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

ВЛАДИМИРСКИЙ
ФИЛИАЛ

ISSN 2409-6814

УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ

№3 (43)

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 (43), 22.09.2022
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, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

УПРАВЛЕНИЕ

Запольнова Л.А.
МОЛОДЕЖЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....7

Карцев Б.В.,
Давлетшин Д.В.
ОТ БЮРОКРАТИИ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ МЕНЕДЖМЕНТУ.....17

Катов В.В.
ВСТРАИВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РФ.....20

Кретинин В.А.,
Карцев Б.В.,
Калмыкова И.Ю.
ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
В УСЛОВИЯХ БЕСПРЕЦЕДЕНТНОГО ВЛИЯНИЯ ВНЕШНЕГО ОКРУЖЕНИЯ
НА НАЦИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....27

Кузьмин Д.И.
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ АНАЛИЗА ФЕНОМЕНА
ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....31

Лапыгин Ю.Н.,
Лапыгин Д.Ю.
ИТЕРАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ.....36

Листратов И.В.,
Петросян Д.И.,
Соколова М.В.
ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА ШКОЛЬНЫХ УЧИТЕЛЕЙ
В ПЕРВУЮ ВОЛНУ ПАНДЕМИИ:
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ СЛОЖНОСТИ.....40

Новиков А.И.,
Кремлев У.Н.
ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОСВЯЗИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ
И МЕЖНАЦИОНАЛЬНОГО СОГЛАСИЯ.....49

Поляков С.В.,
Потапова Е.П.
НОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ
СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
И ПОВЫШЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ТРУДА
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.....53

ЭКОНОМИКА

Иванов А.В.,
Василькова Г.А.
ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....58

ПРАВО

Dimosthenis Giannisopoulos
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME.....66

Апкаев Д.М.,
Логозинский А.С.
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА
В ЦЕЛЯХ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ.....84

Баринов А.В.,
Кулакова А.А.
ПЕРЕПИСКА В МЕССЕНДЖЕРАХ И СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ
КАК ДОКАЗАТЕЛЬСТВО В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ.....88

Геуков А.А.,
Сизова А.С.
К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ДОКАЗЫВАНИЯ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ.....93

Геуков А.А.,
Сизова А.С.
К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И ПРОБЛЕМАХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ИНСТИТУТА ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ.....98

Джурканин Т.,
Сергевнин В.,
Жандыкеева Г.
КОГДА ДЕЛО ДОХОДИТ ДО ПОДДЕРЖКИ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИЦИИ,
ПОЛИТИКИ МОГУТ БЫТЬ НЕПОСТОЯННЫМИ, НО ОБЩЕСТВЕННОСТЬ — НЕТ.....103

Jurkanin T.,
Sergevnin V.,
Zhandykeeva G.
WHEN IT COMES TO SUPPORT OF THE AMERICAN POLICE,
POLITICIANS MAY BE FICKLE, BUT THE PUBLIC IS NOT.....115

Каляшин А.В.,
Годунова В.Д.
ВЫМОГАТЕЛЬСТВО С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ СЕТЕЙ.....125

Наумов А.М.
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ПРИ РАССМОТРЕНИИ В СУДЕ В ОСОБОМ ПОРЯДКЕ ДЕЛА, ПО КОТОРОМУ ЗАКЛЮЧЕНО ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ.....130

Наумов А.М.
ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ЛИЦА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОГО УГОЛОВНОЕ ДЕЛО ВЫДЕЛЕНО В ОТДЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СВЯЗИ С ЗАКЛЮЧЕНИЕМ С НИМ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ.....143

Наумова Н.В.
К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.....154

Сизова А.С.,
Балкова А.А.
К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....157

УПРАВЛЕНИЕ

УДК 351/354

© Людмила Анатольевна Запольнова,
кандидат юридических наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: ezapolnova@hotmail.com

Zapolnova Lyudmila A.
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

МОЛОДЕЖЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Youth in the public administration system

Аннотация: в государстве в целом сложилась и действует система формирования и реализации молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Интересы и потребности молодежи учитываются при реализации программ социально-экономического развития, в том числе при реализации программ государственной политики регулирования занятости населения. В статье поднимаются проблемы, связанные с созданием условий для реализации потенциала молодежи в социально-экономической сфере.

Annotation: The state as a whole has developed and operates a system of formation and implementation of youth policy at the federal, regional and municipal levels. The interests and needs of young people are taken into account in the implementation of socio-economic development programs, including in the implementation of state policy programs regulating employment. The article raises problems related to the creation of conditions for the realization of the potential of youth in the socio-economic sphere.

Ключевые слова: молодежь, молодежная политика, социально-экономическое развитие, потенциал молодежи.

Keywords: youth, youth policy, socio-economic development, youth potential.

30 декабря 2020 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» [1]. Федеральный закон устанавливает задачи, принципы, основные подходы и формы реализации молодёжной политики в Российской Федерации. Федеральным законом определяются такие термины, как молодёжь, молодая семья, молодой специалист, молодёжное общественное объединение.

Приоритетное значение молодёжной политики заключается в том, что она способствует формированию оптимального направления социального, экономического, культурного, политического развития молодых людей в условиях постоянно меняющейся внешней среды.

Особое значение молодёжная политика имеет в настоящее время, так как в условиях кризиса, вызванного пандемией коронавирусной инфекции, сложной экономической ситуацией, обусловленной санкциями и оттоком иностранного капитала, многие молодые люди столкнулись с проблемами трудоустройства, получения образования, экономическими проблемами и т.д.

Исходя из этого, мы понимаем, что для того, чтобы быть эффективной, молодёжная политика должна охватывать все аспекты деятельности молодёжи и способствовать ее социальному развитию.

Первым российским автором, выделившим молодёжь в особую социальную группу, стал В. Т. Лисовский. Лисовский определил молодёжь как поколение людей, которые только проходят стадию социализации [9], автор включил в эту группу людей возрасте от 16 до 30 лет.

И. С. Кон выделил молодёжь в социально-демографическую группу, обобщен-

ную совокупностью не только возрастных характеристик, но и психологических особенностей и социального положения [8].

В. Я. Суртаев к молодёжи относит социальную группу людей в возрасте в среднем до 30 лет, которые в целом уже с формировались как личность, но ценности которых еще подвержены влиянию [12].

Молодежь как наиболее активная социальная категория исторически играет важнейшую роль при формировании векторов государственной политики и раскрытии государственного потенциала. И. Р. Аглиуллин отмечает, что молодые люди отличаются от других возрастных групп особенностями образа мышления, ценностных установок и жизненных ориентиров [5].

Анализ статистических данных показывает, что основной проблемой 2021 года является сокращение численности трудящейся молодёжи на 460,5 тысячи человек, в основном под сокращение попали люди в возрасте от 20 до 29 лет, то есть находящиеся в самом работоспособном возрасте [6].

Тенденция эта намечалась еще в 2019 году, и за последние 2 года численность работающей молодёжи сократилась более чем на 1,4 млн. человек, ученые объясняют это также кризисом рождаемости в 1990-х годах. По прогнозам ученых снижение количества рабочей силы в возрасте от 20 до 29 лет будет еще больше увеличиваться, и объясняют эту тенденцию негативными демографическими процессами, а также негативными процессами, протекающими внутри молодёжной среды: рост алкоголизма и наркомании среди молодёжи, нежелание учиться и работать и т.д.

Все эти негативные тенденции на первый план ставят вопросы поддержки молодёжи со стороны государства, особенно в вопросах трудоустройства, обучения, самореализации.

В 2006 году была утверждена стратегия государственной молодёжной политики, где ей было дано определение как системе государственных приоритетов, направленных на социализацию, самореализацию и развитие молодёжи в интересах государства [2].

Основным средством развития потенциала молодёжи в данной стратегии указывается вовлечение молодых людей в общественную, политическую, социально-экономическую и культурную жизнь Российского государства.

Дальнейшее уточнение позиции государства в отношении молодежной политики мы видим в Основах государственной молодёжной политики в Российской Федерации до 2025 года, где под молодёжной политикой предлагается понимать направление деятельности государства по созданию мер правового, организационного, финансового и иного характера, реализуемых различными институтами гражданского общества для развития молодёжи и повышения уровня ее потенциала [3]. В этом же документе установлены приоритетные задачи молодежной политики (рисунок 1).

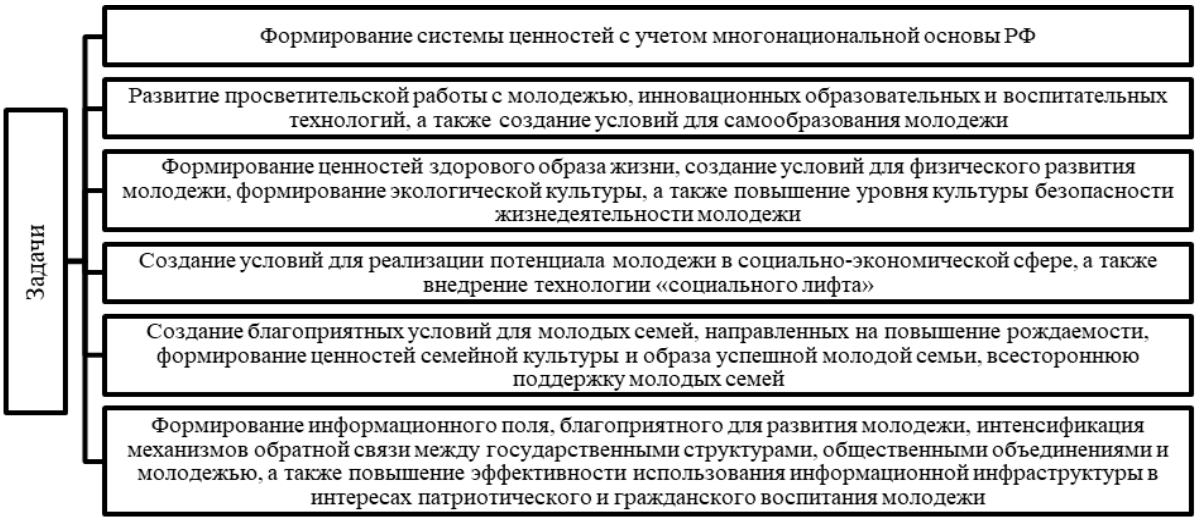


Рис. 1. Задачи государственной молодёжной политики

В Федеральном законе № 489-ФЗ, принятом в 2020 г., молодёжная политика характеризуется как комплекс мер различного характера, реализуемых на основе межведомственного взаимодействия органов власти различных уровней, а также юридических лиц, общественных организаций и объединений и т.д. и направленных на создание максимально комфортных условий для развития молодёжи в различных сферах общественной жизни.

ФЗ-489 определил основные цели молодёжной политики, они представлены на рисунке 2.

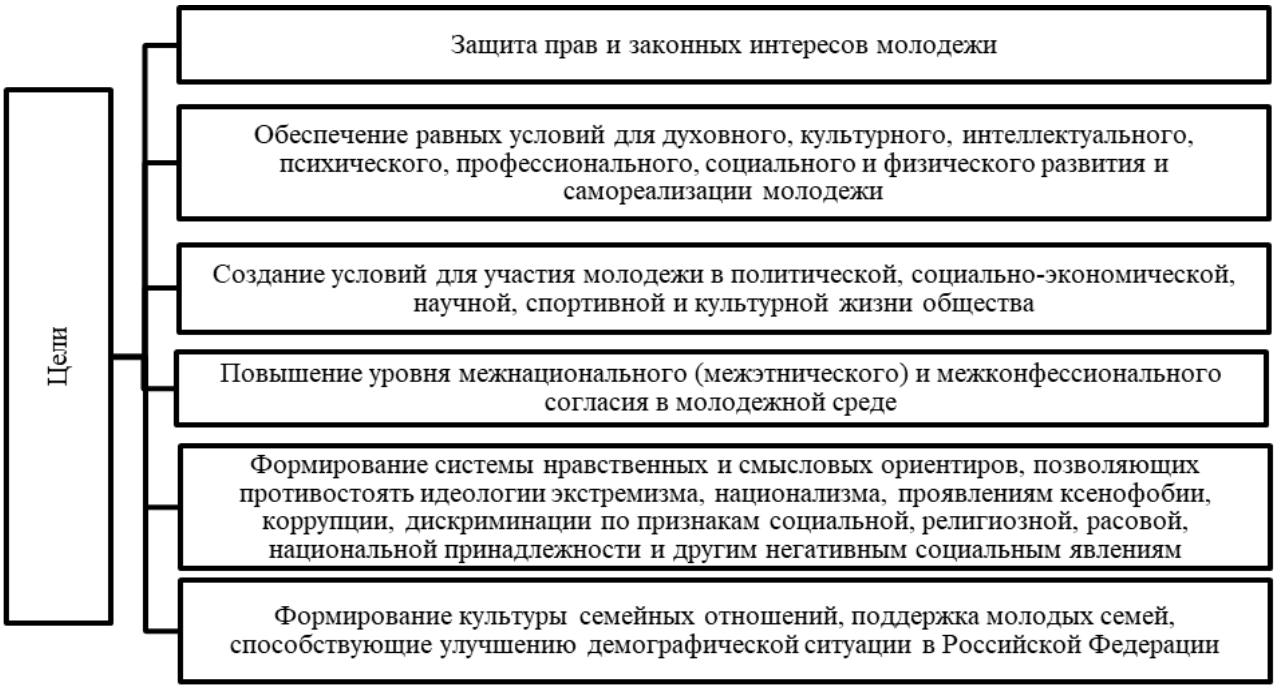


Рис. 2. Цели молодёжной политики в РФ

Анализ принципов, установленных федеральным законодательством, позволяет сделать вывод, что молодёжная политика в нашей стране строится на:

- сочетании интересов общества в целом и молодёжи в частности;

- взаимодействии органов власти на всех уровнях от федерального до муниципального;

- применении различных подходов к формированию молодежной политики (научного, стратегического, комплексного);

- обеспечении равного доступа всех представителей молодёжи к предоставляемым мерам поддержки, а также открытости всех направлений молодёжной политики;

- приоритетности мер поддержки для наиболее незащищенных граждан, относящихся к молодёжи, а также молодых семей.

Таким образом, действующее законодательство устанавливает следующие направления дальнейшего развития молодёжной политики в нашей стране:

- поддержка молодёжных организаций, объединений и течений, поддерживающих популяризацию традиционных, в том числе и национальных ценностей;

- открытие и развитие некоммерческих молодёжных организаций, фондов, объединений и т.д.;

- поддержка волонтерского и добровольческого движений;

- уход молодёжной политики нашей страны от «западного пути», снижение влияния иностранных НКО на российскую молодёжь, поддержка влияния русской культуры и традиций на развитие молодёжи.

Заслуживают внимания отдельные нормативные документы, регулирующие вопросы молодежной политики в определенных сферах. Так, Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2021 г. № 3581-р

утверждена долгосрочная программа содействия занятости молодёжи на период до 2030 года [4].

Основными направлениями данной программы являются:

- формирование доступной для молодёжи системы профориентации, доступа к профессиональному образованию и профессиональной подготовке по наиболее востребованным в современных условиях направлениям;

- создание рабочих мест для молодёжи с достойными условиями труда и оплатой;

- создание условий для временного трудоустройства молодёжи и получения практического опыта;

- создание условий для самозанятости молодёжи, а также развития молодёжного предпринимательства;

- совершенствования государственной политики в сфере труда, защищающей права молодёжи;

- создание мотивирующих условий для работодателей при трудоустройстве молодёжи.

Для реализации молодёжной политики применяется в настоящее время программно-целевой метод, задача которого заключается в исключении дублирования деятельности властных структур при наличии единых для всех стандартов работы с молодёжью.

На всех уровнях власти РФ созданы уполномоченные органы, отвечающие за разработку и реализацию мер молодёжной политики, а также решения проблем молодёжи.

В системе органов исполнительной власти для контроля за делами молодёжи и реализацией основных направлений молодёжной политики было создано Федеральное агентство по делам молодёжи (Росмолодёжь).

Это агентство представляет собой федеральный орган исполнительной власти, координирующий именно молодёжную сферу в нашей стране, реализацию молодёжной политики, создание равных для всех молодых людей условий для развития, самореализации и самовыражения.

Основная цель государственной молодёжной политики заключается в разработке ключевых условий для развития и реализации своих возможностей молодыми людьми. В нашем государстве эта политика реализуется практически во всех сферах, так или иначе затрагивающих жизнедеятельность молодёжи – спорт, культура, образование, трудоустройство, СМИ, здравоохранение и т.д.

Участие государства в отношениях на молодежном рынке труда обусловлено не только глобальным пониманием важности потенциала молодежи для будущего страны, но и объективными социально-психологическими свойствами, которые отличают молодых людей от иных категорий, участвующих в трудовых отношениях. Эти особые качественные характеристики описывают С. С. Романькова и Ю. А. Зубок [7]. На основе их взглядов можно выделить следующие характеристики, присущие молодежи:

• стремление к инновациям и всему новому;

• максимализм, обусловленный отсутствием жизненного, трудового опыта;

• повышенная уверенность в собственных силах и в собственной правоте;

• интенсификация коммуникаций, обусловленная многообразием взаимоотношений с различными социальными группами.

Занятость молодежи – это важнейшее направление социально-экономического развития российского социума, объединяющее в себе экономические и социальные результаты функционирования системы экономики. Кроме всего прочего, уровень занятости молодежи является своеобразным индикатором, сигнализирующим о благополучии/неблагополучии государства, об эффективности законодательной работы, инвестиционной привлекательности и так далее. С. Б. Можейко и В. Э. Шулятьев отмечают, что по индексу развития молодежи (YDI), измеряемому по пяти ключевым областям: образование, здравоохранение и благосостояние, занятость, гражданское и политическое участие, Российская Федерация в 2016 году заняла 110-е место среди 170 стран [10].

Государственное регулирование занятости молодежи в Российской Федера-

ции осуществляется в рамках реализации мер, входящих в два направления внутренней политики. Схема представлена на рисунке 3.

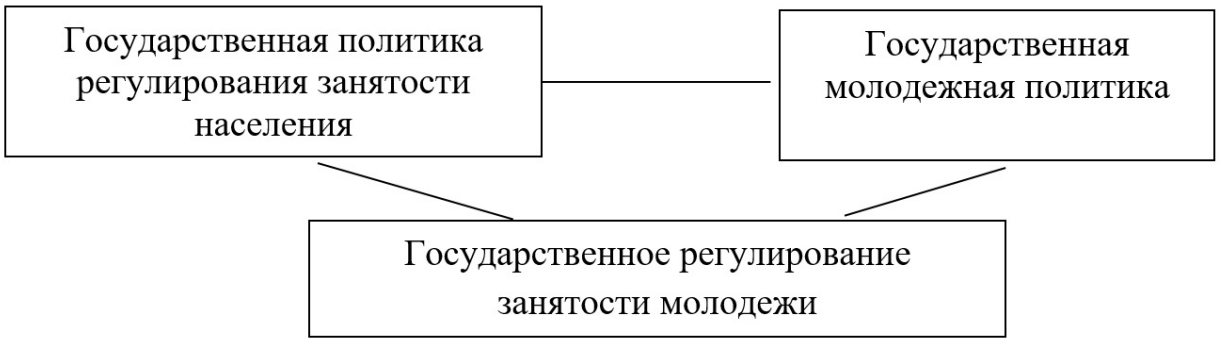


Рис. 3. Схема государственного регулирования занятости молодежи

Нельзя не указать, что 14 декабря 2021 года был принят крайне важный программный документ Правительства РФ – Долгосрочная программа содействия занятости молодежи на период до 2030 года, который, по сути, дополняет федеральное законодательство, делая акцент на молодежном сегменте. В программе впервые утверждаются отдельные аспекты государственного управления, затрагивающие сферу исключительно молодежной занятости [4]. Согласно этому документу, регулирование занятости молодежи в РФ реализуется на основе:

- системы доступной профессиональной ориентации, гарантированного общего и профессионального образования, профессиональной подготовки, направленных на приобретение востребованных навыков;
- создания достойных рабочих мест для молодежи и временных рабочих мест для приобретения практического опыта;
- реализации комплекса мер по содействию трудоустройству молодежи, развитию молодежного предпринимательства и самозанятости;
- совершенствования государственной политики в сфере труда, защищающей права молодых людей;
- совершенствования мотивации работодателей по трудоустройству молодежи.

Значение региональной и муниципальной молодёжной политики заключается в том, что только на местах могут быть решены конкретные проблемы и задачи в молодёжной сфере с учетом потребностей и особенностей той или иной территории.

В настоящее время в РФ реализуется порядка 30 целевых программ, так или иначе касающихся молодёжи и ее включения в различные сферы общественной жизни.

Несмотря на все принимаемые в последние годы меры, молодёжь в нашей стране испытывает определенные проблемы в получении образования, трудоустройстве, возможности открыть свой бизнес, показать свои таланты и т.д.

Прежде всего, остановимся на вопросах образования. По показателям востребованности местных вузов выпускниками школ и послевузовской миграции выпускников университетов все регионы можно разделить на 5 групп, характеристика которых представлена на рисунке 4 [11].

Конечно, немаловажным фактором мотивации выпускников для трудоустройства в конкретном регионе является уровень заработной платы. Для сравнения сопоставим среднемесячные заработные платы во Владимирской, в Московской областях и в г. Москве (рисунок 5).

Остановимся на вопросах молодежной политики, реализуемой во Владимирском регионе.

Основные направления деятельности органов государственной власти области в отношении молодёжи представлены

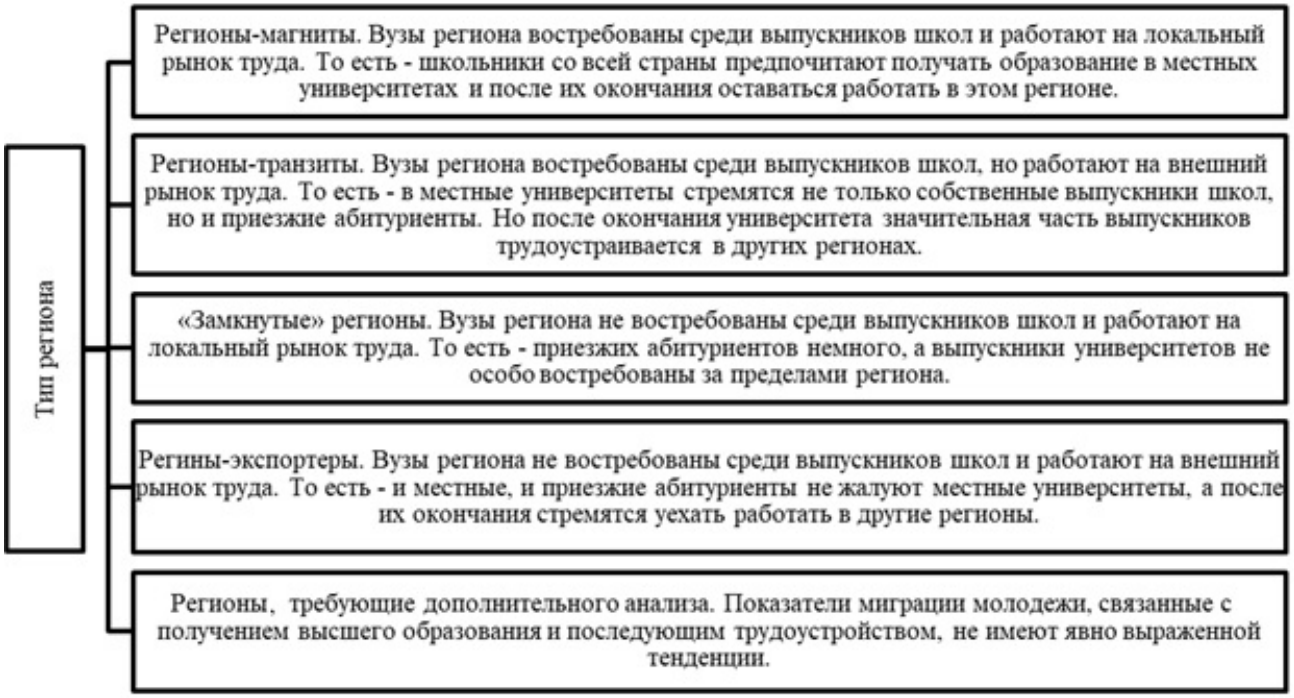
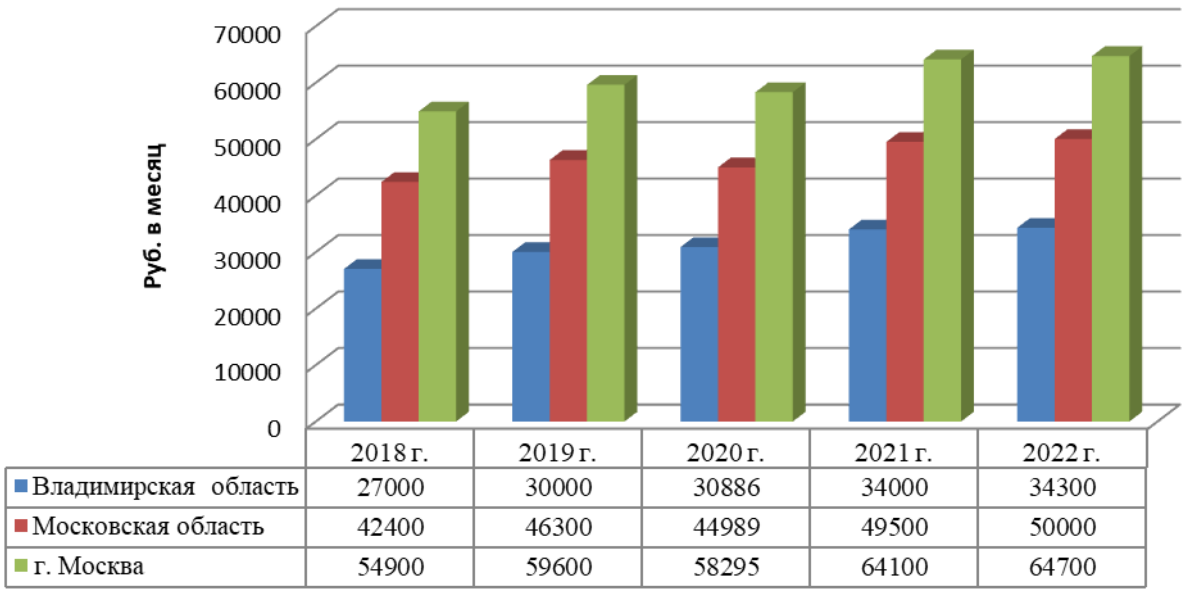


Рис. 4. Типологизация регионов по показателям востребованности местных вузов и послевузовской миграции



	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Владимирская область	27000	30000	30886	34000	34300
Московская область	42400	46300	44989	49500	50000
г. Москва	54900	59600	58295	64100	64700

Рис. 5. Динамика средней заработной платы, руб. в месяц

на рисунке 6. Реализация всех представленных на рисунке 6 направлений осуществляется посредством разработки целевых программ и реализации программных мероприятий.

Финансирование программных мероприятий осуществляется за счет средств бюджета Владимирской области, а также иных допускаемых нормами действующего законодательства источников.

