарнитура Calibri.
Тираж 500 экз. Заказ № 604/21

Отпечатано во Владимирском филиале федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а,
контактный телефон (4922) 52-27-89