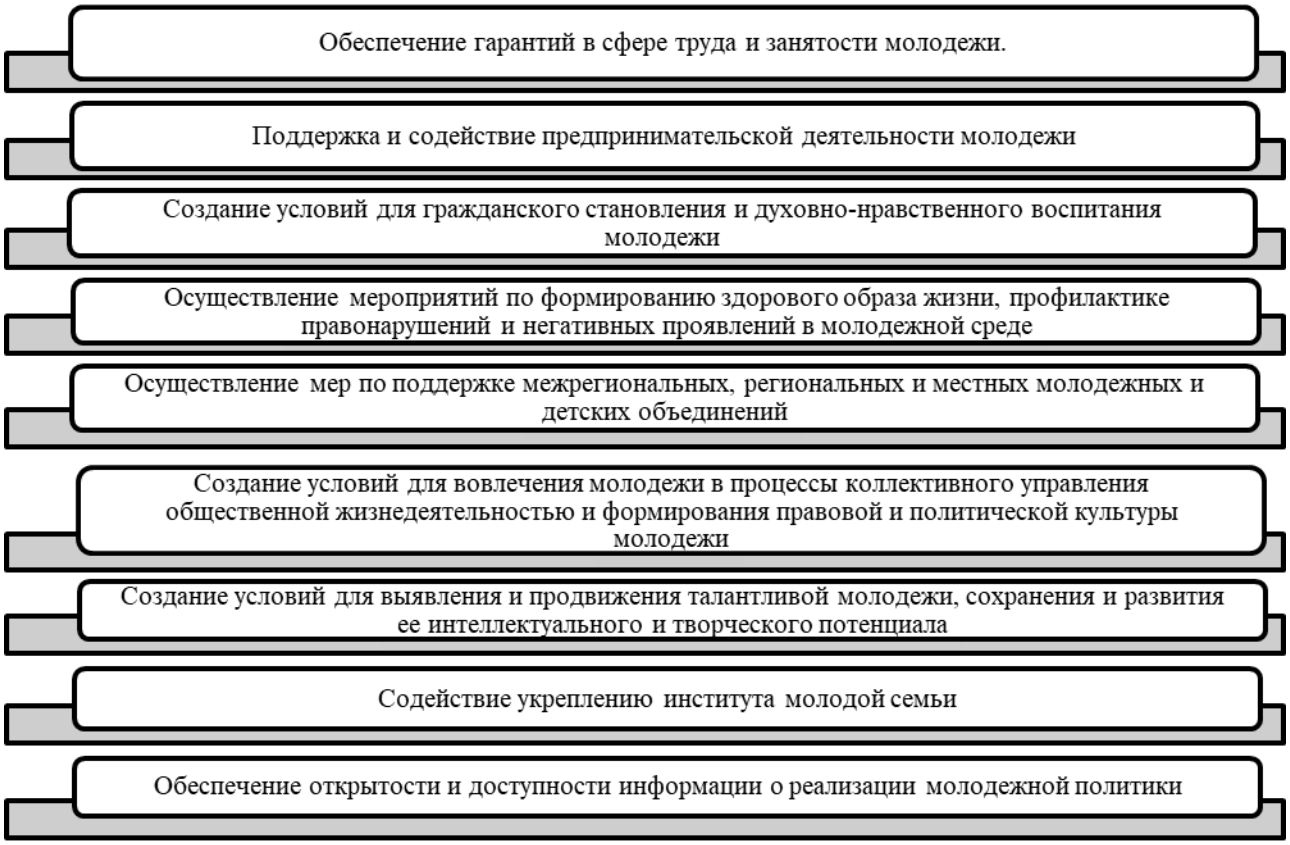


Рис. 6. Основные направления деятельности органов государственной власти Владимирской области по реализации молодёжной политики

При этом следует выделить ряд направлений, которые раскрыты в областных программах (рисунок 7).

В области действует большое количество молодёжных детских общественных объединений, все большую популярность приобретает волонтёрское движение.

Тем не менее по состоянию на начало 2022 года было отмечено, что доля молодёжи области, вовлеченной в общественную жизнь региона, составляет немногим более 20 %, поэтому в области продолжают реализовываться мероприятия по вовлечению молодёжи в общественные организации и объединения.

В рамках реализуемой в настоящее время подпрограммы «Развитие потенциала молодёжи», предусмотренной программой «Дополнительные меры по улучшению демографической ситуации во Владимирской области», силами департамента молодежной политики и общественных проектов администрации Владимир-

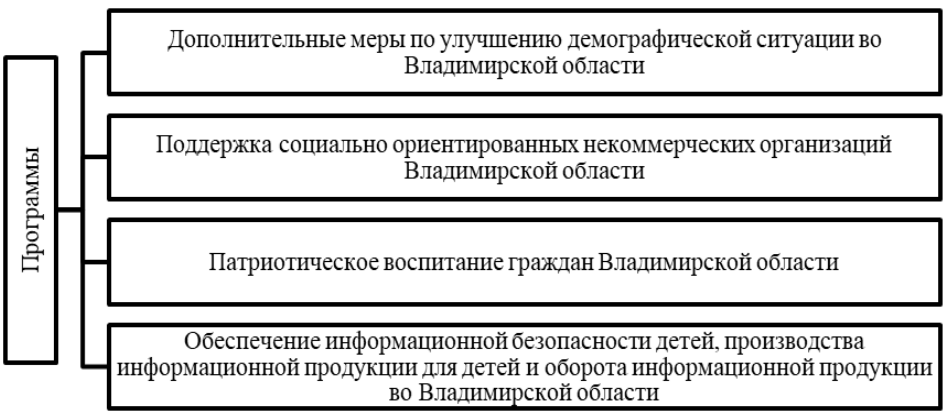


Рис. 7. Государственные программы Владимирской области в отношении молодёжной политики

ской области в настоящее время создаются условия для успешной социализации и эффективной самореализации молодёжи.

Задачи департамента в этом направлении представлены на рисунке 8.

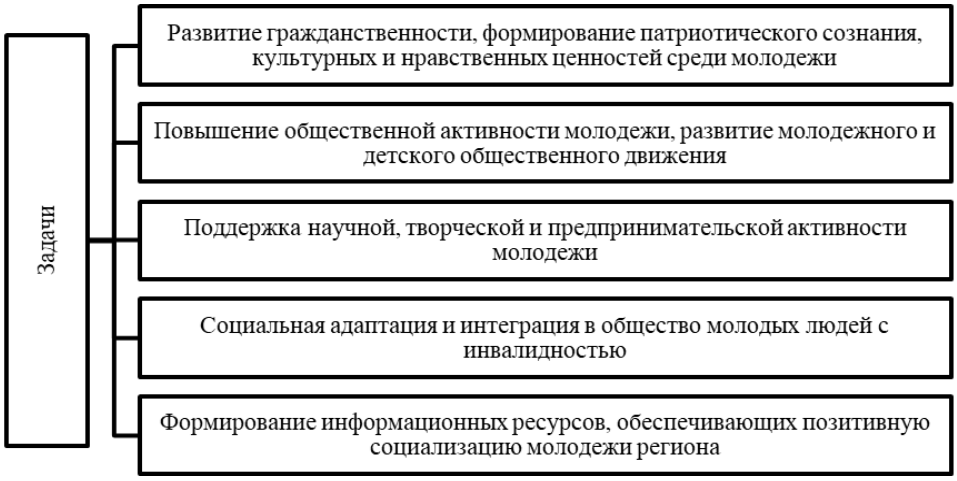


Рис. 8. Задачи департамента молодёжной политики и общественных проектов администрации Владимирской области по развитию потенциала молодежи области

Основным индикатором достижения поставленной цели является увеличение доли молодых людей в деятельности органов государственного управления, общественных организаций, волонтёрском движении и т.д.

Наиболее остро перед современными молодыми людьми стоят проблемы, связанные с трудоустройством по специальности и возможностью получения востребованной специальности, также проблемой остается стоимость образования. Именно поэтому в настоящее время большинство студентов помимо учебы имеют работу или подработку, либо перед ними стоит вопрос трудоустройства в ближайшем будущем.

Распределение проблем, стоящих перед современными молодыми людьми при их трудоустройстве, представлено на рисунке 9.

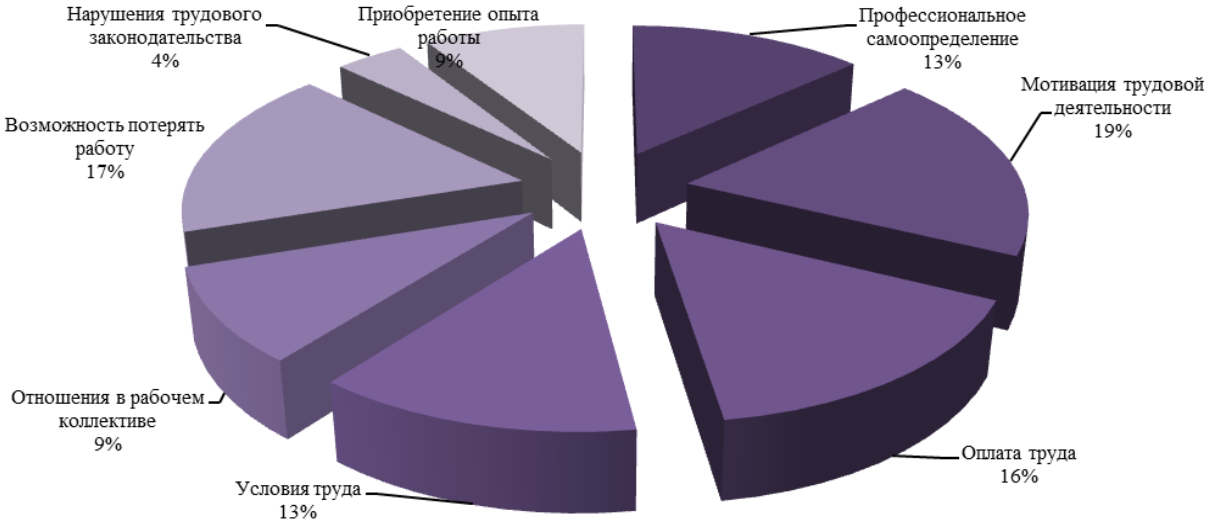


Рис. 9. Распределение наиболее острых проблем, стоящих перед современными молодыми людьми при их трудоустройстве, %

Как мы видим, при трудоустройстве молодежи наиболее острыми проблемами является мотивация трудовой деятельности, уровень заработной платы, возможность потерять работу и не найти новую. К менее значимым проблемам можно отнести нарушение трудового законодательства и отношения в рабочем коллективе.

Одной из задач является создание условий для реализации потенциала молодежи в социально-экономической сфере, а также внедрение технологии «социального лифта», которая предусматривает следующие мероприятия:

• обеспечение механизмов высокопроизводительной занятости молодежи путем создания новых и модернизации существующих рабочих мест;

• создание базовых условий для реализации предпринимательского потенциала молодежи, в том числе социального, а также создание и поддержка деятельности общественных объединений, направленной на развитие социально ориентированного молодежного предпринимательства;

• развитие трудовой и проектной активности молодежи путем совмещения учебной и трудовой деятельности (в том числе путем развития профильных студенческих отрядов);

• создание условий для развития профориентационной работы среди молодежи и построение эффективной траектории профессионального развития;

• создание условий для максимально гибкого включения молодого человека в новые для него виды деятельности, а также стимулирование работодателей, принимающих на работу молодежь из наиболее социально незащищенных категорий;

• целенаправленная и системная поддержка молодежных программ и проектов, направленных на развитие созидательной деятельности сельской молодежи, а также молодежи малых городов и моногородов;

• привлечение в районы Сибири и Дальнего Востока, а также в сельскую местность молодежи из других регионов России путем создания благоприятных условий для ее трудовой деятельности;

• создание условий для самореализации молодежи во всех субъектах Российской Федерации, стимулирование трудовой, образовательной и социальной мобильности молодежи;

• развитие института наставничества в образовательных и других организациях, а также на предприятиях и в органах государственной власти;

• создание равных условий молодым людям с ограниченными возможностями здоровья и инвалидам в социализации, реализации творческого потенциала, трудоустройстве и предпринимательской деятельности [3].

Таким образом, можно выделить следующие механизмы реализации молодежной политики:

а) правовые (совершенствование законодательства; разработка и анализ программ; создание механизмов взаимодействия между органами власти; развитие ГЧП; стимулирование мобильности и т.д.);

б) организационные (создание органов с консультативными, совещательными и координационными функциями; подготовка отчетных докладов и планов; организация научно-аналитических исследований; финансирование отдельных мероприятий и т.д.);

в) информационные (развитие информационно-аналитических систем на государственном, региональном и муниципальном уровне; размещение информации и т.д.);

г) научно-аналитические (практика проведения исследований; проведение конференций и семинаров; статистический сбор информации и т.д.);

д) социальные (развитие социальной защиты и социальной поддержки; совершенствование условий получения образования и т.д.).

Список литературы

1. О молодежной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ // Рос. газ. – 2021. – № 1.
2. О Стратегии государственной молодёжной политики в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р (ред. от 16.07.2009) // СПС «ГАРАНТ».
3. Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 50, ст. 7185.

4. Долгосрочная программа содействия занятости молодежи на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 14.12.2021 № 3581-р [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ [Сайт]. URL: http://government.ru/docs/44122/ (дата обращения: 10.02.2022).
5. Аглиуллин И. Р. Место молодежи в политическом протесте // Молодой ученый. – 2019. – № 23 (261).
6. Демография и безработица лишили Россию 460 тыс. молодых работников за год. В ближайшие годы работодатели могут потерять еще 8 млн. сотрудников до 40 лет [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/economics/13/01/2022/61ddb0159a7947ca69615b63 (дата обращения: 01.02.2022).
7. Зубок Ю. А. Современная социология молодежи: изменяющаяся реальность и новые теоретические подходы // Россия реформирующаяся. – 2017. – № 15.
8. Кон И. С. В поисках себя: Личность и ее самосознание. – М. : Прогресс, [б. г.].
9. Лисовский В. Т. Советское студенчество: Социол. очерки. – М. : Высш. шк., 1990.
10. Можейко С. Б. Положение молодежи в современной России // Перспективные направления развития современной науки. – 2019. – № 3 (49).
11. Молодёжь уходит на экспорт [Электронный ресурс]. URL: https://zebra-tv.ru/novosti/jizn/molodezh-ukhodit-na-eksport/ (дата обращения: 02.02.2022).
12. Суртаев В. Я Молодёжь и культура. – СПб. : [б. и.], 1999. – 223 с.

УДК 351/354

© Борис Владимирович Карцев,
кандидат экономических наук, доцент
Владимирский филиал РАНХиГС,
e-mail: ka-mo@rambler.ru

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

© Дамир Вахитович Давлетшин,
аспирант
Владимирский филиал РАНХиГС,
e-mail: davletsha82@gmail.com

Davletshin Damir V.
postgraduate student
Vladimir branch of RANEPA,
Vladimir

ОТ БЮРОКРАТИИ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ МЕНЕДЖМЕНТУ

From bureaucracy to public management

Аннотация: в работе раскрывается тенденция государственного управления с точки зрения совершенствования бюрократических структур управления через логическое использование инструментов менеджмента в рамках административных реформ.

Annotation: the paper reveals the trend of public administration in terms of improving bureaucratic management structures through the logical use of management tools in the framework of administrative reforms.

Ключевые слова: классическая бюрократия, новое государственное управление, публичное управление, административная реформа.

Keywords: classical bureaucracy, new public administration, public administration, administrative reform.

Современная динамика социальных, экономических и политических процессов, происходящих в мире, стала вызовом существующему государственному управлению. Для серьёзного ответа на него требуется современное научное понимание государственного управления.

В России пока недостаточно научных предложений для практического реагирования на изменяющиеся условия. Практически не решен вопрос анализа и оценки эффективности государственного управления. Нет взаимосвязи инициатив государственных органов и должностных лиц с их конкретными действиями. Также не изучена мотивация чиновников Правительства РФ и нижестоящих уровней управления [1].

Началом нового этапа перехода к совершенствованию государственного управления послужили позитивные изменения в образовательном уровне населения страны, открытости СМИ, создание коммуникационных систем на базе интернета. Такие изменения уже давно начали реализовываться за рубежом в виде особого научного знания – Public Administration. Оно начало проявляться в эффективной деятельности государственных органов и участии населения в управлении во всех известных и новых формах.

Сам термин Public Administration означает взаимовыгодные и доверительные отношения населения и государственных органов как единого целого сообщества управленцев. При этом госаппарат является примером эффективного субъекта управления с обязательной отчетностью перед населением. В таблице 1 приведен сравнительный анализ существующего государственного управления и нового этапа его развития.

Таблица 1

Сравнительный анализ Public Administration с действующей системой государственного управления.

Параметры оценки	Public Administration	Традиционное государственное управление
Основное назначение	Нацеленность на достойный уровень жизни граждан	Обеспечение правопорядка в стране, доминирование правящей партии
Пути реализации	- Адаптация налоговой системы к потребностям экономики и социальной сферы - Государственное программирование и проектирование - Стимулирование участия населения в управлении территорией - Обеспечение национального согласия и межконфессионального согласия	- Увеличение налогов - Повышение пенсионного возраста - Использование административного ресурса для развития экономики - Региональное управление - Разрешение социальных конфликтов
Информационные потоки	Институты взаимодействия	Жесткая вертикаль «сверху вниз»
Основные формы воздействия	Соглашения, договоры, контракты	Нормативные правовые документы
Механизмы управления	- Всенародные выборы президента государства на основе совершенной избирательной системы - Участие населения в правотворческой деятельности - Обеспечение общественного контроля на основе отчётов руководителей о проделанной работе	- Практика назначения руководителей органов публичной власти - Периодическая отчётность глав регионов перед президентом и парламентом
Показатели результативности	Расширение статистической информации показателями эффективности расходов. Учет удовлетворенности населения работой органов власти, здравоохранением, жилищными условиями	Расчёт динамики развития на основе статистической информации
Центр формирования социальных целей	Жители, объединенные в некоммерческие организации, сообщества	Государственные органы
Формы контроля	Открытый доступ к мониторингу социально-экономического развития территории	Служебная информация в отчётах правительству

Рассмотренные противоречия между устаревшими неэффективными формами государственного управления и новыми научными подходами к деятельности органов публичной власти дали очередной толчок к проведению административной реформы в стране.

По определению, административной реформой называются изменения в органах публичной власти с целевой направленно-

стью на работу в интересах населения и им контролируемые. Клиентоориентированность и обслуживание населения страны становится целью административной реформы. Особенностью современной реформы является тот факт, что инициатором (субъектом) и объектом преобразований становится сама власть, которая организует процесс самосовершенствования [2].

В Российской Федерации с небольшим вынужденным опозданием административные реформы начались с 2003 года и к настоящему времени прошли подготовительный этап и три последующих этапа. Было принято более 20 законов по совершенствованию государственной гражданской службы и самого государственного управления. Впервые были предложены механизмы управления, основанные на принципах менеджмента. Это выразилось в том, что необходимо дополнять государственное управление новыми инструментами:

- делегирование полномочий на низшие уровни управления, организация взаимодействия между органами публичной власти;
- открытость аппарата госорганов для взаимодействия с населением;
- клиентоориентированность исполнения государственных функций.

Использование этих инструментов предполагает пересмотр функций и структуры органов публичной власти, создание «электронного правительства», внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), активное вовлечение жителей в управление территорией.

Таким образом, весь анализ подготовительного этапа привёл к следующим направлениям реформирования государственного управления в рамках внедрения научного знания Public Administration:

- стандартизация и регламентация полномочий органов государственной и муниципальной власти;
- организация предоставления публичных услуг в электронной форме;
- с целью приближения населения к оказанию публичных услуг организация их предоставления в местах коллективного доступа – многофункциональных центрах;
- расширение объектов государственного управления, готовых к внедрению проектного управления;
- осуществление горизонтального и вертикального анализа функций органов исполнительной власти с целю их оптимизации;
- совершенствование государственного и муниципального заказа;
- выявление и анализ причин коррупциогенного характера в публичном управлении.

Практика реализации направлений административной реформы в России показывает, что основными недостатками её проведения являются отсутствие системного подхода, недостаточная методологическая база внедрения изменений, нерешительность политической воли.

Это требует дальнейших исследований практики и теории в проведении административной реформы.

Список литературы

1. Кулакова Т. А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2011.
2. Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2012.

УДК 351/354

© 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

ВСТРАИВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РФ

Building local self-government into the unified system of public authority of the Russian Federation

Аннотация: рассматривается вопрос адаптации местной власти в единой системе публичной власти в РФ. Местному самоуправлению как первичному звену управления государством исторически уделялось особое внимание. Предложенный законопроект по одноуровневой системе местного самоуправления, идущий на смену 131-ФЗ, действующему с 2003 года, в большей степени соответствует существующим управленческим реалиям. Автор считает, что с принятием закона по новой системе местного самоуправления эффективность управления территориями поднимется на более высокий уровень, конкретизируется и усилится ответственность муниципальных властей, единая система публичной власти расширит полномочия регионов в принятии управленческих, финансовых, социально-экономических решений.

Annotation: The issue of adaptation of local authorities in a unified system of public authorities in the Russian Federation is considered. Local self-government, as the primary link in state administration, has historically been given special attention. The proposed draft law on a single-level system of local self-government, which replaces 131-FZ, which has been in force since 2003, is more in line with existing managerial realities. The author believes that with the adoption of the law on the new system of local self-government, the effectiveness of territorial management will rise to a higher level, the responsibility of municipal authorities will be concretized and strengthened, a unified system of public authority will expand the powers of the regions in making managerial, financial, socio-economic decisions.

Ключевые слова: Конституция РФ, местное самоуправление, единство публичной власти, общественная власть.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, local self-government, unity of public authority, public authority.

Конституция РФ, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, как известно, состоит из 9 глав. К имеющим статус неизменяемых относятся главы 1, 2, 9, в главы 3 - 8 можно вносить изменения в соответствии с действующим законодательством. За период действия Конституции поправки вносились несколько раз. Считается, что наиболее значимыми были поправки, озвученные в послании президента в 2008 году, когда одной из поправок были изменения по срокам президентства - президентские сроки были увеличены с 4 до 6 лет.

В очередном Послании Президента РФ от 15 января 2020 года на рассмотрение Федерального Собрания был предложен ряд поправок, в том числе и по вопросам публичной власти. 14.03.2020 года в качестве закона о поправке был принят Федеральный закон № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вынесенный на общероссийское голосование [2]. По итогам голосования 3 июля 2020 года Президент РФ подписал Указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Фе-

дерации с внесенными в нее поправками», вступивший в силу 4 июля 2020 года.

В новой редакции Конституции закрепление категории «публичная власть», конституционное урегулирование основ ее организации, по нашему мнению, достаточно своевременно, знаменует новый этап в государственном управлении, направленный на оптимизацию управленческих структур всех уровней. Тот факт, что организация публичной власти, согласно п. «г» ст. 71 Конституции, отнесена к ведению РФ, подчеркивает важность принимаемых решений в данном направлении. Единство публичной власти, формы взаимодействия уровней власти озвучены в ч. 2 ст. 80 ранее внесенных поправок [2].

Следующим этапом в организации публичной власти в РФ является принятие 14 декабря 2021 года Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [3]. В соответствии со ст. 1, п. 1, указанного закона – организация публичной власти в субъектах Российской Федерации определено, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, в их совокупности, *входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации* и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории…» [3]. В ст. 2 «принципы деятельности органов, входящих в систему публичной власти в субъекте Российской Федерации», п. 1, следует выделить наиболее значимые, по нашему мнению, решения, в том числе по местному самоуправлению:

- единство системы публичной власти (п. 1, пп. 5);

- признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;

- декларируется единство государственной и местной власти (ст. 132, ч. 3);

- сельское хозяйство относится к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72, ч. 1, п. «е»);

- «формирование культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью», молодежная политика относится также к совместному ведению РФ и субъектов.

Следует отметить, что с позиций Конституционного Суда РФ внесенные изменения в главу 8 не направлены на искажение конституционной парадигмы природы местного самоуправления как одной из ветвей публичной власти, *наиболее приближенной к населению,* полностью соответствуют ст. 12, гл. 1, 2 Основного Закона и в полной мере отвечают принципу самостоятельности в системе публичной власти.

С целью повышения качества регионального законодательства ст. 132 обновленной Конституции указывает на то, что вопрос перераспределения полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти относится как к компетенции федерального закона, так и регионального законодательства.

Ст. 133 Конституции сохраняет за органами местного самоуправления исполнение публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение и компенсацию дополнительных расходов из федерального и регионального бюджетов.

Дальнейшее развитие законодательных инициатив по применению положений обновленной Конституции настоятельно диктует принятие закона о МСУ в действующих условиях. 25 января 2022 года Госдума в первом чтении приняла законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который при принятии закона заменит № 131-ФЗ, принятый почти 20 лет назад, в 2003 году. Законопроектом, принятым в первом чтении, предлагается введение одноуровневой системы организации самоуправления на местах, значительно изменяется статус глав муниципальных образований, что является очередным этапом в выстраивании публичной власти в стране.

Законопроектом предусматривается пересмотреть правовую природу муниципальной

власти в сторону оптимизации системы управления, уточнения компетенций, прозрачности правовых конструкций во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления. За основу в системе организации МСУ предлагается принять принцип привязки к населению взамен действующего территориального принципа, что позволит оптимизировать всю систему органов местного самоуправления при активном участии и принятии окончательного решения региональными властями.

Выделим основные направления, предлагаемые законопроектом, по реформированию системы местного самоуправления:

1) сохранение неизменной общей структуры органов местного самоуправления;

2) муниципальные выборы как единственный способ формирования представительных органов власти;

3) два варианта выбора главы: из состава депутатского корпуса или из кандидатов, представленных главой региона, что, по мнению авторов законопроекта «*обеспечит предусмотренную Конституцией возможность участия органов государственной власти в формировании органов МСУ*». Ранее действовавшую конкурсную комиссию предлагается отменить;

4) глава муниципального образования и глава администрации в гораздо большей степени ответственны и подотчетны главе региона. Глава местной администрации по статусу занимает муниципальную должность;

5) единый срок полномочий для всех должностных лиц – пять лет;

6) в случае руководства местной администрацией главой муниципального органа, в соответствии с принципом единства публичной власти, он замещает одновременно государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

Законопроектом предусмотрено закрепление определенного перечня полномочий муниципальных образований. С целью повышения эффективности работы органов МСУ по социально-экономическим направлениям, усиления ответственности глав предложена одноуровневая система МСУ, основу которой будут составлять три вида муниципальных образований:

- городской округ;
- муниципальный округ;
- внутригородская территория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

Предлагаемая одноуровневая система обеспечит одинаковый объем полномочий городского и муниципального округов, тогда как в настоящее время около полутора тысяч полномочий местных органов закреплено в разных федеральных законах, законопроект предполагает централизацию в одном законе конкретных полномочий органов местного самоуправления.

В законопроекте указано, что *непосредственно законом субъекта РФ* будет определяться вид муниципального образования, наименование органов местного самоуправления, изменение границ муниципального образования, формы избрания глав муниципальных образований, тем самым предполагаются более широкие полномочия региональным властям в сфере развития местного самоуправления.

Наделение губернатора правом отправлять мэров городов в отставку перекликается с установленным в Законе № 414-ФЗ правом Президента РФ объявлять главе региона выговор по итогам его деятельности или «бездеятельности» с дальнейшим, через месяц, увольнением. Такая возможность в отношении мэров городов существует у губернаторов и в настоящее время, но с утверждением депутатским корпусом, что не всегда решаемо, и с ограниченным списком причин для увольнения. Тем самым законопроект логически продолжает вышеназванный закон о публичной власти в регионах. Предлагаемый законопроектом принцип привязки к населению позволит более эффективно координировать систему управления муниципальным образованием, имея при этом *27 неотъемлемых полномочий*, ряд полномочий, зависящих от специфики регион, а и достаточно длительный переходный период – до 2028 года.

Законопроектом предусмотрено объединение всех поселений в городские и му-

ниципальные округа в границах нынешних муниципальных районов, тем самым обеспечить эффективность местного самоуправления «за счет консолидации финансовых, организационных, кадровых и иных ресурсов…». Определенную коллизию создает тот факт, что Правительство РФ предложило 27 поправок в законопроект в части полномочий органов местного самоуправления по обеспечению непосредственной жизнедеятельности населения, но не конкретизировало вопрос оказания доступной медицинской помощи. Новые же поправки к Конституции РФ гласят, что органы местного самоуправления обязаны обеспечить *самостоятельно и бесплатно* доступную медицинскую помощь.

Существующие поселения, имеющие статус муниципального образования, дают возможность напрямую работать с населением, но многие вопросы, такие как благоустройство, организация электроснабжения, водоснабжения и т.д., решаются сразу несколькими муниципальными образованиями и региональными властями одновременно. Одноуровневая система позволит внести внятную ответственность в процессы, происходящие на территории конкретного муниципального образования - или глава округа, или регион. По словам одного из разработчиков законопроекта Павла Крашенинникова: «Нам нужно сделать так, чтобы была реальная управленческая структура, которая занималась бы не всеми вопросами подряд, а конкретными полномочиями, которые мы тоже обозначили. Смысл в том, что права, обязанности и ответственность должны быть и у чиновников, и у людей. Поэтому происходит упорядочение, система будет более прозрачной и реальной».

Было бы не совсем логично, если не обсудить ряд высказываний противников законопроекта:

• «Происходит огосударствление местного самоуправления» - Георгий Камнев, депутат Госдумы от КПРФ;

• «Отказ от поселковой системы несет в себе риски обезлюдивания территорий» - Алексей Диденко, депутат Госдумы от ЛДПР;

• «Мы ломаем работающую систему» - Фарид Мухамедшин, Госссовет Татарстана. Законопроект фактически упраздняет поселковые депутатские корпусы и «отменяет» сами поселки. Госсовет Татарстана направил в Госдуму 13 поправок. Татарстан предлагает сохранить региональный порядок избрания глав муниципалитетов и право регионов самостоятельно решать, где организовывать территориальные органы самоуправления [8];

• «При "обнулении" местной власти в новой системе публичной власти в Татарстане не у дел останутся более 7 тысяч поселковых депутатов» – президент Минниханов [8];

• «Местное самоназначение» - мнение ряда противников законопроекта;

• большая географическая дистанцированность власти приведет к тому, что появится возможность пренебречь мнением населения. Пример: Красноярский край, Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, где расстояние между административным центром Дудинка и поселками достигает 900 км и только по воздуху. Создание муниципального округа будет и губительно, и нецелесообразно, возможность обратиться к главе муниципалитета у жителей поселков практически исчезнет.

Следует отметить тот факт, что наличие разнополюсного мнения по законопроекту вполне обоснованно и характеризует степень активности и заинтересованности регионов, госслужащих, муниципальных служащих, политологов в принятии нового закона о местном самоуправлении с минимальными недоработками. По нашему мнению, тот факт, что существующая практика действующей системы местного самоуправления требует реформирования, не вызывает сомнений. Укрепление единства публичной власти придаст новый импульс системе управления на всех уровнях, от муниципального до общегосударственного. В состав неотъемлемых полномочий органов местного самоуправления входят определяющие, являющиеся основой системы, природы местного самоуправления – принятие устава, бюджета, установление местных налогов. *Законами субъектов РФ* за муниципалитетами может быть закреплено еще 28 полномочий, в числе которых могут быть такие как организация образования, до-

рожной деятельности, теплогазоодоснабжение. По нашему мнению, основополагающим направлением в предлагаемом законопроекте является тот факт, что во главу угла ставятся интересы граждан, эффективное решение их проблем. Где и в каком виде организовывать территориальные органы самоуправления, должны решать регионы, с учетом исторических, природно-климатических, промышленных и иных условий перспективного территориального развития.

Если говорить о поселениях, которые не предусмотрены законопроектом, по нашему мнению, то произойдет их трансформация в территориальные управления, которые, возможно, будут существовать в том же составе, находиться в тех же помещениях, но основная часть административной работы перейдет на уровень округов, резко возрастет возможность для работы непосредственно с населением, что очень важно. В этом случае главы муниципальных округов сосредоточат в гораздо большей степени свое внимание на насущных проблемах населения и территорий бывших поселений.

В заключение следует остановиться как на положительных, так и на отрицательных моментах, по нашему мнению, предлагаемого законопроекта и принятых поправок в Конституцию РФ.

1. Законопроект за счет упрощения правовых конструкций в большей степени устраняет неразбериху, субъективный подход в распределении полномочий между региональной властью и муниципалитетами, основательнее конкретизирует компетенции органов местного самоуправления.

2. Более упрощенную схему управления территорией муниципального округа, консолидированный бюджет, передачу ответственности за осуществление местного самоуправления на более высокий уровень, по нашему мнению, следует отнести к преимуществу предложенного законопроекта над действующим законодательством о местном самоуправлении. Наделение муниципального округа определенными государственными полномочиями можно и следует трактовать как альтернативу существующему городскому округу.

3. Ввиду схожести компетенций муниципального и городского округов законопроектом предусматриваются определенные параметры для городского округа: две трети населения должно проживать в городских населенных пунктах, а площадь сельских территорий, входящих в городской округ, в сравнении с площадью городских поселений не должна быть преобладающей, в противном случае необходима перерегистрация в муниципальный округ. Срок – до 2025 года.

4. В процедуре изменения статуса своего муниципального образования законопроектом предусмотрено активное участие населения, при этом объединение муниципальных образований не носит обязательный характер.

5. Упразднение муниципальных образований на уровне сельских поселений в очередной раз ведет к сокращению муниципальных образований в целом. С практической точки зрения возможности жителей в сфере организации местного самоуправления значительно снижаются, что следует отнести, по нашему мнению, к отрицательной составляющей законопроекта. Сохранение же публичных слушаний в округах не позволяет сохранять действующий диалог населения с вышестоящими органами, тем более публичные слушания носят консультативный, а далеко не императивный характер, следовательно, *«в определенных»* случаях мнением населения можно пренебречь.

6. При единообразной территориальной организации местного самоуправления сложно учитывать определенные специфические моменты, характерные для РФ: различная система расселения по всей территории страны; диспропорции в экономическом потенциале и развитии производств; уровень активности населения в управленческих процессах развития территорий достаточно неоднороден по регионам.

7. Территории Центра, Поволжья, Юга России изобилуют наличием крупных населенных пунктов, переход с муниципальных районов на муниципальные округа может дать *отрицательный эффект.* По нашему мнению, принятие решений по такого рода

территориям *не следует* передавать на региональный уровень.

8. В поправках Конституции неправомерно «забыта» третья подсистема публичной власти – общественная власть. Развитие гражданского общества, участие в общей системе публичной власти, лишь ускорит процессы демократизации социальной практики, позволит с меньшими издержками для населения принимать управленческие решения, выявлять будущих потенциальных, перспективных управленцев нового поколения. Считаем, что тандему государственной власти и местного самоуправления необходим триумвират с властью гражданского общества.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Некоторые характерные черты действующей и предлагаемой системы МСУ



Примечание – Составлено автором.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://minstroyrf.gov.ru/docs/515/.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федеральный закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: https://docs.cntd.ru/document/564443233.
3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document.
4. Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками: Указ Президента Российской Федерации от 03.07.2020 г. № 445 [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/45653.
5. Законопроект № 40361 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8.
6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: https://ouzs.ru/news/analiticheskaya-spravka-po-zakonoproektu-40361-8-/.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Решение Государственной Думы РФ от 25 января 2022 года о принятии в первом чтении законопроекта [Электронный ресурс]. URL: http://duma.gov.ru/news/53290/.
8. Государственный Совет подготовил поправки к федеральному законопроекту о местном самоуправлении. [Электронный ресурс]. URL: https://gossov.tatarstan.ru/index.htm/news/1459.htm.

УДК 352.075.1

© Валерий Алексеевич Кретинин,
профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист России, Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: valeriy090550@gmail.com

Kretinin Valeriy A.,
Professor of the Department of State and Municipal Administration, Doctor of Economics, Honored Economist of Russia, Vladimir branch RANEPA

© Борис Владимирович Карцев,
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: ka-mo@rambler.ru

Kartsev Boris V.,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Vladimir branch RANEPA

© Ирина Юрьевна Калмыкова,
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Владимирски филиал РАНХиГС
e-mail: whiteraven33@yandex.ru

Kalmykova Irina Y.,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Vladimir branch RANEPA

ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В УСЛОВИЯХ БЕСПРЕЦЕДЕНТНОГО ВЛИЯНИЯ ВНЕШНЕГО ОКРУЖЕНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Increasing the stability of the functioning of the regional economy in conditions of the unprecedented influence of the external environment to the national economy of the Russian Federation

Аннотация: в статье анализируются механизмы государственного и муниципального управления в условиях современных ограничений и неопределенностей. Раскрыта высокая степень адаптивности публичного управления к изменяющимся условиям.

Annotation: The article examines the mechanisms of state management in the conditions of modern limitations and uncertainties. A high degree of adaptability to changing conditions is revealed, a visible economic and social effect is shown.

Ключевые слова: национальная безопасность, устойчивое развитие, местное самоуправление, система публичной власти.

Keywords: national security, innovation policy, local self-government, public power, public power system.

Во Владимирском филиале РАНХиГС последовательно формируется научная школа по управлению устойчивым развитием территорий. Ежегодно проводятся значительные научные исследования, которые обобщаются в монографиях и учебных пособиях [1-9]. Вот и в этом году подготовлена специальная монография «Государственное и муниципальное управление в условиях современных ограничений и неопределенностей» [10].

Авторский коллектив кафедры ГМУ, участвовавший в создании настоящей моно-

графии, на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов и других нормативно-правовых актов, а также анализа отечественного и зарубежного опыта совершенствования системы государственного и муниципального управления провел самостоятельные научные исследования по широкому спектру вопросов, волнующих многих ученых, управленцев, специалистов разных отраслей знаний и рядовых граждан нашей страны. В работе раскрываются теоретические аспекты государственного и муниципального управления, уточняется смысловое значение важнейших категорий, используемых в данной сфере. Значительное внимание уделяется понятию и основным направлениям совершенствования региональной политики.

Учитывая, что процесс развития каждого государства в значительной степени зависит от его внутренней среды, значительное внимание в разделе 1 уделено геополитическому положению России на карте мира, ее современному состоянию и нерешенным проблемам, необходимости совершенствования государственного регулирования происходящих процессов в условиях социально-экономических кризисов XXI века. Подчеркивается, что при определении стратегии развития любого государства важно учитывать особенности его территории, которые нужно рассматривать в самых разных аспектах.

Раздел 2 «Эффективные механизмы государственного регулирования развития территорий в современных условиях» посвящен широкому спектру вопросов, выдвинутых самой жизнью. В нем авторы формулируют рекомендации по государственному стимулированию инновационных процессов в регионе, совершенствованию системы государственного управления социальными рисками и кризисами, преодолению постпандемийных вызовов и рисков. Анализируются оправдавшие себя практики реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных территорий, государственного регулирования социально-трудовой сферы Владимирской области. Особое внимание уделено региональным мерам государственной поддержки сферы туризма в изменившихся условиях как стратегической отрасли развития региона.

В ходе исследования значительное внимание уделено формированию и развитию государственной системы управления социальными рисками и кризисами. Подчеркнуто, что процессы глобализации, усиления международной конкуренции, санкционного давления на экономику многих стран мира, введение беспрецедентных санкций в отношении Российской Федерации, трансформация международной системы права, финансов, торговли формируют новые условия взаимоотношений и реальных контактов.

Органы государственного и муниципального управления, преодолевая специально созданные преграды, проводят независимую политику поддержки ведущих отраслей народного хозяйства и социально уязвимых слоев населения.

В работе особое внимание уделено анализу процессов социального развития Владимирской области. Детально исследованы механизмы государственного регулирования образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты, науки, сфер труда и занятости, социального страхования, пенсионного обеспечения, мотивации труда и др. Выявлены проблемы их развития, обоснованы предложения по повышению эффективности и результативности дальнейшей работы.

Авторский коллектив на основе трудов Л. И. Абалкина, А. Г. Аганбегяна, Н. А. Волгина, С. Ю. Глазьева, Г. В. Гутмана, Б. Н. Кузыка, В. И. Кушлина, Ю. Н. Лапыгина, Д. С. Львова, Я. М. Миркина, Л. И. Суббето, Е. М. Примакова, А. Н. Фоломьева, Ю. В. Яковца и др. исследовал систему государственного стимулирования инновационных процессов в регионе в условиях социально-экономических трансформаций и усиления внешних и внутренних политических и экономических рисков.

Раздел 3 специально посвящен вопросам формирования и совершенствования муниципального управления, развития института местного самоуправления в Российской Федерации и ее регионах. Проведено исследование роли и места института местного самоуправления в конституционной системе

российской государственности, проанализированы современные тренды развития системы публичной власти, инновационных механизмов государственного и муниципального управления в современных социально-экономических условиях.

Авторами монографии вскрыты важные проблемы дальнейшего совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации, предложены механизмы решения данных проблем, обобщен опыт деятельности органов местного самоуправления в решении стратегических задач во Владимирской области.

Большое внимание уделено анализу деятельности научных и профессиональных площадок для теоретических разработок и тиражирования лучших практик организации местного самоуправления, таких как Российский муниципальный форум, Профессорский форум ИГСУ РАНХиГС, научно-практические конференц-сессии Владимирского филиала РАНХиГС и др. Именно на данных научных, образовательных, профессиональных площадках десятилетиями формируются современные тренды совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации и на местах.

Авторским коллективом обобщены современные задачи развития местного самоуправления в России, включая совершенствование законодательства в сфере местного самоуправления, реализации норм права на муниципальном уровне, формирования и исполнения местных бюджетов, стратегического планирования в муниципальных образованиях и др.

Раздел 4 монографии посвящен совершенствованию политики по подготовке управленческих кадров, подбору и расстановке кадров в условиях современных ограничений. Акцент делается на детальном анализе содержательного, структурного и функционального компонентов кадрового потенциала государственной службы, формулируются рекомендации по минимизации случаев конфликта интересов при совершенствовании системы публичного управления.

Мы думаем, что значительный интерес у читателей вызовет содержание раздела 5, в котором анализируются организационно-правовые основы участия населения в управлении развитием территорий, практика государственно-частного партнерства при реализации комплексных инвестиционных планов модернизации экономики и социальной сферы, а также использование гражданских инициатив в процессе стратегического планирования и программирования регионального развития.

В монографии проведен анализ сущности и приоритетных направлений совершенствования института государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), механизмов его реализации в Российской Федерации, во Владимирской области и муниципальных образованиях региона, раскрываются принципы реализации ГЧП в социальной сфере. Особое внимание уделено изучению современных муниципальных практик развития института ГЧП на примере региона и отдельных муниципальных образований, таких как города Владимир, Ковров, Муром, Камешковский и Петушинский районы. Изучены проблемы, снижающие эффективность применения инструментов ГЧП в регионе, и предлагаются пути их решения.

Авторы монографии планируют продолжить исследовательскую работу по данной тематике, которая становится более актуальной для всех сфер деятельности.

Список литературы

1. Кретинин В. А. Механизм повышения экономической устойчивости хозяйственной системы региона: монография. – М. : Издательство РАГС, 2006. – 252 с. – ISBN 5-94002-442-3.
2. Кретинин В. А., Шеркунов С. А. Человеческий капитал как фактор инновационного развития экономики региона: монография. – Владимир : Транзит-ИКС, 2011. – 226 с. – ISBN 978-5-8311-0578-0.
3. Кретинин В. А., Боровкова А. В. Механизм инфраструктурного развития региона: монография. – Владимир : Собор, 2010. – 180 с. – ISBN 978-50904418-70-09.

4. Кретинин В. А., Колесников А. В. Перевод экономики региона на инновационный путь развития: монография. – Владимир : Собор, 2008. – 176 с. – ISBN 5-94-002-783-6.
5. Конкурентоспособность региона: теория, проблемы, практика: коллективная научная монография / рук. и отв. ред. д-р экон. наук, профессор, заслуженный экономист РФ В. А. Кретинин. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2017. – 276 с.
6. Российское государство в XXI веке: актуальные геополитические, социально-экономические и пространственные векторы развития: коллективная монография / рук. и отв. ред. д-р экон. наук, профессор, заслуженный экономист РФ, действительный государственный советник 1 класса В. А. Кретинин. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. – 317 с. – ISBN 978-5-906773-92-0-6.
7. Кретинин В. А. Формирование и совершенствование пространственной организации национального и регионального хозяйства: коллективная монография / руководитель и ответственный редактор д.э.н., профессор, заслуженный экономист РФ, действительный государственный советник 1 класса В. А. Кретинин – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2020 – 294 с. – ISBN 978-5-907140-50-9.
8. Кретинин В. А., Картухин В. Ю., Ашин А. А. и др. Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: теоретические основы и практика их применения: учебное пособие / под научной редакцией профессора кафедры ГМУ Владимирского филиала РАНХиГС, д.э.н., профессора, заслуженного экономиста РФ, действительного государственного советника 1 класса В. А. Кретинина. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2021. – 241 с. – ISBN 978-5-907389-3-5.
9. Стратегический выбор развития региона: методология и функциональные подходы: учебное пособие в двух томах / под общей редакцией А. Е. Илларионова, В. А. Кретинина. – М. – Владимир : Собор (при поддержке Европейского союза), 2007. – 1176 с. – ISBN 5-94002-707-2.
10. Государственное и муниципальное управление в условиях современных ограничений и неопределенностей: коллективная монография / рук. и отв. ред. д-р экон. наук, профессор, заслуженный экономист РФ, действительный государственный советник 1 класса В. А. Кретинин. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2022. – 383 с. – ISBN 978-5-907389-49-6.

УДК 334.02

© Дмитрий Игоревич Кузьмин,
кандидат экономических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственного и муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХиГС

Dmitry Igorevich Kuzmin,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Legal Support of State and Municipal Administration,
Vladimir branch of RANEPA

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ АНАЛИЗА ФЕНОМЕНА ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Methodological tools for analyzing the phenomenon of innovation activity

Аннотация: в статье представлен социально-философский анализ проблемы инновационности в условиях XXI века, который требует выработки методологических подходов, способных наиболее адекватно обеспечить исходные научно-философские принципы и понятийный инструментарий последующих исследований.

Abstract: The article presents a socio-philosophical analysis of the problem of innovation in the 21th century, which requires the development of methodological approaches that can most adequately provide the initial scientific and philosophical principles and conceptual tools for subsequent research.

Ключевые слова: история, методология, инновации, деятельность, анализ, инструментарий.

Keywords: history, methodology, innovations, activities, analysis, tools.

Основателем структурного функционализма является Т. Парсонс. Он ввел понятие системы, которое у него стало не только ключевым, но и универсальным.

Парсоновский подход к социальным изменениям определил социальную систему как совокупность элементов со стабильными качествами, а социальные изменения как процессы, изменяющие свойства и соотношение между элементами системы [4].

В рамках методологической оговорки относительно исследования феномена инновационной деятельности нам нужно поставить акцент, что инновационные изменения в обществе зависят от двух взаимосвязанных систем: социальной и личной. На социальном уровне образцами поведения и средствами контроля есть ценности, позволяющие держать членов общества в пределах установленной структуры и функциональных требований системы. Система личности является главным агентом действий, а отсюда - воплощение культурных принципов и требований. Интегративная же функция связывается в большей степени с социальной системой, формирующей социальные дела меж действующими лицами (акторами) и коллективами. Освещая сущность системы, Т. Парсонс утверждает, что «личность – это система отношений живого организма, взаимодействующего с определенной ситуацией». И поэтому личность, демонстрирующая черты новатора, инноватора, должна быть многомерной. Человек выполняет «роли» различных личностных систем, отношение личности к единообразной ролевой структуре является взаимозависимым и взаимопроникающим, но не существует такого «включения», при котором свойства личности целиком определяются теми ролями, в которых она участвует.

Инновационная деятельность является существенным аспектом существования социальной системы, обеспечивающей социализацию новых поколений. Соответственно в плоскости взаимоотношений общество – личность для Парсонса существен прежде всего процесс социализации человека в новых условиях. Потребность в переменах, умение

отойти от власти традиций определяют точки развития общества как функциональной системы, зависящей от вклада его членов. Парсонс Т. отмечает, что общественная жизнь должна обеспечить сочетание индивидуальной мотивации со своими функциональными потребностями. Способность находить идеи и использовать возможности для их оптимальной реализации.

Исходя из структурно-функционального подхода феномен «инновационная деятельность» можно дифференцировать по сферам развития общества и субъектам деятельности.

По сферам общества можно выделить и разграничить экономическую, политическую, правовую, социальную, культурную, научную, инновационную деятельность. Указанные виды инновационной деятельности в наиболее обобщенном виде можно определить следующим образом:

– экономическая инновационная деятельность – это вид активной целенаправленной деятельности предпринимателей, научных работников, финансистов, рабочих по активному инновационному преобразованию природы с целью создания новых необходимых материальных условий для своего существования на основе широкого использования всех достижений науки и техники в материальном производстве, финансовой и коммерческой сферах; применение новых источников и способов получения и преобразования энергии; создание и распространение новых искусственных и композитных материалов; изобретение и внедрение в реальное бытие информационных, нанотехнологий, биотехнологий и генной инженерии; развитие интеллектуального потенциала работников для производства и реализации материальных благ для максимального удовлетворения потребностей как отдельного человека, так и общества в целом;

– политическая инновационная деятельность – это вид активной целенаправленной деятельности государств, наций, партий, классов и других политических субъектов, направленной на создание новых политических институтов, политических норм, ценностей, отношений в обществе, государстве, мировом политическом пространстве с целью реализации собственных политических стратегий, решение наиболее неотложных проблем в сфере политики в условиях глобальных изменений;

– социальная инновационная деятельность – это вид активной деятельности индивидов, групп, классов, этносов, народов, наций, направленный на совершенствование социальной структуры общества, связей между разными слоями, перестройку его важнейших подсистем (управление, науки, образования и др.) на инновационной основе с целью адаптации к новым условиям общественного развития с учетом глобальных вызовов и угроз, на реализацию определенных социальных целей и интересов в соответствии с новыми потребностями посредством различных экономических, социальных, политических и идеологических средств на новой технологической базе;

– культурная инновационная деятельность – это вид активной целенаправленной деятельности отдельных индивидов, групп, обществ по формированию и внедрению в повседневную реальность новых культурных ценностей, правил, норм, созданию новых оригинальных культурных продуктов, обеспечивающих динамическое развитие конкретного типа культуры; деятельность по разработке новых мировоззренческих ориентаций, моделей социального поведения, новых форм коммуникаций и сфер профессиональной активности, новаторских культурных образцов и их включение в новый культурный контекст;

– научная инновационная деятельность – это вид активной целенаправленной деятельности, предметом и продуктом которой является новое знание как результат совместного труда (отдельных ученых, научных коллективов и научных сообществ) на основе фундаментальных, прикладных и междисциплинарных исследований и экспериментальных работ с целью создания, внедрения и распространения инноваций в научной практике;

– образовательная инновационная деятельность – это вид активной целенаправленной деятельности педагогов и преподавателей.

В целом в структурно-функциональном и системно-деятельностном подходах инновационные изменения являются механизмом адаптации и восстановления стабильности общества. Сама деятельность человека разъясняется в категориях соответствия обществу. В таком ракурсе формирование инновационной культуры личности должно обеспечивать не изменения, а неизменность определенных компонентов социальной системы. Инновационная деятельность выступает системой конфигураций в обществе, она гарантирует выполнение функций управления, передачи ценностей.

Целесообразным в исследовании инновационной деятельности является также использование синергического подхода, согласно которому инновационную деятельность следует рассматривать как процесс, отражающий процессы самоорганизации общества, а глобализацию – нелинейный процесс, детерминирующий открытое, неуравновешенное, многофакторное, сложнопрогнозируемое состояние развития общества, многовариантность.

Структурно-функциональный подход мы будем рассматривать через призму деятельностного подхода. В таком случае функционализм истолковывает инновационную деятельность как значимую систему для жизни людей, которая тесно связана с другими элементами повседневной деятельности. Человеческая деятельность рассматривается с точки зрения культурологической версии и цивилизационного подхода. Культурологическая версия рассмотрения человеческой деятельности базируется на отождествлении с искусственной, созданной человеком «второй природой» и противопоставлении «натуре». Если рассматривать цивилизацию как абстракцию культуры, как благо для человека, то мы выходим на позиции социокультурной целостности. И в этом контексте нам близка методологическая интерпретация русских исследователей Иванкиной Л. и Сысоевой Л. Инновационные процессы в культуре должны состоять в характере готовности среды к адаптации инноваций.

В современном мире существует опасность быстрой инволюции культурных традиций, когда они не успевают стать полноправными структурными основами диалога с представителями нового.

Трудно согласиться с Э. Тоффлером в том, что индивид оказывается «неожиданно в резко отличающейся от собственного окружения среде с другим набором подсказок – другими понятиями о времени, пространстве, труде, религии и обо всем прочем, затем вычтите у него всякую надежду увидеть более знакомый социальный ландшафт, и его страдания от перемещения удвоятся. Более того, если эта новая культура сама находится в постоянном хаосе и если – еще хуже – ее ценности постоянно меняются, чувство дезориентации еще больше усилится. Теперь представьте, что не только индивидуум, а целое общество, целое поколение вдруг переносится в этот новый мир. В результате – массовая дезориентация» [5].

Поэтому инновационная деятельность напрямую связана с традицией, потому что любая традиция при всей своей устойчивости развивается и модифицируется в связи с социально-историческим развитием и ментальными изменениями народа.

Меняясь, человек изменяет и традицию, и традиция переходит в новацию, поэтому следует отметить, что традиция предполагает выбор, поиск и даже изобретение.

И поэтому в данном аспекте следует отметить, что цивилизационный подход напрямую связан и с персоналистическим подходом, потому что только творческая, креативная личность, персона может защитить свои традиции и создать основы для национального саморазвития в условиях глобализации.

Использование персоналистического подхода позволит изучить качественные характеристики современного общества и пространства как социокультурного явления.

Культура, ставшая источником и генератором инновации, спустя некоторое время сама вынуждена адаптироваться к более совершенным формам и масштабам. Культура транзитивно становится цивилизацией, культура не противопоставляется цивилизации, культура реальна, а цивилизация является абстракцией культуры, но все ниже. И этот

вывод мы можем считать пусковым механизмом возникновения глобализации [2].

Интересна идея авторов, что история человечества воспринимается «как конгломерат изолированных цивилизаций», а мы соглашаемся, что человечество следует рассматривать «как какой-то природно-социальный организм», тогда мы сможем понять механизмы формирования инновационной деятельности глобально.

Инновационная деятельность в условиях глобализации связана с феноменом выхода человека, общества в другое культурное пространство, и поэтому без рассмотрения интерпретативной концепции общественного веса нам не обойтись. Каждый человек имеет определенную свободу выбора действия и самостоятельно дает для себя ответ на этот вопрос. Ключевое значение имеет умение интерпретации, тем более что требуют ее все формы социализации. Следовательно, задачами исследователя является описание и объяснение происходящего в конкретном случае, но это описание и объяснение всегда интерпретацией. Интерпретативисты не ищут универсальных законов, истолковывающих все формы общественной жизни, а интересуются поведением, управляемым правилами, индивидуальной автономией, исключительностью ситуаций.

Использование герменевтического подхода в данном исследовании целесообразно с точки зрения процессов коммуникации в инновационной деятельности. Как отмечает Гадамер, коммуникационно-диалогическая ситуация объясняется как spiel (игра), а диалог – как взаимодействие между игроками в игре, управляемое определенными правилами, и, прежде всего, как взаимодействие языков, то есть непосредственное участие в коммуникации [1]. Современный, глобализированный мир нуждается в диалоге, порождает массовую коммуникацию, что оказывает существенное влияние на человека. Массовая коммуникация выполняет различные функции: информирует, развлекает, рекламирует, манипулирует, то есть формирует общественное сознание. Более того, сегодня формирование ценностей происходит только с помощью СМИ. Для этого СМИ приобретают черты сакральности, они легитимизируют стереотипы, стандарты поведения современного человека, которые раньше человек получал через культурные традиции. В этих условиях происходит девальвация духовных ценностей. Отказ от традиции рождает тотальную новизну, новаторство, инновационность, а это ведет к социальной симуляции, и на авансцену выходят только две личности: маргинальная и креативная. И они должны договариваться. Как отмечает Р. Балюк, «маргинал – это отставший и опередивший. Он может быть атавизмом отжившей уже культуры, ее ценностей, и может быть человеком будущего, чьи творения, не понятые и не принятые современниками, войдут в будущую культуру. Но маргинал является и «проводником» действий, произведений, ценностей, не имеющих ни прошлого, ни будущего. Таким образом или он консервирует культуру, или ее развивает. Однако маргинальная личность не может стать движущей силой социальных преобразований, она всегда должна быть направлена на ту или иную деятельность. Такой движущей силой в современном обществе выступает креативная личность, которая в процессе массовизации, тотального новаторства проявляет себя в полной мере». Следовательно, потребность в диалоге, который имеет целью поиск преодоления барьеров между людьми, неоспорима, поскольку сама жизнь демонстрирует нам сегодня, что человек, общество и культура взаимосвязаны.

Феноменологический подход следует рассматривать как теоретическую основу научной философии, потому что любой элемент мирового исторического процесса, любое явление в нем подлежит универсальному и строго научному философскому анализу в качестве феномена.

Феноменологический подход в основном пытается найти не только описание ситуации, но и элементы, конституирующие ее смысл. Поэтому важно осмыслить, на каком логическом уровне анализа мы находимся в любой момент времени.

Например, говоря об инновационной парадигме современности, имеем в виду инновации, имеющие конституирующее содер-

жание. Инновация владеет логическим статусом необходимого условия для действия: действовать означает действовать намеренно, в том или ином смысле сознательно. Феноменологи рассматривают социальные механизмы личного и общественного как творческий акт, как познавательно-психологические барьеры, которые нужно и понимать, и объяснять. Творческая мысль человека, двигаясь к истине, находится в некотором ограничивающем ее движении, за пределы которого выйти непросто. Выход за такие пределы и есть творческий поступок, инновационный, креативный порыв.

В контексте предлагаемого исследования необходимо принять во внимание и рассуждения Л. А. Микешиной, которая отмечает, что с позиций философии познания фундаментальными понятиями, наряду с отражением, являются: «репрезентация – как амбивалентный по природе феномен одновременного представления-отображения объекта и его замещения-конструирования (моделирования); конвенция – как обязательное событие коммуникативной по природе, интерсубъективной деятельности познания; наконец – интерпретация, которая является не только моментом познания и толкования смыслов, но и способом бытия, существующего понимания» [3]. Репрезентация, конвенция и интерпретация – важные познавательные процедуры инновационной деятельности как коммуникативного процесса, направленного в будущее.

Исследование инновационной деятельности как фактора развития общества в условиях глобализации предполагает обращение и к аксиологическому подходу, осмыслению сущности и направленности инновационной деятельности как обеспечивающей определенные общественные и индивидуальные потребности, является проявлением творчества личности, коллектива, общества и одновременно согласуется с другими социальными ценностями, такими как общественное благо, человек, мир, справедливость, безопасность, равенство.

Стимулируя процессы инновационной деятельности в обществе, крайне важно определиться с тем, на каких ценностных началах должна разворачиваться инновационная деятельность, как соотносятся новации, инновации с устоявшимися в обществе ценностями в общей структуре бытия человека и общества. Философская рефлексия указанных и других аксиологических аспектов инновационной деятельности должна создать надежную мировоззренческую основу для предотвращения тех направлений инновационной деятельности, которые создают угрозу для человеческого существования, общечеловеческих ценностей и идеалов (в частности клонирование человека).

Итак, социально-философский анализ проблем инновационной деятельности как фактора развития общества в условиях глобализации представил методологические подходы, способные наиболее адекватно обеспечить исходные научно-философские принципы и понятийный инструментарий.

Список литературы

1. Годоммер Х.-Г. Истина и способ. Основы философской герменевтики / пер. с нем.; общ. ред. и введение Б. Н. Бессонова. – М. : Прогресс, 1988. – 699 с.
2. Иванкина Л. И., Сысоева Л. С. Персоналистическая модель образования в контексте современной цивилизационной парадигмы [Электронный ресурс]. URL: http://www.eduinsib.tspu.edu.ru/files/katalog/base/texts/23_1212679351.pdf.
3. Микешина Л. А. Философия познания. Проблемы эпистемологии гуманитарного знания. – 2-е изд., доп. – М. : Канон+ РООИ «Реабилитация», 2009. – 560 с.
4. Парсонс Т. О структуре социального действия / под общ. ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. – М. : Академический Проект, 2000. – 880 с.
5. Тоффлер Э. Шок будущего / пер. с англ. Э. Руднева и др. – М. : АСТ, 2003. – 558 с.

УДК 338.22.021.4

© Юрий Николаевич Лапыгин,
профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС, доктор экономических наук, профессор

Lapygin Yu.N.,
Professor of the Department of Management, Vladimir Branch of the RANEPA, Doctor of Economics, Professor

© Денис Юрьевич Лапыгин,
доцент кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент

Lapygin D. Y.,
Associate Professor of the Department of Management, Vladimir Branch of the RANEPA, Candidate of Economics, Associate Professor

ИТЕРАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ

Iteration of strategic objectives

Аннотация: цели развития лежат в основе стратегии организации, реализация которой на первом этапе ориентирована на цели, сформулированные по результатам проведения комплексного анализа ситуации. На втором этапе реализация стратегии придерживается главной цели, соответствующей Миссии, а на третьем этапе целевая ориентация обусловлена стремлением реализовать мечту, соответствующую идеальному состоянию организации (Видению). Построение совокупности целей указанных этапов развития организации связано со стремлением согласовать их, что реализуется через процедуры итерации не только указанных целей, но и целей, отражающих реализацию стратегий на уровне проектов и программ, а также функций управления, составляющих основу менеджмента организации. Согласование целей, составляющих системный конфигуратор, позволяет обеспечить реализацию закона синергии в процессе стратегического развития организации.

Annotation: Development goals underlie the organization's strategy, the implementation of which at the first stage is focused on the goals formulated on the basis of the results of a comprehensive analysis of the situation. At the second stage, the implementation of the strategy adheres to the main goal corresponding to the Mission, and at the third stage, the target orientation is due to the desire to realize the dream that corresponds to the ideal state of the organization (Vision). The construction of a set of goals for the indicated stages of the organization's development is associated with the desire to harmonize them, which is implemented through the iteration procedures not only of the indicated goals, but also of the goals that reflect the implementation of strategies at the level of projects and programs, as well as management functions that form the basis of the organization's management. Coordination of the goals that make up the system configurator makes it possible to ensure the implementation of the law of synergy in the process of the organization's strategic development.

Ключевые слова: стратегия, согласование целей, проекты, программы, функции управления.

Keywords: strategy, goal coordination, projects, programs, management functions.

Формирование стратегических целей организаций некоторые исследователи считают необходимым условием выживания организаций в отдаленной перспективе [3], другие – пишут о том, что понимание стратегических целей лежит в основе не столько выживания, сколько стремления достичь намеченных результатов, становясь «движущей силой изменений» [11]. С другой стороны, при рассмотрении процедур формулирования

«ключевых целей» алгоритм стратегического управления сводится к его элементам (анализу, формированию стратегии, ее реализации, стратегическим изменениям и контролю над изменениями), а самим процедурам формулирования целей уделено второстепенное внимание [1].

И хотя, соглашаясь с позицией авторов, утверждающих, что «цели должны основываться на результатах стратегического анализа» [4], следует помнить, что кроме анализа есть еще и методы определения целей, основанные на принципах Форсайта [13], Бенчмаркинга [12] и т.д.

Кроме того, работа над целями стратегического развития организации представляет собой итерационный процесс, протекающий как в группе стейкхолдеров, так и экспертов функциональных подразделений, а также специалистов, реализующих стратегически значимые проекты и программы. Поэтому представляет интерес рассмотрение вопросов целеполагания в процессе формирования стратегии развития организации в разных плоскостях: в плоскости амбиций разработчиков (триада: Видение – Миссия - Цели), в плоскости сроков достижения целей (согласование проектов, программ и мероприятий по стратегическому развитию организации), в плоскости функций управления (прогнозирования, планирования, организации, координации, учета, контроля и мотивирования персонала). Особый интерес связан с потребностью согласования целей, расположенных в указанных плоскостях, для обеспечения реализации закона синергии в развитии организации.

Рассмотрение указанных вопросов связано с возможностью применения анализа и синтеза научных публикаций, посвященных процессам формулирования целей стратегического развития современных российских организаций, а также методов графического и вербального моделирования в указанной предметной области исследования.

В научной литературе нет однозначных рекомендаций: в какой последовательности выполнять процедуры целеполагания при разработке стратегии. Чаще речь идет о том, что цели формулируются по результатам анализа факторов внешней и внутренней среды [10]. Но представление о текущей ситуации по результатам такого анализа не позволяет заглянуть в будущее. И в этом плане предпочтителен иной подход, который связан с формулированием Видения и последующим каскадированием целей в виде Миссии и конкретизацией Миссии до уровня Целей [14].

С другой стороны, результаты предварительного стратегического анализа дают возможность стейкхолдерам корректнее сформулировать согласованную мечту о развитии организации, воплощенную в Видении, и осуществить последующий переход к целям развития. Такое итерационное формулирование целей позволяет в некоторой степени согласовать цели, основанные на результатах анализа (цели начального этапа реализации стратегии), и амбициозные цели для отдаленной перспективы.

Наряду с предложениями исследователей [5, с. 94] формулировать цели стратегического развития организаций, комбинируя научные подходы (комплексный, системный, конвергентный, когнитивный, формализованный) в сочетании с опорой на проверенные практикой принципы (формализации, конкретизации, адаптации, достижимости, сбалансированности, корректировки) и методы ментального моделирования и генерирования целей, а также методы согласования целей в процессе построения «дерева целей», в научной литературе, можно встретить попытки систематизировать и определить взаимосвязи стратегических целей при построении стратегических карт [6] в рамках модели построения сбалансированной системы показателей Р. Нортона и Д. Каплана [8].

Предложение по проведению циклической процедуры определения целей развития организации [9], который выполняется повторно в форме «углубленного Форсайта» в рамках предварительно сформулированных перспектив развития, подтверждает рациональность итерационного процесса целеполагания при разработке стратегии развития организации.

В качестве иного варианта определения целевых установок возможен процесс,

в котором вначале формулируется Видение перспектив с помощью методов активизации творческого мышления в группе стратегического планирования, затем выполняется анализ текущего состояния организации и ее окружения под углом зрения указанных перспектив, а завершает разработку определение стратегически значимых решений ближайшей перспективы, ориентированных в то же время и на далекое будущее.

В этом случае процесс определения стратегически значимых целей может быть реализован для традиционных трех этапов, соответствующих Целям, ориентированным на результаты анализа текущей ситуации (целям начального этапа реализации стратегии); целям второго этапа, отражающим содержание Миссии; целям заключительного этапа в раках Видения перспектив [14]. Процедуры построения дерева целей указанных трех этапов стратегического развития организации обеспечивают корректировку целей в части их согласования и преемственности по этапам, что также можно отнести к процедурам итерации.

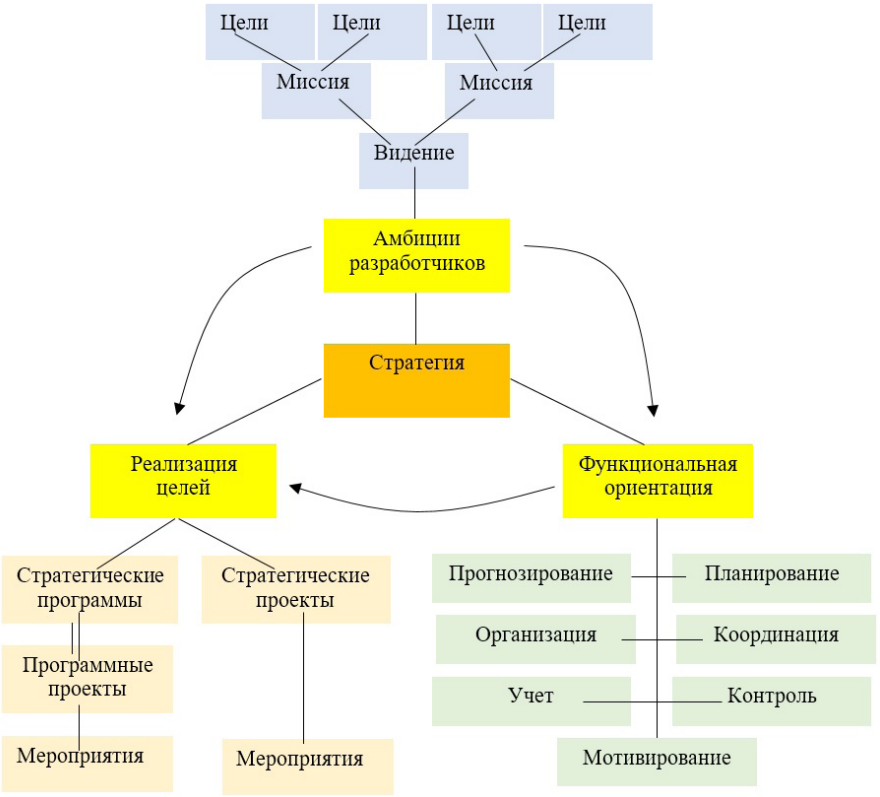


Рис. 1. Плоскости проявления стратегически значимых целей

На рисунке 1 представлена схема, отражающая в том числе взаимосвязи указанных целевых характеристик стратегии (Видения, Миссии и Целей), в части проявления амбиций разработчиков на каждом из этапов реализации стратегии.

Причем исследователи пишут о том, что для корректировки «выполнение установленных целей подлежит оценке» [7, с. 894], и предлагают критерии «оценки релевантности стратегических целей» [5, с. 91-92], к числу которых следовало бы добавить такие системные критерии как реализуемость и эффективность.

Конкретные показатели эффективности иные исследователи предлагают определять в процессе каскадирования целей [15, с. 40] при использовании модели сбалансированной системы показателей. Причем каскадирование предлагается вести до уровня функциональных подразделений.

В этом плане полезно рассматривать структуру целей как «дерево целей», адекватное содержанию проектов и программ, составляющих систему мероприятий по реализации стратегии развития организации в части достижения целей развития (рис. 1). Тем более что исследователи считают бизнес-планы, которые лежат в основе стратегически значимых проектов и программ, ключевыми элементами для достижения целей стратегического управления [2, с. 37].

Переход от целей каждого этапа реализации стратегии к целям, определяющим содержание проектов и программ, представляет собой одно из условий обеспечения синергии стратегических перемен.

Распространяя повторяющийся процесс согласования целей стратегического развития организаций и на обычное управление как вид деятельности, следует отметить необ-

ходимость реализации всех функций управления (прогнозирование, планирование, организация, координация, учет, контроль, мотивация) под углом зрения отмеченных выше целей. В этом плане функциональная ориентация организации (рис. 1) также испытывает воздействие согласованных целей и корректируется для обеспечения синергии всех процессов, задействованных в реализации стратегии развития организации.

В итоге можно выделить следующее. Представлен концептуальный подход к выполнению процедур, обеспечивающих реализацию синергического эффекта, основанный не только на согласовании целей развития организации в рамках этапов реализации стратегии развития организации, но и в отношении целей выполнения стратегически значимых проектов и программ, а также в части наполнения целевым содержанием основных функций менеджмента в организации, что создает теоретическую основу для решения важной практической задачи – согласования целей стратегического развития, лежащие в разных плоскостях жизнедеятельности организации.

Список литературы

1. Абаева Е. А., Аверина Ю. М., Субчева Е. Н., Шумова В. С. Формулирование миссии и ключевых целей предприятия как инструмент стратегического менеджмента // Успехи в химии и химической технологии. – 2021. – Т. 35. – № 1 (236). – С. 13-15.
2. Барсуков Д. П., Шиндина Ю. А., Шогенова З. Х. Бизнес-планирование как инструмент достижения стратегических целей организации // Научные известия. – 2015. – № 1. – С. 33-37.
3. Голокова Г. В., Сибилева Е. В. Формирование стратегических целей по управлению конкурентоспособностью коммерческой организации // Modern Economy Success. – 2020. – № 1. – С. 185-188.
4. Горбунова О. А., Ананьева Ю. В. Разработка стратегических целей организации нефтегазового сектора // Актуальные научные исследования в современном мире. – 2020. – № 7-3 (63). – С. 61-67.
5. Грязева М. С. Механизм генерации и выбора стратегических целей предприятия // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2021. – № 4. – С. 87-96.
6. Губанова Е. В., Демичева М. А. Карта стратегических целей как инструмент повышения эффективности управления организацией // Калужский экономический вестник. – 2020. – № 1. – С. 62-65.
7. Казанцев С. В. Оценка достижения стратегических целей Российской Федерации (2000-2019 гг.) // Экономическая безопасность. – 2021. – Т. 4. – № 4. – С. 889-904.
8. Каплан Р. С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / пер. с англ. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. – 320 с.
9. Карасев О. И., Муканина Е. И., Тростьянский С. С., Белошицкий А. В. Интеллектуальное стратегическое сканирование – система методов решения прогнозно-аналитических задач // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2019. – № 2. – С. 26-42.
10. Комплексный анализ в стратегическом развитии региона / под ред. Ю. Н. Лапыгина. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2020. – 254 с. – ISBN 978-5-907140-56-1.
11. Ксенофонтова Е. А. Адаптация системы стратегических целей предпринимательской структуры к факторам внешней среды // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2020. – № 11-2. – С. 262-267.
12. Курина Т. Н. Бенчмаркинг в системе современного менеджмента // Креативная экономика. – 2022. – Т. 16. – № 3. – С. 1015-1030. – ISSN 1994-6929.
13. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю. Место Форсайта в разработке стратегии // Региональная экономика: теория, проблемы и практика: материалы VIII Международной научно-практической конференции. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2016. – 336 с. – С. 210-215. – ISBN 978-5-906773-18-0.
14. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю., Тулинова Д. В. Стратегические приоритеты развития региона – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2020. – 200 с. – ISBN 978-5-907140-65-3.
15. Чернышева К. С., Колетвинова Е. Ю. Каскадирование целей в стратегическом управлении: опыт группы компаний black star // Вестник Университета правительства Москвы. – 2020. – № 4 (50). – С. 36-40.

УДК 373.1

© Иван Вадимович Листратов,
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Дмитрий Ильич Петросян,
доцент кафедры
социально-гуманитарных дисциплин,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Марина Владимировна Соколова,
заведующий кафедрой
социально-гуманитарных дисциплин,
Владимирский филиал РАНХиГС

Ivan Vadimovich Listratov,
law student,
Vladimir branch of RANEPA

Dmitry Ilyich Petrosyan,
Associate Professor of the Department
social and humanitarian disciplines,
Vladimir branch of RANEPA

Marina Vladimirovna Sokolova,
head of department
social and humanitarian disciplines,
Vladimir branch of RANEPA

ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА ШКОЛЬНЫХ УЧИТЕЛЕЙ В ПЕРВУЮ ВОЛНУ ПАНДЕМИИ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ СЛОЖНОСТИ

Labor organization of school teachers in the first wave of the pandemic: socio-economic and legal difficulties

Аннотация: в статье на основе данных социологического опроса школьных учителей анализируются сложности организации труда педагогических работников в первую волну пандемии. Осуществление трудовой деятельности в удаленном формате было сопряжено с огромным количеством сложностей социально-экономического и правового плана, большая часть которых была связана с экстренным переходом на дистанционный формат обучения и отсутствием единообразных подходов к организации образовательного процесса.

Abstract: Based on data from a sociological survey of school teachers, the article analyzes the difficulties of organizing the work of teachers in the first wave of the pandemic. The implementation of labor activity in a remote format was associated with a huge number of socio-economic and legal difficulties, most of which were associated with an emergency transition to a distance learning format and the lack of uniform approaches to organizing the educational process.

Ключевые слова: социологический опрос, среднее общее образование, учителя, организация труда, пандемия.

Keywords: sociological survey, secondary general education, teachers, labor organization, pandemic.

Весной 2020 года все мировое сообщество оказалось в ситуации новой социальной реальности, вызванной пандемией коронавируса. Не стала исключением и Российская Федерация. Организация труда по старым правилам в новых условиях оказывалась нереализуемой в силу введения локдауна. Вся система образования испытывала значительные трудности с экстремальным переходом на дистанционный формат обучения. Сложнее всего было организовать этот переход в системе среднего общего образования. Как всякая масштабная система, она является достаточно консервативной и неповоротливой. Определенный отпечаток накладывает и возрастная особенность обучающихся. Кроме содержательного аспекта специфика детского и подросткового возраста требует еще постоянного контроля и дисциплины. Удаленный формат образования в начальной школе накладывает значительную ответственность на родителей обучающихся. Отсутствие к этому

моменту выработанной практики организации этого процесса в полном объеме в удаленном формате ставил школьное образование в ситуацию неопределенности.

В такой же неопределенности оказался педагогический состав общеобразовательных учреждений. У самих учителей не было самостоятельного представления о должной организации этого процесса, и сверху своевременно не поступало четких инструкций. Параллельно к этому добавлялись нерешенные проблемы материально-технического и методического обеспечения учебного процесса. В итоге, в первую волну пандемии получилось, что каждый учитель во многом вынужден был самостоятельно организовывать свою работу.

В мае – июне 2020 года Владимирским филиалом РАНХиГС был проведен пилотажный социологический опрос учителей общеобразовательных школ Владимирской области. Методом онлайн-анкетирования были опрошены около 200 работников. Среди респондентов представлены учителя начальной школы, физики, химии, математики, информатики, истории, обществознания, географии, русского языка и литературы. Возрастной состав представлен разными группами от начинающих учителей до работников, достигших пенсионного возраста (средний возраст респондентов составил 44,4 года, средний трудовой стаж – 21 год).

Основная масса педагогического состава достаточно негативно восприняла переход на дистанционное обучение. В процессе работы большинство опрошенных лишь со временем смогли приспособиться к новому формату (57,5 %). 23,1 % перешли на дистанционный формат работы с трудом и остались крайне недовольны таким вариантом организации учебного процесса. Только 18,1 % восприняли это новшество совершенно спокойно, не испытав никаких сложностей. Необходимо отметить, что в первую волну пандемии не оказалось ни одного учителя, который воспринял этот переход с большой радостью, так как давно являлся сторонником внедрения разных форм дистанционного обучения. Доминирование сдержанных или негативных оценок связано скорее всего не только со слабой организацией самого процесса, но и с общей ситуацией неопределенности.

Таблица 1

Как Вы восприняли вынужденный переход на дистанционное обучение?

Варианты ответов	% ответивших
С большой радостью, я давно являюсь сторонником внедрения разных форм дистанционного обучения	0,0
Совершенно спокойно, не испытала (не испытал) никаких трудностей	18,1
Сначала было трудно, но уже смогла (смог) приспособиться	57,5
С большим трудом, я крайне недовольна (недоволен) переходом на дистанционную форму обучения	23,1
Затрудняюсь с ответом	1,2

К моменту начала пандемии учителя имели очень разный опыт организации дистанционного формата обучения. Более половины никогда до этого не использовали даже отдельные элементы удаленного формата на практике. Те, кто уже использовал такой вариант организации учебного процесса, в основном проводили индивидуальные занятия или занятия с небольшими группами. Только 1,9 % к марту 2020 года уже имели опыт проведения занятий с целыми классами.

Таблица 2

Приходилось ли Вам ранее использовать дистанционные формы работы со школьниками

Варианты ответов	% ответивших
Да, проводила (проводил) индивидуальные занятия	33,1
Да, проводила (проводил) занятия с небольшими группами школьников	15,0
Да, проводила (проводил) занятия с целыми классами	1,9
Нет, мне не приходилось использовать дистанционные формы обучения	55,6

Это не означает, что школьные учителя совсем не умели к этому моменту использовать компьютерные технологии в работе со школьниками. Различные компьютерные технологии уже внедряли в свою работу почти 85 % работников системы среднего общего образования, но эти технологии не предполагали проведение онлайн-занятий.

Более половины учителей проходили предварительно курсы по использованию компьютерных технологий в преподавании. Однако настораживает достаточно высокий для конца второго десятилетия XXI века процент (45,3 %) тех, кто так и не прошел никакого профильного для этого направления обучения.

Подавляющее большинство школьных учителей оценивает свой уровень компьютерной грамотности как средний (73,6%). Что вкладывается в понятие среднего уровня компьютерной грамотности, требует дополнительного изучения. Тем не менее лишь 13,8 % уверены, что обладают высоким уровнем компьютерной грамотности. И только 8,2 % признаются, что эта профессиональная составляющая находится у них на низком уровне.

Организация дистанционного формата обучения предполагает использование различных программных продуктов. При правильной организации учебного процесса учителей и учеников этим программным продуктом должны обеспечивать образовательные организации. Кроме того, доступ ко всем программным продуктам для участников образовательного процесса должен быть предоставлен на бесплатной основе. На практике ситуация выглядела очень по-разному. Для половины работников этот доступ был обеспечен либо на бесплатной основе, либо с компенсацией затрат образовательным учреждением. 14,6 % были обеспечены платным доступом за свой счет. У каждого третьего респондента не было не только финансовой компенсации, но и методической помощи. Эта часть работников вынуждена была сама искать, закачивать программные продукты, затем учиться работать в этих системах и передавать свои знания школьникам. Данные ситуации могут рассматриваться как идущие вразрез с положениями части 2 статьи 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ, согласно которым в России признается особый статус педагогических работников в обществе и создаются условия для осуществления ими профессиональной деятельности; педагогическим работникам в Российской Федерации предоставляются права, свободы и меры социальной поддержки, направленные на обеспечение условий для эффективного выполнения профессиональных задач.

Таблица 3

Использовали ли Вы ранее компьютерные технологии в работе со школьниками?

Варианты ответов	% ответивших
Да	84,9
Нет	15,1

Таблица 4

Проходили ли Вы какие-либо специальные курсы по использованию компьютерных технологий в преподавании?

Варианты ответов	% ответивших
Да, в очной форме	30,2
Да, в заочной форме	18,2
Да, в очно-заочной форме	13,2
Нет, не проходили	45,3

Таблица 5

Как бы Вы оценили свой уровень компьютерной грамотности?

Варианты ответов	% ответивших
Высокий	13,8
Средний	73,6
Низкий	8,2
Затрудняюсь с ответом	4,4

Таблица 6

Обеспечены ли Вы доступом к программным продуктам, которые используете в работе с учениками?

Варианты ответов	% ответивших
Да, обеспечен бесплатный доступ к программным продуктам	49,0
Да, обеспечен платный доступ к программным продуктам, затраты компенсируются школой	2,5
Да, обеспечен платный доступ за свой счет	14,6
Нам ничем не помогли, все приходится искать и скачивать самим	30,6

Значительная часть учебных заведений в экстремальном порядке провела обучающие занятия по работе с программными продуктами. Это могли быть специальные занятия или вебинары, части педагогического корпуса разослали инструкции для самостоятельного изучения. Четверть респондентов была вынуждена справляться с данной проблемой самостоятельно.

Таблица 7

Проводились ли с Вами консультации по технологии работы с используемыми программными продуктами?

Варианты ответов	% ответивших
Да, проводились специальные занятия по использованию программных продуктов	20,6
Да, нас приглашали на вебинары по использованию программных продуктов	46,9
Да, нам разослали инструкции по использованию программных продуктов	39,4
Нет, во всем пришлось разбираться самим	24,4

В рамках удаленного формата обучения школьные учителя оказались зависимы от имеющихся у них дома технических возможностей. Одной из острейших проблем стало обеспечение компьютером с выходом в интернет. Потребность в этой технике возникала не только у педагогических работников, но и у других членов семьи, которые работали или учились удаленно. Далеко не во всех семьях количество персональных компьютеров пропорционально численности членов семьи. Каждый третий респондент был вынужден делить средства выхода в интернет с другими членами семьи или у него вовсе отсутствовали условия для дистанционной работы.

Таблица 8

Есть ли у Вас дома специально оборудованное место для дистанционной работы?

Варианты ответов	% ответивших
У меня есть персональный компьютер (которым пользуюсь только я) с выходом в интернет	22,6
У меня есть свой ноутбук (которым пользуюсь только я) с выходом в интернет	36,5
У меня есть свой планшет (которым пользуюсь только я) с выходом в интернет	0,6
У меня есть свой смартфон (которым пользуюсь только я) с выходом в интернет	9,4
Мне приходится делить средства выхода в интернет с другими членами семьи	27,0
У меня отсутствуют условия для дистанционной работы	3,8

Если школьным учителям приходилось делить средства выхода в интернет с другими членами семьи, то обычно это предполагало совместное использование компьютера с мужем/ женой или ребенком, который учится в школе. Четверть респондентов делила эту технику с детьми, которые уже являются студентами, еще почти четверть – с другими родственниками. Так как в совокупности, если сложить все варианты ответов, получается более 100 % (респонденты могли выбирать несколько вариантов ответа), то получается, что часть респондентов совместно использовала компьютер сразу с несколькими членами семьи. Все эти проблемы были порождены отсутствием у работодателя возможности в полном объеме обеспечить работников техническими средствами и программным продуктом.

Существенные проблемы материально-технического и методического характера не позволили повсеместно организовать ка-

Таблица 9

Если Вам приходилось делить средства выхода в интернет с членами семьи, то с кем?

Варианты ответов	% ответивших
С супругой (супругом)	40,8
С ребенком, который учится в школе	37,8
С сыном (дочерью), который учится в вузе	24,5
С другими родственниками	23,5

чественный образовательный процесс для школьников и создать адекватные условия труда для педагогических работников. Только треть учителей проводила полноценные онлайн-уроки. Треть проводила индивидуальные видеоконсультации с учениками. В большинстве случаев доминировала рассылка ученикам общих или индивидуальных занятий. Учителя в основном занимались тем, что проверяли письменные ответы учащихся. Что, безусловно, не облегчало их работу, так как проверка письменных работ является очень затратным по времени занятием. Отсутствие грамотной организации учебного процесса в этот период приводило к возрастанию нагрузки не только на педагогический состав, но и на родителей учащихся, а зачастую и на самих учеников. В наиболее сложной ситуации оказывались родители учащихся начальной школы.

Таблица 10

Сейчас, когда школы перешли на дистанционное обучение, в какой форме Вы проводите занятия?

Варианты ответов	% ответивших
Проводите видеоурок, к которому подключается весь класс	35,0
Рассылаете ученикам общие задания для всего класса и потом проверяете присланные ответы	90,0
Рассылаете ученикам индивидуальные задания и потом проверяете присланные ответы	38,8
Проводите индивидуальные видеоконсультации с отдельными учениками	35,0

Организация удаленного обучения предполагает наличие у участников образовательного процесса стабильно работающего интернета. Большинство педагогического состава было обеспечено интернетом с помощью оптико-волоконной связи, через соединение с помощью системы Dial Up или с помощью мобильного интернета. Оказались в пандемию без доступа к интернету только 1,3 % респондентов.

Таблица 11

Какой доступ в интернет у Вас имеется?

Варианты ответов	% ответивших
Высокоскоростной интернет с использованием оптико-волоконной связи	59,5
Соединение с помощью системы Dial Up	15,2
Мобильный интернет (смартфон ли планшет)	24,1
У меня нет доступа в интернет	1,3

Наличие интернета далеко не всегда гарантировало его качество. Лишь каждый пятый из числа опрошенных учителей отметил, что его полностью устраивало качество (скорость) передачи данных в интернете. 71,7 % учителей в целом довольны, но иногда они сталкивались со сложностями. Очень низкое качество связи в период пандемии было у 8,2 % учителей.

Таблица 12

Устраивает ли Вас доступное Вам качество (скорость) передачи данных в интернете?

Варианты ответов	% ответивших
Да, полностью устраивает	20,1
В целом устраивает, но бывают сбои, «торможение» и «зависание»	71,7
Нет, не устраивает, качество связи очень низкое	8,2

Процесс образования в классическом варианте является двухсторонним, его участники находятся в определенной зависимости друг от друга. Качество дистанционного обучения зависит в том числе и от технических возможностей. Если технические возможности учителя позволяют организовать полноценный образовательный процесс, а у уче-

ников (или у части из них) эта возможность отсутствует, тогда дистанционный формат обучения не может быть применен в полном объеме. В самой сложной ситуации в данном случае оказываются учащиеся и работники из сельской местности. Около половины учащихся не испытывали проблем с доступом в интернет, другая половина учащихся испытывала те или иные проблемы с качеством интернета.

Таблица 13

Возникают ли проблемы с доступом в интернет у Ваших учеников?

Варианты ответов	% ответивших
Нет, не возникают, все обеспечены качественным доступом к интернету	1,3
Большинство учеников не испытывают проблем с доступом в интернет	47,5
Большинство учеников испытывают те или иные проблемы с доступом к интернету	46,9
Затрудняюсь с ответом	4,4

Отсутствие доступа к интернету в период пандемии стало являться одной из причин невыполнения заданий учащимися. Достаточно часто сталкивалась с такой ситуацией 40,2 % учителей. 56,0 % педагогических работников признают, что это имело место, но в единичных случаях. 3,8 % с такой ситуацией вообще не сталкивались.

Пандемия значительно изменила характер работы школьного учителя. Чаще всего учителя указывают на следующие изменения: появление необходимости искать совершенно новые методы подготовки к урокам, необходимость осваивать новые компетенции в области использования компьютерных технологий. Практически также часто школьные учителя отмечают кардинальное изменение роли учителя в образовательном процессе. Учитель, по их мнению, из педагога превратился просто в контролера, фиксирующего выполнение школьниками заданий. На этот факт обращает внимание каждый второй респондент. Среди значимых изменений педагоги указали на трансформацию психологических аспектов общения с учениками и их родителями. Среди положительных моментов можно отметить появившуюся в период пандемии возможность более активно использовать индивидуальный подход к ученикам. Однако на этот аспект обращают внимание незначительное количество респондентов. Из этого следует вывод, что на практике реализовать индивидуальный подход удалось очень немногим учителям.

Таблица 14

Бывает ли, что ученики не выполняют задания, ссылаясь на отсутствие доступа к интернету?

Варианты ответов	% ответивших
Да, бывает и очень часто	40,2
Да, бывает, но это единичные случаи	56,0
Нет, такого не бывает	3,8

Таблица 15

Как изменился характер работы учителя в связи с переходом на дистанционную форму обучения?

Варианты ответов	% ответивших
Работать стало даже легче	0,6
Характер работы почти не изменился, как работали, так и работаем	5,6
Приходится искать совершенно новые методы подготовки к урокам	58,1
Появилась возможность более активно использовать индивидуальный подход к ученикам	14,4
Пришлось осваивать новые компетенции в области использования компьютерных технологий	56,3
Серьезно изменились психологические особенности общения с учениками в онлайн-режиме	46,3
Серьезно изменились психологические особенности общения с родителями в онлайн-режиме	38,8
Характер работы принципиально изменился, учитель превратился из педагога в простого контролера, фиксирующего выполнение учениками заданий	51,9

Переход на дистанционный формат обучения значительно трансформировал временные границы рабочего дня. С одной стороны, нет необходимости тратить время на то, чтобы добраться до работы. С другой – учителя оказались в ситуации, когда они должны проверять огромное количество письменных работ, быть постоянно на связи по рабочим вопросам в мессенджерах и на электронной почте. Таким образом, происходит размывание границ между рабочим и нерабочим временем. Это требует от человека достаточно высокого уровня организации труда. Основная масса респондентов указывает на увеличение времени, затрачиваемого на выполнение работы. Часть из них может точно определить, на сколько по продолжительности увеличился рабочий день, но большинство не может это измерить в количестве часов, точно понимая, что свободного времени совсем не остается. Это как раз и является показателем того, что 8-часовой рабочий день (в классическом его варианте с 9:00 до 17:00) превратился в бесконечное рабочее время, которое с разной степенью интенсивности может быть с 7:00 до 24:00. В данном случае возникает огромное количество вопросов правового плана. В соответствии с подпунктом 2.8.1 приложения № 1 к приказу Министерства образования и науки РФ от 22 декабря 2014 г. № 1601 учителям организаций, осуществляющим образовательную деятельность по общеобразовательным программам, устанавливается норма часов учебной работы 18 часов в неделю за ставку заработной платы. Соотношение данной правовой нормы с действительным графиком работы учителей в удаленном формате остается большим вопросом.

Таблица 16

Увеличился ли Ваш рабочий день в связи с переходом на дистанционное обучение?

Варианты ответов	% ответивших
Нет, трачу примерно столько же времени на работу, как и до перехода на дистанционное обучение	2,5
Да, теперь рабочий день как минимум на час больше, чем в нормальных условиях	3,1
Да, теперь рабочий день увеличился на 2 – 3 часа	8,8
Да, теперь рабочий день увеличился более, чем на 3 часа	25,6
Трудно подсчитать точно, но свободного времени совсем не остается	56,3
Нет, рабочий день не увеличился, теперь свободного времени стало даже больше, чем раньше	0,6
У меня и раньше не было свободного времени	3,1

Для минимизации производственных издержек и временных затрат необходимо понять, за счет чего происходит увеличение продолжительности рабочего дня. Причин для этого в пандемию у учителей оказывалась масса: от подготовки к урокам до заполнения отчетов о проделанной работе. Лидером в этом списке является проверка выполненных учениками заданий, далее идет подготовка самих заданий. На третьем месте по увеличению временных затрат оказываются контакты с родителями учеников. Более содержательные вещи, такие как подготовка к урокам, индивидуальные занятия и консультации с учениками оказываются только на 4-м и 5-м местах. Каждый третий указывает на увеличение продолжительности рабочего времени из-за необходимости заполнения отчетов о проделанной работе. Системе образования еще предстоит оценить, насколько рационально используется время педагогического состава в условиях дистанционного обучения, способствует ли такое распределение повышению эффективности образовательного процесса. Это важнейший вопрос, так как время является одним из главнейших ресурсов для современного человека. Большая часть временных затрат у школьных учителей связана с теми пунктами, которые точно не прописаны в трудовом договоре с педагогическим работником.

Таблица 17

Если рабочий день увеличился, то на что Вам приходится тратить больше времени?

Варианты ответов	% ответивших
На подготовку к урокам	48,1
На подготовку заданий для учеников	68,4
На проверку выполненных заданий	93,0
На индивидуальные занятия и консультации с учениками	40,5
На контакты с родителями учеников	55,7
На заполнение отчетов о проделанной работе	35,4

Трансформируются не только условия труда при удаленной работе, но и методы контроля. Отсутствие человека на работе приводит со стороны работодателя к выработке новых механизмов контроля. Налаженная система онлайн-обучения позволяет это делать автоматически. Когда этого нет, как правило, появляются всевозможные отчеты. В большинстве случаев контроль – это вопрос доверия, который существует между работодателем и педагогическим составом. Поэтому в данном случае ситуация может значительно варьироваться в зависимости от учебного заведения. 44,0 % учителей считают, что контроль никак не изменился. Каждый третий отмечает усиление контроля, снижение уровня контроля заметили только 2,5 % респондентов.

На основе полученных данных можно сделать следующие выводы.

1. В экстремальных условиях первой волны пандемии не существовало четкого понимания, каким образом должен быть организован образовательный процесс. Такая же неопределенность фиксировалась и в отношении организации труда педагогического состава.

Таблица 18

Усилился ли при переходе на дистанционную форму обучения контроль за Вашей работой?

Варианты ответов	% ответивших
Да, контроль усилился	33,3
Нет, контроль никак не изменился	44,0
Нет, контроля стало меньше, чем раньше	2,5
Затрудняюсь с ответом	20,1

Таблица 19

Вам нравится работать дистанционно?

Варианты ответов	% ответивших
Да, мне очень нравится работать дистанционно	2,5
Скорее нравится, чем нет	14,5
Скорее не нравится	39,0
Мне совершенно не нравится работать дистанционно	34,6
Затрудняюсь с ответом	9,4

После нескольких месяцев дистанционной работы у школьных учителей сформировалось первое представление о том, насколько им подходит данный формат работы. Если изначально практически весь педагогический состав был в некоторой растерянности от трансформации педагогического процесса, то постепенно у части из них стало смягчаться отношение к этому формату обучения. 17 % оценивают этот вариант как положительный или скорее положительный. В общем объеме оценок, конечно, доминирует негативная позиция.

2. Несмотря на то, что в процессе пандемии происходила адаптация педагогического состава к новым условиям, сохраняются сдержанные или негативные оценки удаленного формата обучения.

3. Организация учебного процесса для среднего общего образования была осложнена возрастными особенностями целевой аудитории.

4. Учебный процесс оказался в зависимости от огромного количества факторов: социальных, материально-технических, правовых.

5. Классический вариант онлайн-занятий применялся достаточно редко, так как большинство участников образовательного процесса были не готовы к этому в полном объеме.

6. Неудовлетворительный вариант организации учебного процесса привел к значительному возрастанию нагрузки на педагогический состав.

7. С правовой точки зрения остается нерешенным целый ряд вопросов: продолжительность рабочего дня, отсутствие необходимых условий для выполнения трудовых функций, необеспеченность педагогического состава компьютерной техникой и программным обеспечением.

Список литературы

1. Артёменков М. Н., Сухова Е. Е. Трансформация образовательных стратегий выпускников школ в условиях распространения коронавируса COVID-19: региональный аспект// Региональные исследования. – 2020. – № 2 (68). – С. 111-120.
2. Радина Н. К., Балакина Ю. В. Вызовы образованию в условиях пандемии: обзор исследований // Вопросы образования. – 2021. – № 1. – С. 178-194.
3. Сидячева Н. В. Ситуация вынужденной самоизоляции в период пандемии: психологический и академический аспекты // Современные наукоёмкие технологии. – 2020. – № 5. – С. 218-255.
4. Смагин А. А. Изучение влияния дистанционного обучения на качество школьного образования в условиях пандемии коронавирусной инфекции // Трансформация национальной социально-экономической системы России: материалы IV Международной научно-практической конференции. – М., 2022. – С. 289-292.
5. Усова Н. В., Арендачук И. В., Кленова М. А. Диагностика характеристик активности личности в условиях вынужденных социальных ограничений // Мир науки. Педагогика и психология. – 2021. – Т. 9. – № 3. – С. 1-16.

УДК 364.07

© Александр Иванович Новиков,
ведущий специалист научно-исследовательского отдела,
доктор экономических наук, профессор,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Умар Назарович Кремлев,
аспирант,
Владимирский филиал РАНХиГС

Alexander Ivanovich Novikov,
Leading Specialist of the Research Department,
doctor of economic sciences, professor,
Vladimir branch of RANEPA

Umar Nazarovich Kremlev,
graduate student,
Vladimir branch of RANEPA

ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОСВЯЗИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНОГО СОГЛАСИЯ

Dialectics of relationship of national identity and international accord

Аннотация: рассматривается природа национальной идентичности и достижение межнационального согласия в России, их взаимосвязи на основе синтетического соединения таких факторов, как территория, население, экономика общественного сектора, цивилизованность, на базе формирования ответственности за настоящее и будущее страны.

Выделены критерии и подходы достижения межнационального согласия в рамках трехступенчатой модели, основанной на безопасности, законах и дисциплине. Актуализированы угрозы, препятствующие достижению межнационального согласия, связанные как с вооруженными конфликтами, так и с ростом инфекционных заболеваний. Приведены критерии социального самочувствия.

Annotation. The nature of national identity and the achievement of interethnic harmony in Russia, their relationship based on the synthetic combination of such factors as territory, population, the economy of the public sector, civilization on the basis of the formation of responsibility for both the present and the future of the country are considered.

Criteria and approaches to achieve interethnic accord within the framework of a three-stage model based on security, laws and discipline are identified. The threats that impede the achievement of interethnic harmony, related both to armed conflicts and the growth of infectious diseases, have been updated. Criteria of social well-being are given.

Ключевые слова: национальная идентичность, межнациональное согласие, диалектика взаимодействия.

Keywords. National identity, interethnic harmony, dialectics of interaction.

Основной проблемой современности является сосуществование людей в многокультурном обществе, подразумевающее различные национальные особенности. В медийном пространстве все чаще слышатся слова «этносы», «народы», «идентичность», «межнациональное согласие».

С точки зрения прогнозных сценариев диалектика взаимодействия национальной идентичности и межнационального согласия должна строиться на основе их синтетического соединения, взаимодействия внешней и внутренней политики государства во всем многообразии международной жизни [4].

В новой конструкции мироустройства Россия занимает особое место, поэтому является центром притяжения для многих народов и этносов.

Эволюционный подход к определению национальной идентичности и межнационального согласия и их взаимодействию предполагает выделение ключевых направлений достижения цели. Таким направлениями, с нашей точки зрения, выступают: терри-

тория, население, экономика общественного сектора, уровень цивилизованности.

Большую роль играет территориальный и поселенческий фактор. Несравнимы доходы москвичей и жителей Владимирского региона независимо от этнической принадлежности, обострилась поселенческая неоднородность (агломерации – малые и моногорода). На этом фоне контрастирует поведение молодежи, в семьях которых доходы превышают средние по региону, так называемые богатые и успешные. Особого разговора заслуживает ситуация с доходами на селе.

В рамках настоящего исследования актуализируем вопрос подвижности социальных границ, который для некоторых этносов является фактором повышения позитивной социально-экономической динамики и снижения социальной напряжённости [8].

С точки зрения цивилизованности западный мир не устраивает ситуация, что Россия является центром цивилизации со своей системой ценностей.

В целях координации процесса построения каркаса парадигмы национальной идентичности и межнационального согласия для разработки и реализации единой политики создан Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям.

В настоящее время в России проживает более 190 народов, что в два раза больше, чем во всей Европе. В многообразии этих этносов: традициях, укладе жизни, музыке, спорте, кухне – и есть наша российская уникальность.

Мировые тенденции национальных отношений на сегодняшний день характеризуются ренессансом развития этничности. Обусловлено это в том числе имевшими широкое распространение процессами глобализации. В части модели государственного устройства обратимся к модели М. Фуко, который предложил трехступенчатую модель, основанную на безопасности, законах и дисциплине. Сопряжение законов и дисциплины характеризуют процесс регламентирования общественной жизни. По данным социологических опросов на сегодня более 80 процентов граждан России положительно оценивают состояние межнациональных отношений в стране [9].

В соответствии с концепцией формирования национальной идентичности и достижения межнационального согласия их взаимодействие достигается путем естественной эволюции в направлении солидарности людей, сопричастности к судьбе Отечества, ответственности за его настоящее и будущее. Именно такой подход предполагает сопряжение общероссийской идентичности и гражданского самосознания. Причем согласие между ними не дается при рождении, а является следствием проявления патриотических чувств и качеств в условиях благоприятной общественной среды, развития культуры, науки и образования [5].

В рамках антитезы раскроем смысловое значение национальной идентичности и межнационального согласия. С точки зрения категорийности, вроде бы это независимые темы, но между собой они сильно связаны. По мнению В.А. Тишкова: «Гражданская идентичность – понятие сравнительно недавно у нас появилось в научном и общественном языке. Синонимом можно считать общенациональное самосознание. Это чувство сопричастности со страной, ответственности за неё. Наличие такого самосознания среди граждан обеспечивает легитимность, суверенитет Российского государства, народную солидарность и межэтническое согласие» [9].

Критериями национальной идентичности и достижения межнационального согласия являются:

– культурно-историческое наследие;
– этническая идентичность;
– народные промыслы;
– развитие национальных видов спорта;
– фольклор;
– национальная кухня;
– этнический туризм.

Антитезой между ними выступает развитие религиозного самосознания в силу многоконфессиональности России (православие, ислам, иудаизм и др.), которое генерирует нетерпимое отношение к представителям других этнических и религиозных групп, что в свою очередь является угрозой стабильности

в обществе. На этой почве пускает свои корни терроризм, геноцид людей по расовым, религиозным, этническим признакам.

В плане общественного устройства рисками и угрозами выступают:

– увеличение производства опасных видов вооружений;

– угрозы, связанные с санкциями;

– угроза безопасности информационному и киберпространству;

– угроза распространения инфекционных заболеваний.

Остановимся на детализации проявления угроз в отношении России.

Во-первых, это санкции в области экономики, культуры, спорта, образования, науки и т.д. Санкции направлены на подрыв роли государства в достижении цели межнационального согласия [3].

Во-вторых, деятельность большинства интернет-ресурсов направлена против формирования российских ценностных ориентиров, на разрушение традиционных для нашего общества основ воспитания. А молодёжные интернет-сайты и социальные сети пропагандируют насилие, разврат и т.д. [2].

В-третьих, разложению моральной и духовной культуры необходимо жёстко противостоять, используя богатейшей опыт многовековой истории нашего государства, проявления героизма многонационального народа и любви к своему Отечеству [6].

Необходимым условием взаимодействия процесса формирования национальной идентичности и достижения межнационального согласия в многонациональной обществе, каким является Россия, является воспитание культуры межнационального общения. Это достигается через привитие интереса к культуре других этносов, их национальным особенностям, традициям, проявляющегося в межличностном общении между представителями различных народов.

В этих условиях активизируется запрос на формирование модели государственного устройства по методу М. Фуко, основанной на достижении безопасности народа, совершенствовании законов и соблюдении дисциплины, разработке и реализации государственной многонациональной политики России на базе формирования и реализации взвешенной системы мер государственного регулирования национальных отношений, направленных на создание оптимальных условий для социально-культурного развития всех народов и предотвращение очагов межнациональной напряженности.

Социально-экономические и политические преобразования, которые происходят во всех сферах общественной системы, современная ситуация в стране, в том числе СВО на Украине, в ряде случаев характеризуются эпизодическим проявлением межнациональной напряженности [7].

В парадигме формирования национальной идентичности и достижения межнационального согласия должно быть уделено внимание социальному аспекту национальной идентичности и межнационального согласия, нами отмечается важное значение экономических прав и свобод, избавление от бедности.

Приведем критерии социального самочувствия граждан России и дадим им оценку. По данным Е. М. Авраамовой и Д. М. Логинова, уровень безопасности в России около половины населения оценивают как высокий (48,8 %) [1]. Причем уровень безопасности позитивно оценили молодые респонденты.

Уровень удовлетворенности питанием составляет около 60 %, однако состоянием места проживания 57 % оценивают как среднее или низкое.

Еще хуже показатели в экологической сфере, 73 % оценивают экологическую ситуацию как среднюю и низкую.

В целях проявления национальной идентичности и достижения многонационального согласия принципиальное значение имеют вопросы возможности развития и саморазвития. В части стабильной занятости от одной четверти до одной трети опрошенных высказали опасение за сохранность своего рабочего места и должности.

Многие этносы отличаются социальной сплоченностью. Как ни странно, низкий индекс социальной сплоченности характерен для старших возрастных групп. Индекс «выше среднего» характеризует людей от 25 до 34 лет.

В рамках межличностных отношений для большинства опрошенных уменьшилось доверие (от 13 % до 18 %) против увеличения доверия (3-6 %).

Вызывает разочарование высокий процент «удовлетворенности» своим социальным положением, а именно должностью, уровнем поддержки со стороны своего окружения, уровнем и качеством образования.

Политические ориентиры различных этносов должны предполагать сохранение страны, ее генома и в идеале – идентичности. Крайне сложно нарисовать политический портрет межнационального гражданина. Учитывая, что среди приезжих этносов сохранились теплые воспоминания о советской стране, о советском человеке, можно констатировать, что в России формируется запрос на левую идеологию.

Межнациональные отношения – это совокупность специальных знаний и умений различных этносов строить межличностные отношения.

Хочется надеется, что в России все народы добьются межнационального согласия.

Список литературы

1. Авррамова Е. М., Логинов Д. М. Экономическая ситуация в России после кризиса: ожидания, перспективы. – М. : Издательский дом «Дело», 2020. – 52 с.
2. Жилина Ж. А., Новиков А. И., Цветков С. А. Взгляды студенческой молодежи на проблемы современной России (по материалам Владимирской и Ивановской областей) // Российская государственность и революция: социально-политические и культурные детерминанты развития России в XX-XXI веках: материалы научно-практической конференции (Калягинские чтения) 14-15 октября 2016 г. / под. ред. Р. В. Евстифеева. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2016. – С. 214-222.
3. Кузнецов А. В., Астахин А. С., Новиков А. И. Повышение устойчивости региональных социально-экономических систем на базе регулируемых элементов чувствительности и реакции [Электронный ресурс] // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2018. – Т. 14. – № 12. – С. 2209-2230. URL: http://fin-izdat.ru/journal/national/.
4. Мунтян М. А. Основы теории международных отношений [Электронный ресурс]. URL: http://uchebnik-besplatno.com/uchebnik-mejdunarodnie-otnosheniya/natsionalnaya-mejdunarodnaya bezopasnost.html.
5. Новиков А. И., Астахин А. С., Чистяков М. В. Модель формирования «нового русского патриотизма» // Новая Россия: современная идеология патриотизма, нового образования, новой организации общества»: материалы конференции, 28 марта 2016 года. – М. – Иваново, 2016. – С. 148-154.
6. Новиков А. И., Старикова Т. В., Гречкова Я. А. Социально-экономические и политические ориентиры современной российской молодежи [Электронный ресурс] // Теоретическая экономика. – 2021 – № 12. – С.32-42. – DOI 10.52957/22213260_2021_12_32. URL: http://www.theoreticaleconomy.ru.
7. Тухватуллин А. И. Анализ состояния социального аспекта национальной безопасности России на современном этапе// Вестник Казанского технологического университета. – 2013. – № 12. – С. 331-338.
8. Ястребов Г. А. Социальная мобильность в советской и постсоветской России: новые количественные оценки по материалам представительных опросов 1994, 2002, 2006 и 2013 гг. Ч. II // Мир России: социология, этнология. – 2016. – № 2. – С. 6-36.
9. Материалы заседания Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/65252 (дата обращения. 15.06. 2022).

УДК 378.046.4

© Сергей Владимирович Поляков,
кандидат технических наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: polyakov_s@vlad.ranepa.ru

Sergei Vladimirovich Polyakov,
candidate of technical sciences, associate professor,
Vladimir branch of RANEPA,
Vladimir

© Елена Петровна Потапова,
кандидат философских наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: knowledge2016@inbox.ru

Elena Petrovna Potapova,
Candidate of Philosophical Sciences,
Associate Professor,
Vladimir branch of RANEPA,
Vladimir

НОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ПОВЫШЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ТРУДА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

New information and communication competences of modern civil employees and improvement of labor performance in public service

Аннотация: в статье проводится анализ изменившихся требований к компетенциям государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий. Рассматриваются современные подходы к компетенциям служащих в сфере цифровой безопасности, цифрового проектного управления и оказания цифровых государственных услуг.

Abstract: The article analyzes the changed requirements for the competencies of civil servants in the field of information and communication technologies. Modern approaches to the competencies of employees in the field of digital security, digital project management and the provision of digital public services are being considered.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, квалификационные требования, модели компетенций государственных служащих.

Keywords: information and communication technologies, qualification requirements, models of competencies of public administrators.

По справедливому замечанию авторов «Навигатора для начинающих пользователей цифровых данных в принятии управленческих решений в госсекторе», «глобальные изменения, называемые цифровой трансформацией (ЦТ), имеют прямое отношение к управлению данными» [1, с. 13]. Новый уровень сложности, проявивший себя в максимально многоликой характеристике весной 2022 года, со всей очевидностью доказал правильность изменения подходов, разработанных Центром подготовки руководителей и команд цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС под руководством Марии Сергеевны Шклярук.

Однако одним из первых документов, в котором были даны новые формулировки содержания компетенций государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий, стал приказ Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 147 «Об утверждении квалификационных требований к федеральным государственным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации в области использования информационных технологий». Несмотря на время, прошедшее с даты выхода данного документа, приказ определил концептуально достаточ-

ный широкий и подробный круг необходимых компетенций государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий на длительную перспективу. Это обусловлено принципами, заложенными в основе формирования квалификационных требований, а именно:

1) ориентация на знания и навыки технологий общего пользования;

2) ориентация на знания и навыки, необходимые конечным пользователям;

3) модульность структуры перечня требований;

4) наличие нескольких уровней квалификационных требований;

5) полнота и открытость стандарта требований;

6) независимость от производителей программного и аппаратного обеспечения;

7) соблюдение одновременности требований к теоретическим знаниям и к практическим навыкам.

Укрупненные по модулям квалификационные требования в области информационно-коммуникационных технологий к различным категориям государственных служащих представлены в таблице 1.

Таблица 1

Квалификационные требования к различным категориям государственных служащих

Квалификационные требования	Руководители	Помощники (советники)	Специалисты	Обеспечивающие специалисты
Базовый	+	+	+	+
Аппаратное и программное обеспечение	+	+	+	+
Компьютерные сети и интернет	+	+	+	+
Общие понятия об информационной безопасности	+	+	+	+
Навыки работы в операционной системе	+	+	+	+
Основы офисных технологий	+	+	+	+
Дополнительные квалификационные требования уровня «базовый»				
Современные информационные технологии в государственных органах	+	+	+	
Правовые аспекты в сфере информационных технологий	+	+		
Расширенный				
Управление электронной почтой	+	+	+	+
Текстовый редактор	+	+	+	+
Электронные таблицы	+	+	+	+
Работа с базами данных	+	+	+	+
Подготовка презентаций	+	+	+	+
Специальный				
Формирование специальных квалификационных требований для лиц, замещающих конкретные должности. Проводится представителем нанимателя				

Модульность структуры перечня квалификационных требований не только позволяет учитывать деятельность различных категорий государственных служащих, но и дает возможность формировать специальные квалификационные требования представителем нанимателя, что очень важно в эпоху цифровизации профессиональной деятельности в органах власти на всех уровнях управления. Что касается объема квалификационных требований к государственным служащим в области информационно-коммуникационных технологий, то обращает на себя внимание, что он шире для руководителей и помощников (советников) по сравнению со специалистами и обеспечивающими специалистами. Иными словами, государственные служащие, замещающие должности руководителей или помощников (советников), должны осваивать и активно применять современные информационные технологии, особенно относящиеся к группе систем поддержки принятия решений на основе искусственного интеллекта.

Можно отметить также усиление внимания ученых в современных публикациях к вопросам формирования компетенций. Так, Карапетян Н. С. и Каунов Е. Н. [2] предлагают сравнительные модели компетенций государственных служащих в России и зарубежных странах. Здесь рассматриваемые компетенции не делятся по категориям государственных служащих и носят общий характер, что не отражает специфики и особенностей сферы информационно-коммуникационных технологий. Но, с другой стороны, в этой работе авторами составлен перечень компетенций государственных гражданских служащих в терминах «знания и навыки». При этом компетенции разбиты на отдельные компоненты, такие как управление, оказание услуг, принятие решений, проектное управление, безопасность и этика.

Дополнительный интерес по рассматриваемому вопросу может представлять учебное пособие «Информационные технологии для государственных служащих» [3]. В этой работе имеется отдельная глава «Информационно-технологические компетенции современных государственных служащих». Правда, авторы учебного пособия обращаются к достаточно узким вопросам использования информационных технологий в государственной службе и в основном применяемым в бизнесе, а именно библиотеке ITIL, принципу COBIT, технологии распределенных баз данных блокчейн.

Интерес представляет принцип формирования перечня компетенций государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий с точки зрения уровней управления, поскольку каждый уровень управления характеризуется преимущественным типом решаемы задач. На рис. 1 представлены четыре уровня управления в соответствии с целями задач, решаемых информационными системами.

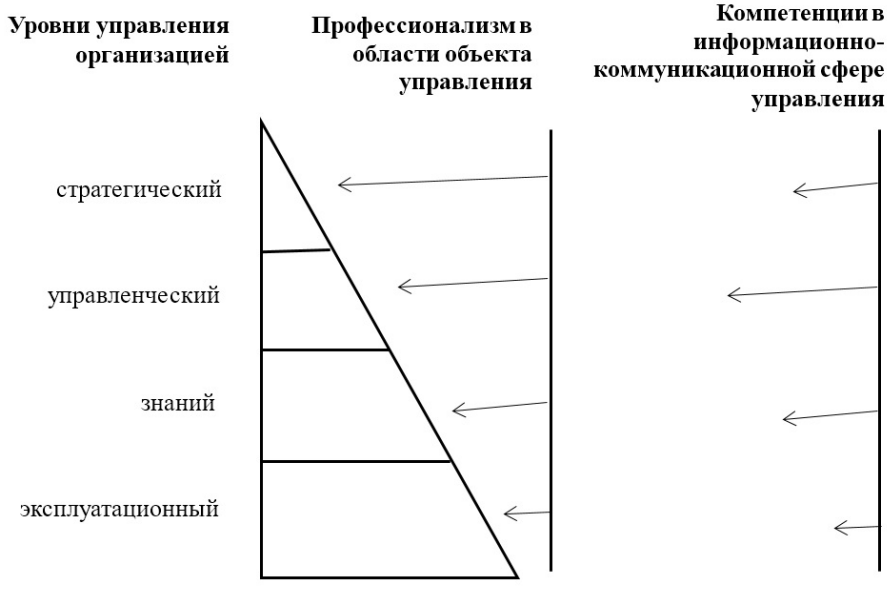


Рис. 1. Разделение организации на уровни управления и типы решаемых задач

Так на эксплуатационном уровне управления цели информационных систем заключаются в отслеживании элементарных, рутинных, часто повторяющихся операций, действия пользователей на этом уровне элементарные, не требующие глубоких знаний, длительного обучения и опыта, а следовательно, можно сформировать перечень соответствующих компетенций в области информационно-коммуникационных технологий. Эксплуатационный уровень в большей степени соответствуют катего-

рии «обеспечивающие специалисты», а решаемые на этом уровне задачи относятся к разряду структурированных и максимально формализованных.

На уровне знаний в управлении информационными системами решаются задачи организации и управления потоком документов, что позволяет сформулировать конкретный перечень компетенций этого уровня в сфере информационно-коммуникационных технологий. Уровень знаний характеризуется наличием частично структурированных задач, когда исходная информация содержит на только количественную, но качественную информацию. На этом уровне управления пользователь должен обладать соответствующими профессиональными знаниями и опытом, в том числе в области информационно-коммуникационных технологий, поэтому основная категория государственных служащих этого уровня – специалист, компетенции которого должны соответствовать этому уровню управления.

На уровне управления решаются задачи, связанные с контролем, анализом, принятием решений, а информационные системы этого уровня можно отнести к системам поддержки принятия решений, что определяет перечень компетенций государственных служащих (помощников (советников)) в области информационно-коммуникационных технологий, выполняющих свои должностные обязанности на этом уровне.

И, наконец, стратегический уровень управления направлен на анализ, оценку и исследование длительных трендов в общем окружении. Государственный служащий (руководитель) этого уровня помимо чисто профессиональных глубоких знаний должен обладать компетенциями в сфере информационно-коммуникационных технологий, направленных на решение неструктурированных задач, т.е. задач, не имеющих алгоритма решения. Часто задачи этого уровня не содержат численных данных, исходная информация и решения носят качественный характер, поэтому данный уровень предполагает наличие у руководителя высокого профессионализма и знаний объекта управления и в меньшей степени знаний с области информационно-коммуникационных технологий. Это подтверждается ещё и тем, что программные продукты, используемые на стратегическом уровне, предполагают достаточно высокий уровень профессиональной подготовки и опыт пользователя в сфере, относящейся к объекту управления. Без этих знаний подобные программные продукты бесполезны.

Необходимо отметить, что строгого разграничения между уровнями управления в организации нет и даже не должно быть; один уровень управления плавно переходит в другой уровень. Поэтому перечень компетенций одного уровня должен частично или полностью включать перечень компетенций другого уровня.

Приведенные в статье подходы к формированию новых компетенций в области информационно-коммуникационных технологий напрямую связаны с ключевым вопросом, решение которого позволит осуществить переход на цифровые платформы оказания госуслуг в полной мере – улучшение качества данных, на основе которых принимаются решения государственными служащими. Некачественные данные, ошибочные решения, принимаемые на основе некачественного анализа исходной информации, поступающие из сферы органов власти, подрывают веру граждан в эту власть. С другой стороны, к снижению качества данных приводят неумелое планирование, неполнота документации, архитектурная обособленность систем, рассогласованность проектов. Успешность освоения цифровых компетенций государственными служащими всех уровней и категорий в случае их правильной интерпретации обеспечит слаженность, четкость всех процессов государственного механизма, контроль за работой которого принадлежит гражданам.

Список литературы

1. Управление данными в госсекторе. Навигатор для начинающих / под ред. О. М. Гиацинтова, В. А. Сазонова, М. С. Шклярук. – М. : РАНХиГС, 2022. – 198 с.
2. Карапетян Н. С. и Каунов Е. Н. Трансформация компетенций государственных служащих в условиях развития цифровых технологий [Электронный ресурс] // Креативная экономика. – 2020. – Т. 14. – № 6. URL: https://creativeconomy.ru/lib/110503 (дата обращения: 15.06.2022).
3. Камолов С. Г., Артемов П. В. Информационные технологии для государственных служащих [Электронный ресурс]. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/edf/kamolov.pdf (дата обращения: 15.06.2022).

ЭКОНОМИКА

УДК 33

© Алексей Вячеславович Иванов,
Кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Владимирского филиала РАНХиГС
E-mail: iav@bk.ru

Alexey Vyacheslavovich Ivanov,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
of the Department of Finance,
Vladimir Branch of the RANEPA

© Галина Андреевна Василькова,
студент факультета экономики Владимирского филиала РАНХиГС E-mail: vasilkovaga@gmail.com

Galina Andreevna Vasilkova,
Student of the Faculty of Economics,
Vladimir Branch of the RANEPA

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Problems of financing national projects in the Russian Federation

Аннотация: статья посвящена вопросам сложности финансирования национальных проектов в Российской Федерации. Проводится хронологический и структурный анализ источников финансирования национальных проектов, а также выявляются основные аспекты, раскрывающие проблемы их реализации и кассового исполнения. Исследуются факторы и проблемы, связанные с поступлением денежных средств для обеспечения выполнения национальных проектов. Авторы делают определенные прогнозы о проблемах финансирования и исполнения национальных проектов в Российской Федерации.

Abstract: The article is devoted to the complexity of financing national projects in the Russian Federation. A chronological and structural analysis of the sources of financing of national projects is carried out, as well as the main aspects revealing the problems of their implementation and cash execution are identified. The factors and problems associated with the receipt of funds to ensure the implementation of national projects are investigated. The authors make certain predictions about the problems of financing and execution of national projects in the Russian Federation.

Ключевые слова: национальные проекты, проблемы финансирования нацпроектов, объем финансирования национальных проектов, расходы на национальные проекты, бюджетные ассигнования, кассовое исполнение нацпроектов, реализация национальных проектов.

Keywords: national projects, problems of financing national projects, the amount of financing of national projects, expenditures on national projects, budget allocations, cash execution of national projects, implementation of national projects.

Экономическое и социальное развитие России является приоритетом деятельности всех государственных и муниципальных органов власти страны. Один из наиболее актуальных вопросов этого развития – национальные проекты РФ. Они представляют собой комплексные программы, направленные на формирование и достижение национальных социально-экономических целей, обеспечивающие общественно значимые результаты, а также имеющие общенациональную значимость и требующие масштабных государственных средств. Президент РФ Владимир Владимирович Путин 7 мая 2018 года подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», который стал базисом совершенствования двенадцати социально значимых направлений развития страны.

Правительство РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ согласно национальным целям разработали, а

впоследствии и приступили к реализации 12 национальных проектов, утвержденных на период 2019-2024 гг. За истекший период государство столкнулось с рядом трудностей, которые впоследствии привели к проблемам реализации национальных проектов, затронув в первую очередь сферу их финансирования.

Финансирование национальных проектов осуществляют за счёт четырех источников:

• федеральный бюджет — 13,2 трлн. рублей,

• внебюджетные ресурсы — 7,5 трлн. рублей,

• региональные бюджеты — 4,9 трлн. рублей,

• государственные внебюджетные фонды — 147 млрд. рублей.

Согласно информационным материалам обо всех национальных проектах, до 2024 года на национальные проекты предполагается потратить 25,7 трлн. руб. (см. таблицу 1) [5].

Таблица 1

Объемы финансирования 12 национальных проектов в 2018-2022 гг.

Национальные проекты по направлениям развития	Объемы финансирования, млрд. руб.	Доля в общем объеме финансирования, %
Человеческий капитал	**5 728, 9**	**22,3**
Здравоохранение	1 725,8	6,7
Образование	784,5	3,0
Демография	3 105,2	12,1
Культура	113,5	0,4
Комфортная среда для жизни	**9 887,0**	**38,4**
Безопасные и качественные автомобильные дороги	4 779,7	18,6
Жилье и городская среда	1 066,2	4,1
Экология	4 041,0	15,7
Экономический рост	**10 109,3**	**39,3**
Наука	636,0	2,5
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	481,5	1,9
Цифровая экономика	1 634,9	6,4
Производительность труда и поддержка занятости	52,1	0,2
Международная кооперация и экспорт	956,8	3,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	6 348,1	24,7
ИТОГО	**25 725,2**	**100,0**

В утвержденных планах закладывалось, что рассматриваемые нацпроекты будут профинансированы из федерального бюджета на 51,1 %, на 29,2 % внебюджетных источников, на 19,1 % из консолидированных бюджетов РФ и на 0,6 % из государственных внебюджетных фондов [1].

В то же время проекты, которые по плану финансируются в наибольшем объёме (кроме национального проекта «Демография»), получат основной объём средств не из федерального бюджета, а из иных источников (см. рисунок 1) [5].



Рис. 1. Структура финансирования 12 национальных проектов по источникам 2018-2024 гг.

Финансирование определенной части национальных проектов имеет такую особенность, как перенесение выделения существенной доли финансовых средств на более поздние периоды. По национальным проектам «Демография», «Цифровая экономика», «Здравоохранение» более 1/3 объема финансирования приходится на 2019-2020 гг., в то время как по национальным проектам «Наука», «Международная операция и экспорт», «Малое и среднее предпринимательство» и «Экология» финансирование будет осуществляться в 2023-2024 гг. (рисунок 2) [6].

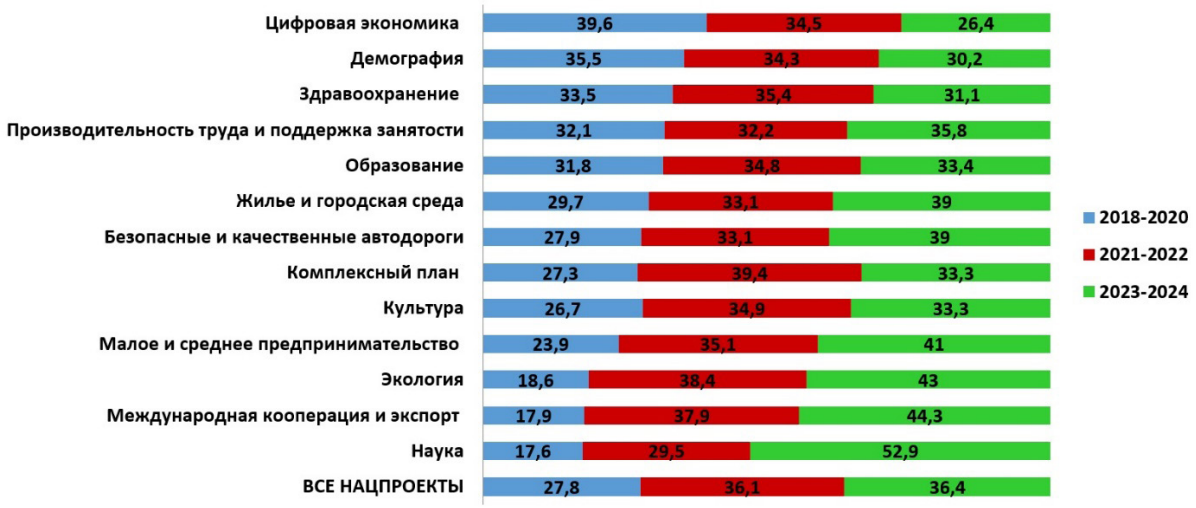


Рис. 2. Структура финансирования национальных проектов по годам

Данный метод финансирования будет замедлять процесс реализации проектов и таким образом оттягивать получение значимых социально-экономических результатов. Можно предположить, что если бы в первую очередь были профинансированы национальные проекты категории «Экономический рост», то это могло бы привести к ускорению

экономического роста, а значит, увеличить человеческий капитал, создать комфортную среду, что также позволило бы эффективнее использовать ресурсы.

Следует отметить, что наиболее дорогостоящими национальными проектами являются:

- «Комплексный план модернизации и расширение магистральной инфраструктуры»;
- «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;
- «Экология».

Наименьшее количество затрат приходится на национальные проекты:

– «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»;
– «Культура»;
– «Производительность труда и поддержка занятости».

В начале 2020 года Счетной палатой были опубликованы отчеты о реализации некоторых национальных проектов, включавшие в себя замечания по поводу исполнения. В 2019 году наиболее активно были исполнены расходы по национальным проектам, которые были профинансированы из федерального бюджета. Можно предположить, что выявленная проверкой недостаточная эффективность финансирования национальных проектов за счет региональных и внебюджетных источников может быть связана с общим замедлением развития отечественной экономики и сложной структурой формирования доходной части бюджетов субъектов РФ.

Необходимо отметить как одну из технических характеристик, что большую часть расходов на национальные проекты замещают затраты федерального бюджета. Для примера, в национальном проекте «Демография» существует однозначное преимущество у федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей»: он занимает 81 % от общей суммы затрат. При этом необходимо учитывать, что сам федеральный проект на 80 % состоит из межбюджетных трансфертов в рамках предоставления материнского капитала. Как отмечают специалисты, можно отследить по данным статистики, что «по меньшей мере, 19 % от всех средств, которые были выделены на национальные проекты в 2019 году (326 млрд. рублей), можно охарактеризовать как расходы, производимые и ранее, но за счет финансирования федерального бюджета. Такой эффект вытеснения существует и в других национальных проектах, что приводит к определенным проблемам реализации финансирования» [4].

Еще одной немаловажной проблемой является непрозрачность национальных проектов, которая влечет за собой проблемы в оценке исполнения расходов. Достаточно трудно получить информацию по вопросам планирования и калькуляции предполагаемых затрат по большинству национальных проектов; следовательно, оценка целесообразности и эффективности расходования финансовых средств по ним не может опираться на точные заранее заданные параметры. Таким образом, существует определенный диссонанс в обеспечении регулятивной функции финансово-экономического контроля, который должен применяться на всех этапах формирования и исполнения бюджетных планов. Как отмечалось ранее, как в области реализации национальных проектов, так и в области иных способов улучшения социально-экономической ситуации в стране, отсутствие параметров для сопоставления препятствует управлению «инструментами, способствующими регулированию и налаживанию управленческих, финансовых, технологических и иных процессов» [9].

Следующая проблема — низкий уровень исполнения доходов. К концу 2019 года уровень исполнения национальных проектов составил 91,4 %, при этом уровень бюджетных расходов был 94,2 %. За полгода реализации национальных проектов только 32 % было израсходовано от запланированной суммы на год, а за девять месяцев это число достигло 52,1 % [4].

В 2020 году затраты на национальные проекты увеличились в несколько раз, в большей степени это коснулось национальных проектов: «Здравоохранение» (в 2 раза), «Экология» (на 2/3), «Цифровая экономика»

(в 1,5 раза). Также были проекты, на которые планировали наименьший объем расходов — это «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Международная кооперация и экспорт».

На основе таблицы 2 можно сделать выводы по кассовому исполнению и проследить процент реализации национальных проектов в 2021 году [2]. Из таблицы 2 следует, что наиболее эффективное исполнение приходится на национальные проекты «Здравоохранение», «Демография», «Производительность труда», «Наука». Однако большинство проектов имеют показатели ниже 50 %, что указывает на уже обозначенную выше проблему в системе исполнения национальных проектов. Сложности с субсидированием национальных проектов, которые начались в следующий же за их утверждением финансовый год, были выявлены контрольно-ревизионными органами и вызвали определенную реакцию как в органах исполнительной власти, так и в ведомствах, занимающихся вопросами финансово-экономического развития страны.

Таблица 2

Информация об исполнении федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов, по состоянию на 01.09.2021

Национальный проект	Сводная бюджетная роспись федерального бюджета, млрд. руб.	Кассовое исполнение, млрд. руб.	Процент исполнения
Демография	650 172,7	526 872,2	58,9
Образование	158 452,3	52 303,0	33,0
Здравоохранение	255 129,2	189 299,8	74,2
Экология	81 624,4	25 083,1	30,7
Культура	22 887,5	12 340,5	53,9
Наука	99 978,1	52 700,6	52,7
Цифровая экономика	156 664,6	33 121,6	21,1
Жильё и городская среда	145 878,2	74 903,6	51,3
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской деятельности	65 673,6	34 211,9	52,1
Безопасные и качественные автомобильные дороги	329 741,9	188 830,6	57,3
Международная кооперация и экспорт	89 769,2	35 048,8	39,0
Производительность труда и поддержка занятости	4 978,9	3 058,0	61,4

Нельзя сказать, что вопросы наступления ответственности за недофинансирование проектов широко освещались в средствах массовой информации, но можно заметить, что реакция соответствующих органов была достаточно эффективной. Следует отметить, что по итогам 2022 года кассовое исполнение составило 97,8 %, а уровень достижения поставленных целей – 98,5 %.

Несмотря на нынешнюю социальную, экономическую и политическую ситуацию в стране, Правительство РФ работает над поэтапным выполнением национальных проектов в полном объеме. Предусмотренный объем бюджетных средств, которые были выделены на национальные проекты в 2022 году, уже превысил прошлогоднее значение на 620 млрд. рублей, и по состоянию на 10 апреля

2022 года составляет около 2,9 трлн. рублей, а это на 27 % больше объемов, которые были зафиксированные на эту же дату в 2021 году.

Сложившаяся ситуация повлияла на национальные проекты в разной степени. Так, есть тройка лидеров среди нацпроектов, кассовое исполнение которых больше 40 %, к ним относятся: «Здравоохранение», «Жильё и городская среда», «Наука». Некоторые национальные проекты имеют показатели, которые не поднимаются выше 10 %: «Экология», «Культура», «Образование», «Цифровая экономика», «Международная кооперация и экспорт».

По итогам первого квартала 2022 года наиболее высокие показатели имеют национальные проекты «Здравоохранение» с кассовым исполнением 45 %, «Жильё и городская среда» – 43 %, «Наука» – 41 %, по сравнению с прошлым годом реализация национальных проектов протекает в разы быстрее и эффективнее. «Самые низкие показатели у национальных проектов «Экология» (8,2 %), «Культура» (9,4 %), «Цифровая экономика» (10,3 %), «Международная кооперация и экспорт» (10,3 %), «Образование» (10,4 %)» [6].

Финансирование национальных проектов и успешность их исполнения напрямую связаны друг с другом. Национальные проекты отличаются друг от друга по специфике и содержанию, их финансирование также достаточно разнородно: так, одни проекты могут быть профинансированы полностью за счет федерального бюджета, а другие предполагают большое количество контрактов с софинансированием на уровне регионов. Обращая внимание на уже приведенные статистические данные, можно сказать, что если в 2019 году с финансированием проектов еще допускалась какая-то «раскачка», то за период 2020-2021 годов были достигнуты гораздо более высокие показатели, а в 2022 году темп роста показателей финансирования просто «взлетел вверх» и превышает темп роста прошлых лет в несколько раз.

Как утверждают авторитетные источники, даже в нынешних сложных для страны условиях в 2022 году объем финансирования национальных проектов будет увеличен до 2,9 трлн. рублей вместо запланированных 2,8 трлн. рублей [7]. Кроме того, не исключено, что объем будет расти, так как результаты реализации нацпроектов в новых условиях 2022 года во многом будут зависеть и от внешних факторов. Невзирая на ситуацию, сложившуюся в стране после начала специальной военной операции в феврале 2022 года, национальные проекты все еще реализуются в соответствии с планом, а процент их исполнения в последнее время вырос по сравнению с прошлыми годами.

Однако, как полагает Министерство финансов РФ, текущая сложная ситуация в экономике страны потребует изменения государственных планов финансовых расходов. «В 2023 году траты планируется уменьшить на 557 млрд. руб., в 2024-м – на 539 млрд., в 2025-м – на 534 млрд. Секвестр затронет 59 госпрограмм и непрограммных направлений из 62. Больше всего расходов в следующие три года министерство предлагает снять с госпрограмм «Развитие транспортной системы» (390 млрд. руб.), «Научно-технологическое развитие» (150 млрд.), «Обеспечение обороноспособности страны» (120 млрд.)» [8]. Таким образом, некоторая часть национальных проектов, вероятно, также лишится определенной части бюджетного финансирования на федеральном уровне. Регионы страны также едва ли смогут увеличить свою долю выделяемых на нацпроекты финансовых ресурсов. Вероятно, внешнеполитическая ситуация потребует оперативного изменения некоторых проектов, на которые международная обстановка оказывает наибольшее влияние («Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика»). Таким образом, можно ожидать снижения финансирования определенной части национальных проектов, но в целом не остается никаких сомнений в том, что они будет доведены до конца – хотя, может быть, и с некоторой задержкой сроков и с изменением планов. От полноты и качественности исполнения национальных проектов во многом зависит улучшение социально-экономической ситуации в стране, а также здоровье, благополучие и уверенность в завтрашнем дне миллионов граждан России.

Список литературы

1. Тигушев Р. И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 25. – № 12. – С. 73-81.
2. Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов [Электронный ресурс] // МИНФИН [Сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37608-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov (дата обращения: 31.05.2022).
3. Национальные проекты ожидания, результаты, перспективы [Электронный ресурс] // Expert [Сайт]. URL: https://www.raexpert.ru/researches/national_project_2020/#part4 (дата обращения: 29.04.2022).
4. Национальные проекты России, проблемы и решения [Электронный ресурс] // РОСКОНГРЕСС [Сайт]. URL: https://roscongress.org/materials/natsionalnye-proekty-rossii-problemy-i-resheniya/ (дата обращения: 04.07.2022).
5. Институт комплексных стратегических исследований [Электронный ресурс]. URL: https://icss.ru/ (дата обращения: 04.07.2022).
6. Объем финансирования нацпроектов в 2021 году [Электронный ресурс] // ТАСС [Сайт]. URL: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/9483409 (дата обращения: 04.07.2022).
7. Нацпроекты в изменившихся условиях [Электронный ресурс] // Независимая газета [Сайт]. URL: https://www.ng.ru/economics/2022-04-17/1_8419_realization.html (дата обращения: 04.07.2022).
8. Минфин предложил сократить расходы по госпрограммам на ₽1,6 трлн. [Электронный ресурс] // РБК новости [Сайт]. URL: https://www.rbc.ru/economics/04/07/2022/62c262859a79474c540ba55c/ (дата обращения: 04.07.2022).
9. Иванов А. В., Гаврилов Н. А. Анализ связи экономической безопасности и экономического контроля // Ученые записки: науч.-практ. журнал. – 2022. – № 2 (42). – С.66-73.

ПРАВО

УДК 341

© Dimosthenis Giannisopoulos,
Dr. (PhD) FCE , MCJ Boston University /B.Sc.
Bellevue University
Security Critical Infrastructures Specialist
RR, Subway, Construction Mega Projects,
Maritime ISPS

Димосфенис Яннисопулос,
Доктор (PhD) FCE, MCJ Бостонский университет /
B.Sc. Университет Белвью
Специалист по критически важным инфраструктурам безопасности
Ж/Д, Метро, Строительные мегапроекты,
Морские ИСПС

TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Транснациональная организованная преступность

Introduction

Organized crime is perhaps the most dynamic and widespread form of crime today with primarily social and consequently criminal dimensions. The organized crime is a social pathology that has grown over time and challenges the order of the states, the principles and the laws of its economy, in addition to the fact that it displays the possibility of easy profit to everyone. The enemy is no longer out of society nor is it found only in certain "dangerous classes", it is ubiquitous (Lambropoulou, 2001), threatening directly and affecting national security and stability, as it affects national economies and societies of states, challenges political and legislative power and in total their sovereignty.

The prevention and suppression of this phenomenon have been, in recent years two of the key priorities of anti-crime policy, internationally. The modern national legal systems deal with the phenomenon of organized crime as one of the major risks of erosion of political institutions, a source pf chaos and disorganization of economic structures and their social cohesion Moreover, the cross-border nature of organized crime in recent decades has forced law enforcement agencies to deal more effectively with its effects (Christopoulos, 2014).

Defining Transnational Organized Crime

Until now there is no commonly accepted definition of transnational, otherwise cross-border organized crime. On the 9th UN Meeting on Crime Prevention and Treatment of Offenders, organized crime was identified as a form of economic trafficking through means including the threat and use of physical violence, corruption, extortion, and other methods for the use of illicit goods and services (Mylonaki, 2002).

From the number of definitions that have been formulated from time to time by the relevant researchers but also within the framework of important international institutions (Vlassis, 2002), some common elements emerge that constitute the concept of organized crime, on which there is a wide convergence of views. These elements are: the organization and hierarchical structure of a group of three or more people, the purpose of this group to commit serious crimes, the duration of the criminal group in time, the material gain as a fundamental goal.

A definition of transnational organized crime with legal force does not derive from the International Palermo Convention (2000), as it is difficult for states to reach a consensus on this level, but the Convention clarifies key terms. There are the definitions of "organized crime group "," serious crime "," structured group ", however there is still criticism that are particularly broad and exaggerated terms (Hauck, Peterke, 2010) . As pointed out in Recommendation (2001) 11 of Council of Europe in the absence of an existing cross-border technicus termini of the organized crime, otherwise known as the TOC (transnational organized crime), the Council of Europe has adopted the broad term of organized crime as this is standardized in the Article 3 of the United Nations Convention against Transnational Crime (Convention Palermo).

In the relevant Convention it is approached as the crime committed in more than one states and a part of the performance takes place in another state or is committed in one state but involved with a criminal group committing criminal acts in another State or, finally, committed in one state but substantially affects another state (CoE, White Paper, 2015). Essentially the convention helps in co-operation in criminal matters, in building confidence and in the exchange of information.

Based on the above, we define organized crime as an illegal activity carried out by groups of individuals who are organized in a specific hierarchical framework with distinct roles and distribution of responsibilities among their members, are active for an indefinite period of time, use violence or threat of use of violence as the main means of achieving their individual goals, have as main purpose of their action the achievement of significant material benefit for their members and commit illegal acts of great gravity in order to obtain this material benefit.

Regardless of the discrepancies observed between the various definitions of organized crime, the key points that define it are: a) the existence of an organized group of individuals, b) the hierarchy and the distribution of responsibilities among its members as a way of organizational structure and structure, c the duration of this group in time, d) the use of force or the threat of use of force to achieve its objectives, e) the acquisition of significant material benefit as its main purpose, its purpose.

The individual differences between the definitions of organized crime are reasonable, as the diversity of each social phenomenon, such as organized crime, makes it virtually impossible to formulate a definition that can include every possible manifestation and occurrence of the outside world. In the same context, the search for the "perfect" or most representative definition of organized crime is questionable. In any case, the crucial point in defining a concept of a phenomenon such as organized crime, is the citation and adequate description of its main characteristics, so that on the one hand the basic elements that make it up are understood and on the other hand it is clearly distinguished from other phenomena manifested in similar ways [5].

However, the slow realization of transnational-cross-border organized crime's dimensions and the lack of common interests also partly explain the reluctance of states to establish a legally binding multilateral framework for the suppression of organized crime. The term transnational crime / offense is indeed an umbrella term, which may be perceived as deviant behavior at the level of crime, which from its nature necessarily implies crossing state borders and violating the laws of many states. The criminalization of these crimes ultimately remains within national jurisdictions and not supranational authorities.

The escalation of the organized crime is a difficult issue that depends on the definition that will be given and will be used. The term supranational organized crime is used collectively to express smuggling, trafficking, arms trafficking, drug trafficking and money laundering (Guymon, 2000).

Organized crime is the main arm of the organizational crime involving criminal business groups aiming at financial gain through illegality. It is about a structured business system that constantly supplies consumers with goods and services prohibited according to criminal law. The criminal act in question is facilitated by the ready and uninterrupted available market for promotion of gambling games, drugs, etc (Dimopoulos, 2008).

Differences between National and Transnational Crime in relation to Cross-border crime

The term transnational crime refers to all those criminal acts that extend beyond the borders of a country violating more than one legal order, in the sense that the performance, the prevention and the direct or indirect consequences of these crimes concern more than one state.

The first use of the term supranational crime took place in Geneva in 1975, quite a bit earlier than the outbreak in the late 1980s and beyond, at the Fifth United Nations Conference on Crime Prevention and the Treatment of Detainees, where it was defined as the criminal activity that overtakes national borders and includes crimes committed under alcoholism and drug use, bribery and the crimes the so-called

"white collar" ones, the illegal trade in works of art and culture goods, illegal immigration and hostilities.

Cross-border crime as a concept places the intermediate border states as the central point for determining criminal behavior, presupposing their crossing - overcoming - passage as a necessary element as this behavior goes beyond its area of the administrative responsibility of the central power of a state. In the concept of cross-border crime they are included not only the crimes that the perpetrators intend to dismantle border lines (e.g. smuggling) and to the correlation of criminal devalue of the act with the intended transit but also the crimes that happen to be carried out on the border demarcation line.

According to FRONTEX, cross-border crime is "...any a serious form of cross-border crime committed in external borders, or along them or related to them..." (Regulation (EU) 2016/1624).

Basic criterion for the characterizing an illegal act as a cross-border crime is the view of the same act in the light of the existence of borders, meaning if the same act would be considered a crime if the border between the states did not exist, with the more typical examples being the illegal immigration, the smuggling and the customs offenses. On the contrary, cross-border crimes should not be considered the forms of criminal conduct the commission of which is favored by the existence of borders, either because they make it difficult or impossible to persecution the perpetrators due to soil morphology or lack of transnational cooperation agreements, or because of the differences in quality of life observed between the two sides of the border, with the most typical example being crimes against it property (theft - burglary, theft of vehicles, etc.): these criminal behaviors are involved in the broader category of transnational crime.

Transnational crime is a much broader concept than that of cross-border crime that includes and covers the cases of the latter while being used more frequently in international science bibliography, resulting in the use of the term cross-border crime as one different category of criminal activity to become redundant and create further interpretive problems and difficulties in exercising commonalities in anti-crime policies and International Cooperation, showing interest only from a scientific point of view in terms of understanding and studying the mode of manifestation of a particular social phenomenon.

Due to American influence, the EU Member States decided to use the term "Transnational Organized Crime" (transnational or supranational Organized Crime) instead of the terms: drug trafficking, money laundering and trafficking in human beings, however many Member States have not adopted the above line, but define these activities as 'Serious Crimes "(Serious Crime), as it cannot be proven in any case directly the organizational infrastructure of any criminal behavior (Sheptycki, 2011)

The character of International Crimes is clearly supranational; however these are separated from the concept of supranational as International Crimes do not get treated as unlawful conduct only by certain domestic laws but also by the whole international community which disapproves of them. It disapproves because they are considered as violations of generally accepted rules of international law that protect universal values of humanity, such as war crimes, offshore piracy, the slave trade, etc., without those illegal behaviors must to be part of a wider organized criminal activity.

According to INTERPOL, modern Transnational Organized Crime is in a phase of transformation, with traditional family-type structures with tight inheritance hierarchy to gradually give way to new more flexible and looser networks that are constantly changing the way they operate, adapting in the wake of the period based on the demand for illegal goods, the criminal opportunities and profit motives, with new trading technologies and communications to favor the greater spread of the phenomenon, making it difficult for the law enforcement agencies to combat it (INTERPOL, 2017)

Organized crime has changed dramatically in the last decade of the 20th century in a modern social model, taking advantage of a crowd factors (economic, political, social, technological) that contributed essentially in its development: the facilitation of international transport

and the opening up borders, the predominance of capitalism and the liberalization of markets with gigantism of trade, combined with the development of international communications, the modernization of interbank transactions and its use as a money transfer platform, have led to the creation and development of a global criminal transnational dynamics of Organized Crime.

At the same time, the Dark Web is the newest platform where the Transnational Organized Crime Action Plan takes place , with the technology to be operating as a catalyst in new criminal trends, facilitating cross-border crime and money laundering, providing a safe anonymity to the perpetrators and a multitude of difficulties to the prosecuting authorities, with complete ambiguity of jurisdiction, total conflict of powers of prosecution by prosecutors principles and a complete lack of legislative frameworks governing its operation (Shillito, 2019).

The Nature of Organized Crime – Main Approaches

There are several types of approaches that try to interpret the nature of the organized crime. The main of these approaches are based mainly on the type and form of criminal activity, in the relationship between the members of the criminal group and in its organization, but also in the maximization of its power, through its illegal governance (Von Lampe, 2016).

The first approach is based primarily on the type and form of the criminal activity, i.e. the type and form of it that renders the crime organized. The criminal action of the accomplices, in a criminal group, must be based on an organized and well-structured plan, even in the case of criminal activity that takes place in a specific field of activity, a project which leads to the commission of crimes for a long time, repeatedly, in such a way as to cause severe form of damages. The target of the criminal group is the illegal financial or other form of profit, while for the achievement of the desired result the criminal groups resort in the use of any form of violence or other unjust means, such as bribery, fraud, etc. (Von Lampe, 2016).

The second approach regarding the nature of the organized crime focuses on the relationship that is created between the members of the criminal group, the organization, its structure and in the hierarchy on the basis of which the criminal organization is structured and not on the type and nature of the crime it chooses in order to obtain illicit benefits. This approach focuses on how the members of the criminal group interact with each other, in the distribution of roles and duties of its members in order for it to function properly rational, minimizing the potential risks of the extinction of the criminal group by the law enforcement authorities, in building relationships of trust and respect between the members of the organization, through the imposition of severe penalties and punishments for the possible violators of its unwritten rules of operation (Cusson, 2009).

Finally, the third and last approach of the organized crime does not refer to the different types of criminal activities or the way its members are organized. Special emphasis is given to the concentration of as much power and authority as possible for the criminal group, that is, factors that will make a decisive contribution in consolidating and strengthening its position, making it in this way able to comfortably control and regulate its activities, exploiting any social, political and economic system weaknesses, reaching a point to achieve its goals to use means such as bribery, extortion and exploiting legal loopholes, within an already corrupt system, ensuring the impunity of its criminal activities (Cusson, 2009).

The main features of the organized crime

The structural elements of criminal organizations are divided into three types: first, in mafia-type hierarchical structure with levels of organization where in the organizational pyramid is located the leader (s) supported by a network of "experts" who mandate the subordinates. At the medium level, individuals show a relative autonomous action and perform specific criminal plans.

The second structural element is the horizontal structure where the central power is missing or it seems to have loose ties. The third structural element block is the loose composition - an association of 3-4 people with alternating leaders according to the needs of the criminal plans.

As Kleemans (2007) states "Mafia-type criminal organizations, in a sense should be seen as criminal networks instead of pyramidal structures, as they are involved in various illegal activities such as drug trafficking, trafficking of human beings, sexual exploitation, trafficking of illegal immigrants, arms trafficking and stealing vehicles".

Organized crime changed methods and structure mainly during the 1960s because of the substantial contribution of the drug trade. Its modus operandi until then included mainly violence and threats. From that point on the use of corruption started climbing all levels of leadership including public administration, justice, politics, the banking system as well as the police having the chance to access easy riches. Its spread pervades the space of the underworld as well as the higher social strata and this is the main reason that every effort and measure is ineffective at combating it (Sykiotou, 2008).

Transnational crime is part and a dominant element of the so-called organized crime (Chloupi, 2005). In the event that two or more countries are involved in the commission of a crime them this one is a transnational crime, when the countries are neighboring, it is a cross-border crime. Cross-border is the crime committed along the borders of states and its implementation involves two or more countries. Many crimes, however, take place not only along the border but cross the border and enter the territory of another country, such as human trafficking or in the form of illegal immigration or trafficking of human beings, or inter alia crimes (Sykiotou, 2008).

The evolution of the TOC

For more than a century, criminologists, researchers, international agencies and state governments are trying to decode the concept of organized crime, having as an ultimate goal the adoption of a widely accepted definition of organized crime. In the middle of the 20th century, at the heart of the debate of the organized crime the Italian and Sicilian mafia was found, also known as the "Cosa Nostra» families of criminals or known as the «mobsters". These groups based their strong family blood ties between the members, on strict discipline, on mutual respect and on confidentiality in the criminal group, in continuing to recruiting criminals, who were willing to take any kind of illegal action in order to achieve the goals of the "mafia family "and to strengthen its action (Cusson, 2009).

Nevertheless, this approach was differentiated in the following decades in order to be included and integrated into the concept of organized crime and other forms of criminal actions (Roth, 2010). Until the 1980s, the continuous and compact structure of criminal groups, nature and severity of the criminal acts committed, but also the growing number of members of criminal groups, were the most important elements, which brought to light the existence and prevalence of organized crime (Roth, 2010).

From the end of the 1980s the traditional organized crime began to upgrade its know-how, due to the use of the new technologies and international action. Traditionally, organized crime is seen more as a national problem of law and order than as a threat against society, political institutions and the economy.

In the beginning of the 1990s organized crime groups began to appear, expand and become active beyond the territory of a state, to a cross-border, European or even global level. The result was that the transnational organized crime to become a particularly important problem, one of the most serious threats to states and international organizations, globally (Von Lampe, 2011).

Although dealing with it within borders as a crime of law and order is a common practice of states, there is minimal success in tackling the cross-border crime in the face of scarcity of an international coordinating body responsible for the study and control of the phenomenon but also in combination with a view to the heterogeneity of national jurisdictions. The criminal action has become an issue forcing governments and the judiciary to review their preventive and repressive strategies. These intensifying actions bring changes and modifications in the structure and operation of criminal organizations (Chloupi, 2005).

According to the Council of Europe report for 2005, status and policy structure of the state have little effect on organized crime. Although states with strong democracy, application of the

principles of legality, transparency and justice are supposingly able to stop the flourishing and spread of organized crime, again the margins for its development as the demand for illegal goods and services remains as old as the world . The only difference is that in such environments the organized crime finds covert ways of acting (Sykiotou, 2008).

The rapid and growing expansion of the transnational organized crime, but also the observed weakness of state bodies and law enforcement authorities to deal effectively with problem, has made transnational organized crime as one of the most significant threats to public and state security, leading states and international organizations to re-evaluate the problem and address it more as an issue of security, rather than as a criminal act (Carrapico, 2011).

Regarding the factors that played a key role in the rapid, global spread of the transnational organized crime, it is generally accepted that, various social, political, economic and technological factors such as global social, political and economic inequality between states around the world, the striking technological development and innovation, both regarding the means and the communication between citizens, widespread global corruption, international trade, the creation of the single market within the walls of the European Union, the growing human transnational movement, but also the dissolution of the Soviet Union are some of the determinants of the spread of the phenomenon around the world (Wagley, 2006).

A key feature of the state is its sovereign control over its national territory, which is in practice violated by the inability to control organizations trafficking in goods and services. This is how the "state monopoly" becomes weak in the imposition of legal force on its citizens by organized crime groups crime, which is a small army with thousands of armed members. The transnational and cross-border crime by nature violates the national borders both the real ones and as well as the symbolic dimension of national sovereignty. The idea of the threat of national sovereignty is reminiscent of a military threat from an alien state and the organized crime avoids direct conflict with the state apparatus (Chloupi, 2005).

As typically pointed out, organized crime is not just a form of crime but the almost total challenge to the rules of social coexistence that the states have secured. In this sense, organized crime is a threat to democracy and social cohesion. In cases where organized is uncontrollable, it can become a danger to the social structure itself but also to the state which under the pressure of the vast interests of organized crime can get disorganized, alienated and final become part of it.

In many cases, in Latin American countries and in the Balkans, organized crime groups with their criminal activities (mainly drug and human trafficking) finance cross-border warfare and civil conflicts.

Organized crime across borders is an "attack" on the three pillars of the national sovereignty: In border control, in the monopoly of the use of force to enforce the law and to the power to tax economic activities within borders. The transnationals criminal organizations are presented as an alternative to legitimate state violence thus undermining stability and state control (Guymon, 2000).

Geographical Distribution and spread factors of the Transnational Organized Crime

It is generally accepted that transnational organized crime and its geographical distribution and in various regions of the world is shaped by various parameters and factors.

One of the most decisive factors is the existence of legal flows of persons and goods. More specifically the transnational organized crime and criminal groups active in this, they reportedly prefer to achieve their goals through the legal and standard trade routes and crossings for movement, both of tangible goods and of persons, in global level. The legal trade routes for movement of people and goods around the world are widely used by transnational organized criminal groups, such as drug trafficking networks of substances, of human beings, of migrants, of weapons, etc., In this way criminal groups pursued the risk reduction and the minimization of the chances of the detection of their activities by law enforcement agencies (Russo, 2010).

The criminal organizations, also, choose routes where there are non-existent or insufficient controls. The transnational organized crime spreads, primarily and more comfortably in States in which the enforcement authorities and law are not able to deal effectively and to eliminate the action of criminal groups, either because of high rates of corruption that can be observed or due to the weakness of the authorities themselves to successfully cope with the demands arising from the ever-expanding action of transnational organized criminal groups. Such countries are used vastly by criminal groups, also in exceptional cases they are useful as safe shelters of their members, even as storage areas and storage of goods arising from their criminal activity (Williams & Godson, 2002).

Looking back at the most powerful criminal gangs and their history, it is observed that, in most cases, their development and empowerment took place at times when the state where they had their base faced a deep crisis (usually at the same time political, social and economic) or was characterized by severe structural weaknesses and dysfunctions in the exercise of its power and responsibilities (Vidali, 2014). A recent example is the rapid growth of organized crime in Russia and the countries of Eastern Europe after the collapse of the USSR and the consequent creation of many new states with weak and unstable structures but also the deep crisis at all levels.

Furthermore, a typical example of causal relationship between the crisis facing a state and its weak central structures in the development of organized crime, are the cases of Latin American countries, such as Colombia and Mexico, within which organized crime is emerging powerfully 9, having at the same time acquired the ability to act transnationally in world level (Katsios, 1998).

Moreover, an important factor is the possible social and geographical proximity between states. In more detail, except the geographical proximity that may exist between two states, this approach regarding transnational organized crime focuses mainly on similar policies, social, linguistic and cultural characteristics and features that can be observed between two states, even if they do not border or are not geographically close to each other. It is a phenomenon which can be observed in countries, former colonies of other states (Zaitch, 2002).

The last main factor is the existence of asymmetries that favor criminality. According to this approach, transnational organized crime shapes and expands its action at a global level, influenced by economic, social and political inequalities and imbalances that are observed between states as well as from the existence of different laws, state structures and principles of law enforcement, between different states (Passas, 2002).

TOC and the international system

From the point of view of international politics and the transnational dimension of the organized crime, the crisis facing a state, the weakening of central structures caused by it and the development in the territory of the organized crime with transnational characteristics, are interrelated elements. In more, the developments that are taking place and the behavior that state actors adopt in the competitive field of international politics, such as warfare in general or the incursion of large powers into other weaker states, often lead to the emergence of crises and the weakening of power structures of certain states, especially the less powerful ones.

These states are now entering in a state of inability to exercise adequate controls within their territory and their borders, which is of dual importance for the development of the transnational organized crime: a) on the one hand allows and facilitates the "exportation" of organized crime from the state in crisis to the territory of other states and (b) on the other hand it makes possible the emergence of organized criminal activities which are really based in other states to take place in the territory of a state in crisis, exceeding the weakened borders restrictions. Overall, the crisis that some states are facing due to the developments in the field of international relations and international politics consists a critical factor promoting the emergence of organized crime with transnational characteristics.

In particular, transnational organized crime groups do not arise and do not develop in the international arena in a vacuum. The be-

havior of states at international level is related to both the appearance and their development. As developments in the field of transnational relations lead to weakening the sovereignty of some states14, as well as some states imply, in any way, the sovereignty of other states within the framework of transnational stakeholder competition, the more it is created suitable ground for the emergence and spread of organized crime groups with transnational characteristics, since a precondition for the development of transnational phenomena in general is the weakening of the ability of states to exercise effective controls. In addition, the use by some States of such groups in order to strengthen or maintain the position in the international system vis-.-vis other competing states, constitutes also a key element that contributes to the extensive development of the transnational organized crime.

Organized crime, after appearing and strengthening in the context of a state the crisis and the weak central structures that it causes, now functions as a more deepening factor of the existing crisis, further weakening the already existing weak state structures.

In particular, organized crime groups, while not aimed at overthrowing the current power, seek to exploit every weakness of this established power in order to survive and develop their action. In this context, they move in two main axes: a) they operate, using the profits they make from the illegalities to corrupt state actors in order for the latter to not be an obstacle to their action and also to even contribute to the firsts promotion, b) penetrate the official structures of the economy in order to "legitimize" their illicit profits and to strengthen their position and intervention in the system within which they operate.

So, it pushes the state in which it operates in an even deeper crisis, contributing crucially in shaping an environment of openness, corruption and paraeconomy. It is clear that this situation significantly complicates the smooth functioning of a state, as well as its ability to fully manifest and effectively dominate in its territory.

In the case of transnational organized crime, there is the same effect, it penetrates and operates easily especially in weak states which are in crisis. It is, in fact, a much more powerful factor in comparison with the domestic organized crime, as well as due to its transnational connections. Because of the last with its actions can yield much greater material benefits but also uses methods that make it much more difficult to suppress. Therefore, appearing in states with weak central structures provoke them to get into deeper crisis at all levels. At the same time, exploiting the insufficient control of these states at their borders, they acquire the possibility to extend the action in third countries. In this way, transnational organized crime has serious consequences in the field of international politics.

In particular: a) on the one hand, their action within the already weakened states leads them to even worse crisis regime, (b) on the other hand they use these states as the ideal base or passage for the further expansion of their action in international level. Overall, the transnational organized crime in its action poses, finally, issues of international security and stability.

More specifically, from the point of view of international politics, the above qualities and manifestations of organized crime create insecurity in the peripheral subsystems where the already weak state belongs. The result is that these states become, often, unreliable in the international arena, disrupt transnational relations and can even lead to international conflicts or interventions (Zaitch, 2002).

In particular, transnational criminal activities undermine the sovereignty of a plethora of state entities, cause disruptive effects on their social background; they decisively change the traditional meaning of borders and increase insecurity between states (Mats Serano, 2002). In other words, they clearly become factors of redistribution of power and international instability that can even lead to transnational conflicts.

On the other hand, the uncontrolled growth and their spread create for the affected states adversely corresponding needs to limit them. In this way, the transnational organized crime affects the functioning of the most important intergovernmental organizations but also the transnational cooperation in general while states to try to find and implement common methods in order to deal with it.

Structure and organization of the Organized Crime Groups - Key Approaches

The structure and organization of the criminal groups of the organized crime and the way the decisions are made, roles are assigned and duties within their walls, has been and still remains a subject of study and research by many criminologists, researchers, international organizations and law enforcement officials throughout world (Abadinsky, 2013).

Some of the studies contacted have described and interpreted the structure and the organization of criminal groups, based on the so-called «corporate model "of organization. According to this approach, organized crime groups have hierarchical and vertical structure, which draws elements and features from the structure and organization of commercial companies. To be more exact, the relationships of the members of the criminal group are vertically structured, having a hierarchical, pyramidal structure.

The advantage of this approach and of this type of organization of criminal groups is the best control of the members of the criminal organization from the highest hierarchical executives. Also the better management is possible both of its means of carrying out its criminal activities and of the resources used for the same purpose.

At the same time, another important advantage of the vertical, pyramidal organization of an organized criminal group is the easiest way to exploit "markets" since it does not require special complexity and specialized knowledge from the lowest members of the hierarchy, as they receive specific orders from the highest hierarchical members, which hold the first word in operation and decision - making for the criminal group.

At the same time, this kind of organization offers better exploitation of the so-called "illegal monopolies", such as drug trafficking, blackmail shops and businesses and the illegal exploitation of the lucky o games (gambling) etc. (Abadinsky, 2013).

On the other hand, other researchers and criminologists argue that organized crime groups now have a different, decentralized and more flexible structure and organization form. In other words, they use the so-called "network model" of organization.

According to this approach, the relationships that develop and are created between the members of criminal groups are horizontally structured, more relaxed and more flexible, creating circles of relationships between their members. In this way, the organized criminal network consists of smaller criminal groups, which possess a freedom of movement and relative independence of their actions.

Significant advantage of the "network model", of the horizontal structure and the organization of criminal groups, is their flexibility, a factor that plays a decisive role in adapting the teams to the prevailing conditions. In addition, this form of organization of criminals groups provides more security to the organized members in relation to the vertical, pyramidal structure, as well as larger margins for reorganization of its members, in case of their arrest, by law enforcement authorities.

In cases of arrest of senior hierarchical members of an organized crime group, which is structured and organized vertically and pyramidal, is more likely to be dismantled by enforcement authorities law, including even all members of the criminal group, in relation with a criminal organization, which is structured on the basis of "Network model". In the second case because of the above features and traits, this type of criminal groups are involved in complex illegal "markets" and areas of activity, such as trafficking in human beings, whether sexual or otherwise forms of exploitation (Picarelli, 2009).

The "network model" of organization and structure allows criminal groups to build the relationships and bonds necessary for the survival and consolidation of criminals groups, gathering information, forming alliances as well as external relations necessary for their protection and further expansion of their scope. They even allow the penetration to the law enforcement authorities, through all possible forms of corruption.

In addition, it is worth noting that the structure and organization of criminal organizations is not always specific and stable, but can change and differentiate, depending on the prevailing conditions, the objectives of the criminal group, its requirements and its areas of activity (Abadinsky, 2013).

United Nations Convention against Transnationalism Organized Crime

The United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) was adopted in 2000 in Palermo, Sicily, by 121 members of the UN. and got in force in 2003. It is the most powerful tool and instrument for combating and tackling the transnational organized crime at an international level. The Convention (UNTOC) set out the basis and foundations for the adoption of a commonly accepted definition, the concept of organized crime, as well as the circumstances under which an offense committed by an organized crime group can be considered transnational in nature.

According to the Convention (UNTOC) "Organized Crime Group" means: "A structured group of three or more persons which exists for some period of time and acts together having the purpose of the commission of one or more serious crimes or offenses which are adopted in accordance with this Convention, with the ultimate aim of obtaining, directly or indirectly, financial or other material benefits " (UNODC, 2010).

According to the above definition for the transnational organized crime, key features of organized crime form are:

- the existence of a structured criminal group of three or more people, created and formed for committing criminal acts;
- the duration of the structured group, meaning that the co-existence of the criminal group must have the duration of some time;
- the joint action of the members of the criminal group with for the purpose of committing one or more serious crimes or offenses as well;
- the direct or indirect supply of financial or other material benefits from criminal activities.

In addition, under this Convention, an offense is characterized as transnational in nature and can be described such in cases in which:

- it takes place in more than one state;
- it takes place in a state, but a significant part of the preparation, planning, guidance or control takes place in another state;
- it is committed in a state, but it concerns an organized criminal group, which is involved in criminal activities and the commission of criminal offenses in more than one state;
- it is committed in a state, but has significant implications and substantial results in another country (UNODC, 2010).

Comparing Organized Crime and Legal Businesses

It is now indisputable that, organized crime is a global phenomenon, with organized crime groups active in it, having extended their action in all parts of the world, regardless of social, political, economic, cultural or religious conditions that prevail in every region (Schloenhardt, 1999). Several theories tried to define, interpret, deconstruct and analyze organized crime as well as illegal criminal activities taking place by the members of the relevant groups, in their quest to achieve their goals. One of the main and most important approaches is that of the economic theories (Bajrektarevic, 2000).

The ultimate and most basic purpose of organized crime is the obtainment and the accumulation of as much as possible financial profits, which come as a result of illegal activities of organized crime groups. The way the economic analysis and economic theories evolve, could support the view that organized crime has the same purpose with legitimate businesses, ie the maximization of financial gains (Bajrektarevic, 2000).

At the same time, there are other similarities that can be observed between organized crime groups and legal business. Legitimate commercial enterprises seek selling as many commercial products as possible to their consumers in order to make more money benefits, element that it can also be found in organized crime groups, which provide their "clients" with illegal services, but also illegal goods, on the altar of illegal financial profit (Savona, & Zoffi, 1998).

In addition, in the effort of a further expansion and development in other markets, with larger consumer public, legitimate commercial enterprises use and invest a large part of their profits, not only for the repayment of their employees, but also in order to invest this profit in newer and more modernized equipment, technical means, but also personnel, capable of upgrading and expand the commercial activity of

the company. A similar situation is also found in organized crime groups, which use part of their profits, not just to repay their criminal members, but also to invest financial capital in new, modern technological equipment, which could help gang members avoid their detection and arrest by law enforcement authorities, as well as to expand their illegal activities to new criminal markets, thus upgrading their illegal actions (Savona, & Zoffi, 1998).

Besides, it is very important the fact of the division of labor and the personalization of the roles and responsibilities of the members of both legitimate undertakings, as well as illegal organized crime groups. In one commercial enterprise, each employee works in one specific field in which he has acquired specialized knowledge, aiming for the highest efficiency. In the same way, many members of criminal groups have acquired specialized knowledge in a specific criminal activity, with the division of roles in the criminal network to play an increasingly important role in the methodical organization of criminal groups (Williams & Savona, 1996).

On the other hand, despite the important similarities, there are some fundamental differences between the activities of organized crime groups and legal commercial business. The most obvious and important difference lies in the underground, covert and illegal nature of the activities of organized crime groups, as opposed to the activities of legitimate businesses.

In addition, in the legal "markets" and in law firms engaged in lawful undertakings there are written contracts, rules, procedures and legal regimes, which must be followed and reverently observed by all participants and parties, such as businesses, consumers and employees. Unlike everything above, in the illegal "markets" and sectors of activity of criminal groups there are no such legal rules and corresponding procedures. There are no written contracts and agreements. Agreements and contracts also require obedience that must be ensured by oppressive rules, systematic recourse violence, threats, intimidation and death to achieve the purposes of organized crime groups. It is also worth note that other, less violent means, such as bribery, corruption and exploitation of legal loopholes are essential and particularly valuable media and representative elements of the way operation of organized criminal networks, in their continuous and their relentless effort to avoid and deter the cessation of their illegal activities, as well as detection law enforcement and civil protection authorities (Abadinsky, 2013).

Tackling organized crime

Organized crime is mainly dealt with in the environment in which it takes place and manifests the greatest part of his actions, that is, within the regulatory and institutional framework of a state. States operate in order to organized crime by drawing up and shaping a network of legal arrangements, police bodies and other institutional procedures which are usually of a strong repressor character. Primarily, the path followed by many states in terms of tackling organized crime involves trying to reduce the consequences of its actions when it has already been developed in to such an extent as to cause specific effects which affect the official state structures and their function.

The emphasis given by states on repression makes it in practice particularly difficult to deal effectively with organized crime, for two main reasons: a) firstly, it does not contribute to the understanding and management of the causes leading to the development and strengthening of organized crime, b) secondly, it is characterized, in particular in developed countries, by specific legal and other institutional constraints, which, however, do not effectively bind organized crime and therefore make it easier to adapt and largely bypasses repressive efforts.

Based on the data available today, this cooperation, in particular its aspects assisted by the functions and services of an important international institution (such as the EU or the UN), has managed to achieve some key blows to the detriment of transnational organized crime activities. Nevertheless, transnational organized crime as a phenomenon remains acute and constantly evolving, developing its actions in ways that constantly bypass and pose new challenges to prosecutors and suppression mechanisms.

In other words, transnational cooperation, both bilateral and non-bilateral part of the

operation of international institutions, has not yet show that it can deal effectively and in long run perspective the action and spread of transnational organized crime. This fact can be explained from the point of view of international politics, as in reality it depends on the constraints and limits that characterize the transnational cooperation and the functioning of international institutions.

In particular, transnational cooperation, while it is feasible and functional when common state interests are served, it gets limited and delimited mainly by the problem of relative profits. In particular, states do not intend with their cooperation only to obtain some absolute profits for themselves, but they focus mainly in the relative profits of the cooperation, ie how much they earn in relation to the other participating states. When some states find that some others benefit more from the same within a cooperation framework, then, as players acting in an anarchic international system, enter a state of insecurity vis-.-vis those other states, fearing that they are being developed and strengthened to a greater degree than themselves, which leads them to have a serious motive to catalyze or to make their cooperation inactive (Grieco, 1988).

Furthermore, the transnational cooperation is hampered when the interests of the parties involved become conflicting or incompatible with each other, as because there is no imperial authority in the international arena which the states can turn to for their survival and safety. As a result they move and act in international politics having as a main focus to serve their private interests, as determined by them.

Regarding the cooperation within the framework of international institutions, in addition to the above problems of transnational cooperation in general, it further has to address the issue of dependence on the interests of international institutions. In particular, international institutions do not arise on their own, but are essentially a set of agreements and arrangements within in order for the states to promote and serve the common interests.

In this context, international institutions, even when they have their own institutional, important infrastructures and seem to function autonomously, in fact they are completely dependent on the states that created them and are members of them. More specifically, international institutions are defined in terms of their functions, their actions, the type and prospects of transnational cooperation provided by their Member States and in particular by the most powerful of them (Platias. 1995). This fact obviously limits and delimits the transnational cooperation in the framework of international institutions, and in fact in an unequal way, since the initiative of the movements and the primacy in the formulation of the terms of cooperation belongs to the Great Powers.

All the above problems of transnational cooperation (both in internal and external framework of international institutions) are further intensified when the subject matter of the cooperation issues are directly related to the states' security involved, such as transnational organized crime. States are hesitant to cooperate fully when the subjects is the foreground are security ones security, as their survival depends on it.

In such cases, the cooperating states usually tend to provide to their partners assistance and information up to a predetermined level which does not jeopardize the narrow core of their security interests. Therefore, transnational cooperation on security issues is the norm limited in scope and therefore limited in effectiveness.

The organized crime, precisely because of its nature, that is its impact on the security of the countries in which it operates, it is included, in accordance with the above, in those matters dealt with by States in limited cooperation36, which, however, can only have limited success. Given the fact, that transnational organized crime is not aware of such anchorages during the spread of its activities, the observed weakness of fully and radical fight against it on the framework of transnational cooperation in general and international institutions is easily explained.

Transnational Organized Crime and EU

Major criminal and terrorist organizations pose a significant threat to the EU's internal security, as well as to the security and well-being of its citizens. Organized crime "uses" borders in a variety of ways and EU member states adopt anti-crime measures, mainly concerning

their borders. Organized crime is not just a form of crime, but the almost total challenge to the rules of social coexistence, democracy, state security, social and state cohesion that states have established (Arambatzis, 2018).

Intertwined with state sovereignty are state security and the security of citizens, which are a priority for EU member states under the Treaties. Thus, it becomes clear how important the impact of cross-border and transnational crime is on the sovereignty of EU member states, which is at the same time pose a visible and invisible threat to social, economic, national and European borders.

Transnational crime is part and a dominant element of the so-called organized crime (Patru, 2015) and as such consists a priority on the European Security Agenda. The global economic crisis, rising social inequalities, geographical unrest in the Mediterranean and the Middle East are creating fertile ground, especially for transnational crime, which is one of the five dynamic threats as defined by the European Council (European Security Strategy, 2003).

Two very characteristic types of organized crime in relation to their cross-border dimension present in the EU case, are the illegal transportation and trafficking of migrants as well as human trafficking, ie, the further exploitation of the person and his demotion to a consumable type of trafficking (Sykiotou, 2003). Particular emphasis in relation to its transnational dimension is given to arms trafficking, drug trafficking and money laundering, child pornography as well as smuggling, illegal immigrant trafficking and human trafficking.

The Council of Europe has adopted the broader term of organized crime, as it is standardized in Article 3 of the United Nations Convention against Transnational Crime. In this Convention, transnational (or transnational) organized crime is approached as that which is committed in more than one state and part of the perpetration takes place in another state or is committed in one state but is involved with the criminal group committing criminal acts in another state or, finally, is committed in one state but substantially affects another state (Council of Europe, 2015). That is, in the event that two or more countries are involved in the commission of a crime, there is talk of a transnational crime, while in the case of neighboring countries, there is a talk of a cross-border crime.

Critical factors in the development of transnational criminal networks in the European Union are, among others, the geographical characteristics of Europe per se, its socio-economic and cultural diversity as well as the extremely large development of telecommunications networks (Patru, 2015).

The EU has recognized the fact that the spread of transnational organized crime, is one of the five most basic and substantial threats that its Member States are about to face in the near future. The third pillar of the operation of the EU, meaning the cooperation between Member States in the field of Justice and of Internal Affairs (DEY), which was established with the Maastricht Treaty (1992), made a decisive contribution to a common action by States with a view to combating terrorism drug trafficking and other serious criminal actions.

The decision of the Tampere European Council (October 1999), on the establishment of the European Unit of Judicial Cooperation (Eurojust), as well as the adoption of the Treaties of Nice (2001) and Lisbon (2007), set the bases for dealing with and combating transnational organized crime, through the cooperation of the Member States of EU, but also through joint action with other states and international organizations (Patru, 2015).

To tackle cross-border organized crime, Europol is helping to strengthen security in the EU to the benefit of all its citizens, facilitating the exchange and coordination of information related to transnational crime (Coolsaet, 2010). Since 2006, Europol has strengthened its cooperation with Frontex (renamed in the European Border and Coast Guard Agency - EBGCGA) which is the European coordinating body for the establishment of special networks between border authorities, developing best practices for best practice protection, operational cooperation and management of European borders. In addition, the field of cross-border organized crime includes Eurojust, which allows the exchange of information and enhances the coordination

of prosecutions, the European Maritime Safety Agency, and the European Migrant Smuggling Center), etc.

It is a fact that the deeper causes of this phenomenon are based on the EUs mechanisms of interdependence and homogenization of traditional states, which take place during process of globalization and consequently possess a direct challenge to the classic, commonly accepted assumptions about the sovereign nation-state. This practically means that within the newly formed context, where the needs of people of different convergence of international networks, transnational borders, traditional nation-states have largely lost their autonomy and have suffered a drastic reduction in state sovereignty. Therefore, dealing with the transnational organized crime is almost impossible if each state relies solely on its forces.

In many European countries, perpetrators of organized crime invest in legal industries mainly in transport, finance, real estate, and hotel industry and nightlife businesses to facilitate their illegal activities and in order to be able to money laundering their illicit receipts.

Critical factors in the spread of transnational criminal networks in European territory are recognized the very geographical features of Europe and here it is necessary to mention the small to medium differences of the Member States of the Union, in the socio-economic and cultural diversity as well as the extremely large development of telecommunications networks (Patru, 2015).

As already noted, intertwined with state sovereignty is state security, the security of citizens, the ensuring obedience to the institutions, which are required and consist a priority of EU Member States, on the basis of treaties and common policies. It is interdisciplinary that the aspect of security is a structural background of the crisis, combined with the terrorist threat carried over into Europe and the accumulation of destabilizing situations around the Old Continent.

In most countries that have introduced lockdowns and cross-border traffic restrictions due to Covid-19, there has been a reduction in organized crime (Inside Story, 2020). This is a strong indication of how important for the fight against and suppression of cross-border and transnational crime is the protection of the borders of the EU Member States, as well as the effective cooperation of national and European bodies with the proper implementation of harmonized policies.

European mechanisms prevention on land and EU maritime external borders against cross-border organized crime

A historical review of European prevention mechanisms, starting from the decade of 1970 onwards, allows us to refer to the first organized platform for European counter-terrorism cooperation which was the TREVI Working Group (terrorism, radicalism, extremism, violence international), created in 1976 by the European Ministers of Justice and Home Affairs (Coolsaet, 2010). Under this intergovernmental umbrella a group of police and domestic officers of the then 10 European Communities addressed the issues of terrorism, immigration and asylum.

The 1985 Schengen Agreement abolishing the internal borders of the participants Member States for the sake of an external border area, although it did not specifically address the issue of terrorism, required enhanced cooperation between the police, the judiciary across Europe.

Under the Maastricht Treaty (1992) the members of the TREVI group were reorganized under the third pillar of the European Union dealing with Justice and Home Affairs Cases. The new Europol organization was set up to facilitate the exchange and coordination of information exchanged between criminals and in particular with information related to transnational crime.

In fact, since 2006 Europol has strengthened cooperation with FRONTEX which is a new European institution for management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union. This European service, renamed from 2016 to European Border and Coast Guard provides additional technical support to EU Member States, coordinating missions by aircraft, ships and trained personnel to their borders. The role of FRONTEX (EBGCGA) is coordinating by setting up dedicat-

ed networks between border authorities, while developing best practices between border authorities' principles for the effective protection and management of European borders.

Its powers evolved one step further with the so-called rapid intervention teams known as RABITs (Rapid Border Intervention Teams) in exceptional cases, as well as unusual and urgent. Its assistance was needed in the case of Greece in the autumn of 2010 on the Greek-Turkish border. The concession of powers to the European service increases police powers while providing an additional layer of control of immigration.

European checks on Member States have not changed despite the economic crisis and they are obliged to cooperate with the EU in the field of security and on the issue of border management. One of the contractual obligations of the EU now is to integrate policies and implement harmonized border guarding practices with the Integrated Border Management (IBM) plan under the guidance of the organization FRONTEX-EBGCGA. Member States undertake to impose sanctions on crossing the external border, which takes place without permission, except at the border points conclude bilateral agreements on the exchange of information on fight against crime preventively and suppressively, etc.

In addition, FRONTEX announced partnerships with university professors and industry executives, so that in the coming years to introduce latest border security technologies. On the other hand, under his auspices already operating on European territory (Greece, Italy, Portugal) with drones (DRONE) for border surveillance and further dismantling networks that smuggle migrants and drugs.

In addition, in the field of tackling cross-border organized crime, and European Maritime Safety Agency (EMSA) with the mission of search and rescue at sea and the fight against marine pollution, faces serious protection problems, especially in the Mediterranean suffering from the passage of ships leaving illegal waste and pollute seawater threatening the safety and health of both tourists and of the inhabitants of the Mediterranean basin. That is why he is more involved in issues maritime surveillance by extending its statutory objectives to tackling organized crime due to the transport of dangerous goods by sea chemical or nuclear waste containers.

In relation to the crime of illegal immigration, which was immediately top priority on the European agenda, Europol established the European Center in 2016 Illegal Trafficking in Immigrants, known as the European Migrant Smuggling Center (EMSC). As Throughout 2016, the EMSC received 11,942 reports through its communication network Europol - an increase of 34% compared to 2015. These were data for more than 17,400 suspects of illegal trafficking of migrants and helped to promote more than 2,000 hypotheses and 490 searches for forged identities.58 It is also reported that the automatic data exchange program between Frontex and Europol / EMSC (PEDRA PROJECT) in 2016 facilitated the processing of data on suspects with data on the methodology of execution (modus operandi) and the illegal cross-border organized routes of crime.

In addition, the European body Eurojust, the establishment of which is attributed in Germany and France, the countries that wanted to take measures to improve the judiciary cooperation between Member States, allows for the exchange of information and support and coordination of prosecutions. The nature of migrant trafficking cases requires more close cooperation between countries of origin, transit countries and countries of destination and these cases are therefore closely related to international judicial cooperation.

Also cooperation with third countries is worth mentioning. In view of the composition and complexity of this crime Eurojust remains committed to cooperation with European institutions and bodies, and introduced actions in the communication plan by the Commission to the European Parliament and the Council on the elimination of trafficking.

In addition, its statutory objectives include the support of the authorities of the Member States to facilitate their investigations and prosecutions in cross-border investigations of crime. Finally, in relation to cross-border fraud and cross-border economic crime, the European Anti-Fraud Office OLAF has a significant role to play project, when annually resolves more than

200 cross-border crime cases yielding over € 3 billion in the European budget.

The EU has identified that more and more organized crimes by criminal groups are carried out via the internet either due to the possibility of not easy tracking down the perpetrators or because of the pandemic that has broken out around the world and the consequent ban on the movement of citizens within the Union. From 2016, many initiatives have been launched with the aim of creating an effective and genuine security for the EU. The European agenda which replaced the policy guidelines for EU justice and home affairs, such as the Stockholm Agenda adopted in 2009, is what the Union's security for period 2015-2020. Nevertheless, the EU's foreign policy approach security under the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defense Policy (CFSP) continue to be a key component of the EU's security enhancement efforts within the EU.

Submitted by the Commission to the European Parliament on 24 July 2020 Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions communication on EU strategy for the Security Union. The goal is multidisciplinary, coordinated and an integrated approach to security in the EU area but also the cooperation with third countries for the integrated treatment of the Organized Crime. The fight against the organized remains key priorities in crime, terrorism and radicalization, as well as "crimes in digital age". The strategy focuses on strengthening and the best implementation of existing legal, practical and support tools.

The Priorities remain: (a) drug trafficking, (b) trafficking in firearms; (c) trafficking in human beings; (d) trafficking in human beings migrants, (e) environmental crimes, (f) trafficking in cultural goods, (g) economic and financial crimes and (h) the fight against money laundering347.

In May 2019, the interoperability framework between them was approved EU justice and home affairs information systems cases. This new architecture aims to improve efficiency and the effectiveness of new or upgraded information systems. The interoperability framework will lead to faster and more systematic information for law enforcement officials, border guards and immigration officials. It will contribute to the correct identification and the fight against impersonation. In order to realize the above aspirations, the implementation of interoperability should be a priority, both in both politically and technically. Close cooperation between EU agencies and all Member States will be of the utmost importance in achieving its goal of full interoperability by 2023.

Conclusion

This article demonstrates the rapid growth of cross-border organized crime and the ways in which criminal networks choose to exhaust and threaten stability and sovereignty of states through their cross-border business action. It also highlights the important role of borders in the action of the organized criminal groups and how the concept of cross-border, an integral component today in most forms of organized crime (e.g. trafficking and trafficking immigrants, women or international trade in psychoactive substances & weapons), needs to be thoroughly forensic study and investigation. Also, the need should not be sidelined balancing the legal necessity for the strictest possible regulations with the protection of individual freedoms, human dignity but also the preservation of the fundamental principles of a rule of law.

Today the complex criminal operations have the necessary political and economic means, so that disguised as legitimate businesses to cover their illegal nature without it is an exaggeration to say that they are now the invisible dominant players in politics, economic and social "chessboard", who seem to be moving a new, their own 'International law', for their protection and better coordination.

Borders have had, have and will have a crucial, perhaps the most vital role to play in successful action of criminal groups, by definition being visible or invisible gateways for any illegal activity, especially if we know that criminal operations are being set up around criminalization and bans, using the needs of the market to create new ones.

Sources

George Arambatzis, "Border and Security Issues in the European Union", 2018, retrieved from https://goo.gl/xzFChx.

Alina Daniela Patru, Considerations regarding Cross-Border Crime and Institutional Cooperation¨, 4 J.L. & Admin. Sci., vol 4, (2015).

European Council, European Security Strategy (EES), 2003 retrieved from https://www.consilium.europa.eu/media/30807/qc7809568elc.pdf.

Ath. Sykiotou, 'Human Trafficking in the Balkans. Victim, perpetrator and repressive strategies', Ant. Sakkoulas, Athens - Komotini, 2003.

Council of Europe, White Paper on transnational organized crime (2015) retrieved from https://edoc.coe.int/en/organised-crime/6837-white-paper-on-transnational-organized-crime.html, 139314GBR_White-paper -TransnatOrganisedCrime.pdf.

Rik Coolsaet, 'EU counterterrorism strategy: value added or chimera? International Affairs ', Royal Institute of International Affairs 1944, Vol. 86, No. 4, 2010.

Inside Story, 20-05-2020 retrieved from https://insidestory.gr/article/covid19-organomeno-egklima-epohi-koronoioy.

Efi Lambropoulou, Internal Security and the Society of Control, Review (Athens, 2001).

Christopoulos A., "Over time overview of the concept and measures to deal with organized crime in terms of substantive criminal law at international, European and domestic level legal order and its characteristic elements in the light of Greek case law ", Criminal Justice, 2014.

Abadinsky, H. (2013). Organized Crime (10th Edition). Australia: Wadsworth.

Emmanouela Mylonaki, "The Manipulation of Organized Crime by Terrorists: Legal and Factual Perspectives", International Criminal Law Review, vol. 2, (2002), p. 221-222 (213).

Pierre Hauck and Sven Peterke, "Organized Crime and Gang Violence in National and International Law", International Review of the Red Cross 92, no. 878 (2010): 407–436.

Council of Europe, White Paper on transnational organized crime, https://edoc.coe.int/en/organised-crime/6837-white-paper-on-transnational-organised-crime.html, 139314GBR_White-paper-TransnatOrganisedCrime.pdf.

Carrie Lyn Donigan Guymon, "International Legal Mechanisms for Combating Transnational Organized Crime: The need for a Multilateral Convention", Berkley Journal of International Law, (2000).

Charalambos Dimopoulos, Presentations in Criminology, Nomiki Bibliothiki, 2008.

Edward R. Kleemans, Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering, Crime & Justice, vol. 35, (2007).

Ath. Sykiotou, "European Union - Organized Crime - Illegal Trafficking in Human Beings: A peculiar dynamic-dialectical relationship", Criminal Chronicles (3) 2008.

GD Chloupi, Cross-Border and Transnational Organized Crime, Nomiki Bibliothiki, 2005.

Bajrektarevic, A. (2000). Trafficking in and Smuggling of human beings - Linkages to organized crime - International legal measures. Vienna: International Centre for Migration Policy Development.

Carrapico, H. (2011). Transnational organized crime as a security concept. In F. Allum, & S. Gilmour (Eds.), Routledge handbook of transnational organized crime. London: Routledge Handbooks.

Cusson, M. (2009). Contemporary Criminology - Annex: New forms of crime. Athens: Nomiki Bibliothiki.

Passas, N. (2002). Cross-border crime and the interface between legal and illegal actors, in Van Duyne, P. C., Von Lampe, K., & Passas, N. (eds.), Upperworld and underworld in cross - border crime. Nijmegen, the Netherlands: Wolf Legal Publishers.

Patru, A. D. (2015). Considerations regarding cross-border crime and institutional cooperation. (4), 206.

Roth, M. P. (2010). Global Organized Crime: A Reference Handbook. Santa Barbara: ABC - CLIO.

Russo, F. F. (2010). Cocaine: The complementarity between legal and illegal trade. University of Naples, Italy: Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF).

Picarelli, J. (2009). Human Trafficking & Organized Crime in the US & Western Europe. In Strategies against Human Trafficking: The role of the Security Sector (123-145). Geneva and Vienna: Centre for the Democratic Control of Armed Forces [DCAF] and Austrian National Defense Academy.

UNODC. (2010). Organized crime involvement in trafficking in persons and smuggling of migrants. Institute for International Research on Criminal Policy of Ghent University. United Nations Office on Drugs and Crime.

Von Lampe, K. (2016). Organized crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance (1st eds.). Thousand Oaks: CA: Sage.

Von Lampe, K. (2011). Re-conceptualizing transnational organized crime: Offenders as problem solvers. International Journal of Security and Terrorism.

Wagley, R. J. (2006). Transnational organized crime: Principal threats and U.S. responses. Washington, DC: Congressional Research Service

Williams, P., & Savona, E. (1996). The United Nations and Transnational Organized Crime. London: Routledge.

Zaitch, D. (2002). Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands. The Hague, the Netherlands: Kluwer Law International.

Williams, P., & Godson, R. (2002). Anticipating organized and transnational crime. Crime, Law and Social Change, 37 (4), 311- 355.

Schloenhardt, A. (1999). Organized Crime and the business of migrant trafficking. Crime, Law and Social Change.

Vlassis, Dimitri, "The UN Convention Against Transnational Organized Crime" at Berdal, Serrano, Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual? (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).

Vidali Sofia, Anti-Church Policy. From Minority to Organized Crime (Athens, Nomiki Bibliothiki 2014).

Katsios, Stavros, Rinsing of dirty money. The geopolitics of international finance system: The phenomenon of money laundering (Thessaloniki: Sakkoulas, 1998).

Berdal, Mats and Monica Serano, "Transnational Organized Crime and International Security: The New Topography" Berdal, Serrano, Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual? (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).

Grieco, Joseph, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", International Organization, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 485-507, The MIT Press. 498-500.

Platias, Athanasios, The New International System: Realistic Approach to International Relations (Athens: Papazisis, 1995).

James Sheptycki, Hager Ben Jaffel, Didier Bigo, "International Organized Crime in the European Union", European Parliament's Directorate General for International Policies – Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, November 2011.

INTERPOL, Global Strategy On Organized and Emerging Crime Summary, INTERPOL General Secretariat, Lyon, February 2017.

Matthew Robert Shillito, "Untangling the 'Dark Web': an emerging technological challenge for the criminal law", Information & Communications Technology Law, 28:2, 2019.

УДК 343.9

© Дамир Маратович Апкаев
старший преподаватель
кафедры уголовного права и криминологии
юридического факультета
ВЮИ ФСИН России,
г. Владимир
mail: damirrrhan@mail.ru
тел: 8(906)611-39-19

Apkaev D. M.
Lecturer of the criminal Law Department
and Criminology of the faculty of law
of THE VUI FSIN of

© Александр Сергеевич Логозинский,
курсант ФГКОУ ВО
«Нижегородская академия МВД России»
E-mail: logozinski.sasha@icloud.com

Logozinsky A. S.,
cadet of the Nizhny Novgorod
Academy of the Ministry of Internal Affairs
of Russia

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ЦЕЛЯХ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Using artificial intelligence to fightwith crime

Аннотация: в настоящей статье рассматриваются возможности использования искусственного интеллекта и нейронных сетей в борьбе с преступностью.

Abstract: This article discusses the possibilities of using artificial intelligence and neural networks in the fight against recidivism.

Ключевые слова: искусственный интеллект, нейронные сети, борьба с коррупцией, киберпреступность, кибермошенники.

Keywords: artificial intelligence, neural networks, fight against corruption, cybercrime, cyber fraudsters.

Развитие технологий открывает для преступников новые возможности. По мере развития преступлений должны развиваться и методы борьбы с ней, иными словами, «современные проблемы требуют современных решений». Следовательно, в борьбе с преступностью необходимо быть гибкими и изобретательными [5, с. 11]. В автоматизированном будущем искусственный интеллект в сочетании с наукой о данных и аналитикой даст возможность для борьбы с преступлениями – как для предотвращения, так и для расследования.

Люди – изобретательные существа, но трудолюбие – это качество, которого нам не хватает. Многократно выполнять одну и ту же задачу и обеспечивать качество - это то, в чем мы не очень хороши. Человек также связан эмоциями, которые могут влиять на принятие решения в зависимости от разных ситуаций.

Необходимо рассмотреть основные плюсы, которые может дать искусственный интеллект (далее – ИИ). Такие компании, как Yahoo!, используют ИИ для подготовки простых документов о спортивных событиях и выборах. ИИ получит доступ к интернету, найдет необходимую и актуальную информацию и превратит ее в отчет. В области электронной коммерции ИИ используется для персонализации веб-сайтов для клиентов – показывая им, чего они хотят, и рекомендуя им продукты. Илон Маск недавно написал в Твиттере, что люди скоро вызовут свои машины, а не пойдут к своей машине. ИИ используется для анализа фондового рынка и составления прогнозов, а не их человеческие аналоги.

Киберпреступность не стоит на месте, и с момента принятия конвенции о преступности в сфере компьютерной информации она серьезно шагнула вперед, появилось множество новых видов преступлений, совершаемых с использованием компьютерных технологий: фишинг, фарминг, кибертерро-

ризм, пиратство. Стали вырабатываться новые схемы совершения преступлений, которые значительно усложнили возможность их обнаружения, например, наркотики стали сбывать через даркнет. Финансовые компании стали внедрять в свою деятельность ИИ и нейронные сети для сокрытия своих киберследов преступлений и запутывания органов следствия. С каждым днем количество совершенных преступлений с использованием электронных средств увеличивается экспоненциально.

Борьба с киберпреступностью усложняется рядом факторов:

1) киберпреступники – это высококвалифицированные специалисты в области программирования; соответственно вычислить такую личность гораздо сложнее;

2) нехватка кадров, способных оказать противодействие кибермошенникам;

3) отсутствие возможности провести квалифицированную экспертизу, что приводит к трудностям доказывания факта совершения преступления;

4) трудно осуществлять контроль за киберпреступлениями, поскольку они постоянно обновляются и совершенствуются;

5) наука (киберкриминология), занимающаяся изучением киберпреступлений, находится на стадии формирования.

Необходимость охраны прав и свобод граждан неминуемо влечет за собой совершенствование средств и способов борьбы с преступностью, а также внедрение новых технологий для возможности оказывания противодействия киберпреступности.

В настоящее время пассивный режим работы электронных баз МВД России и других ведомствах устарел. Огромный массив информации вынуждает сотрудников правоохранительных органов тратить большое количество времени при работе с ним. Отсюда напрашивается необходимость усовершенствования баз путем внедрения ИИ в алгоритм их работы [4, с. 70].

Необходимо создать такую систему, которая на основе имеющихся в ней данных анализировала бы ситуацию, получаемую в онлайн-режиме через камеры видеонаблюдения, а также обобщало бы ее.

Такая система позволит сэкономить как временные, так и финансовые затраты на розыск лиц, совершивших преступления. Позволит пресечь преступные посягательства еще на стадии покушения. Этого можно достигнуть путем внедрения нейронных сетей.

Нейронные сети – это то, что позволяет находить некоторые зависимости в свойствах данных. Они способны самосовершенствоваться и учиться, что делает их похожими на человеческий мозг. Мы можем встретиться с нейросетями, например, попросив голосового помощника включить нам что-то (музыку, фильмы) или ответить на какой-либо вопрос.

Нейроны помогают банкам принять решение по поводу выдачи кредита, решают, какую рекламу нам показать на основе предыдущих поисковых запросов в интернете. ИИ позволяет сократить большинство сотрудников техподдержки при решении стандартных запросов пользователей.

В связи с этим можно использовать нейросети при:

1) анализе поступивших заявлений и выдвижении простых следственных версий, определить направления их проверки;

2) выстраивании следовой картины, полагаясь на данные предыдущих уголовных дел;

3) предложении вариантов действий следователю в условиях информационной недостаточности;

4) поиске компьютерных файлов, сокрытых стеганографией или ADS, расшифровании их, подборке к ним пароля;

5) повышении эффективности при выявлении подлогов в документах путем автоматизации их признаков.

В связи с этим необходимо обеспечить равные технические возможности для всех подразделений правоохранительных органов и объединить базы данных, а также оперативно-справочные учеты. За основу целесообразнее брать базу данных ГИАЦ МВД, так как она содержит технические возможности для реализации.

Так, в ФБР ИИ применяется для обработки аудио-, видеофайлов, при банковских транзакциях. Ведутся и редактируются биометрические базы данных. Выявляются слу-

чаи мошенничества и взлома платежных систем POLPAY. Обнаруживаются и удаляются вредоносные программы в платежных системах. Изучается индивидуальный почерк хакера, обнаруживаются сетевые атаки и их локализация с помощью ИИ Mayhem [2, с. 147].

Применение нейронных сетей может выявить проявление коррупции. Ученые заявили о том, что можно спрогнозировать преступления коррупционной направленности на период до трех лет. Для этого необходимо ИИ научить делать расчеты на основании макроэкономических и политических показателей в зависимости от характеристик конкретного региона [4, с. 30].

Также при использовании ИИ для противодействия коррупции решается ряд задач:

1) предупреждение коррупционных преступлений. Спрогнозированные ИИ преступления коррупционной направленности повысят эффективность выявления коррупционеров и возможность пресечения их деятельности, что будет побуждать чиновников отказаться от коррупционной деятельности;

2) повысится уровень доверия населения к антикоррупционным мерам, применяемыми органами государственной власти. Эффективная работа ИИ в области противодействия коррупции будет способствовать повышению уровня доверия граждан к власти;

3) автоматизация системы борьбы с коррупцией позволит обеспечить оперативный сбор интересующей информации и применение мер по ее предотвращению;

4) создастся такой механизм противодействия коррупции, который будет функционировать без человека.

Примером эффективности использования ИИ может служить система Zero Trust, она позволила выявить тысячи коррупционеров и собрала доказательственную базу. Работа этой системы была основана на сопоставлении баз данных разных уровней с доходами и расходами государственных служащих. Это позволило выявить распространённые коррупционные правонарушения, например, махинации при производстве тендеров, необоснованную передачу прав собственности на ценное имущество, злоупотребления в сфере земельных отношений и др. Конечно, система не могла однозначно указывать на совершение конкретного коррупционного преступления или правонарушения, но она анализировала огромный массив информации, экономя время и позволяя оператору сосредоточиться на более важных моментах.

Также Великобритания использует информационные технологии для борьбы с преступностью. Здесь впервые был использован робот системы ИИ ACE, разработанный компанией Ravn. Он появился в органе прокуратуры Serious Fraud Office (далее – SFO). SFO специализируются на сложных в раскрытии случаях мошенничества, коррупции, взяточничества. Принцип работы ACE совместим с принципом работы следователя. Также робот способен пополнять собственную базу данных и обучаться идентификации необходимых документов и получению из них информации, имеющей значение для расследования преступления.

ИИ в сфере борьбы с преступностью станет огромным бонусом. Преступления совершаются людьми, и человек как логическое существо следует шаблону – какими бы случайными ни старались быть. Преимущество ИИ заключается в том, что он может обнаружить закономерности в поведении человека, он сможет предсказать, как человек будет действовать, и в этом сила ИИ.

Так, в 70-х годах прошлого века в США сотрудники полиции занимались поиском серийного убийцы Зодиака. По официальным данным, им совершено 5 убийств, но, как утверждается, количество жертв достигает 37. Он написал в полицию 4 шифра для выяснения своей личности, которые невозможно разгадать для большинства экспертов. Только один из 4 шифров был раскрыт. В современное время компьютер под названием CARMEL был настроен так, чтобы думать, как убийца Зодиак. Таким образом, CARMEL проходит через интернет, чтобы получить миллиарды ключей, чтобы попытаться раскрыть шифр Зодиака. Это то, что человек не может сделать сам.

ИИ имеет гораздо больше возможностей, таких как обнаружение выстрелов, улучшение анализа видеозаписей с камер видео-

наблюдения, прогнозирование будущих мест преступности и прогнозирование того, кто будет совершать преступления в будущем.

Благодаря ИИ прошлые преступления могут предсказать возможность будущего преступления, а также где и когда оно может произойти. Этого можно достичь, проанализировав прошлые преступления, найдя сходство, а затем придумав прогнозный анализ. Их алгоритм может помочь полиции сохранять бдительность в прогнозируемых областях [1, с. 4].

ИИ может помочь нам бороться с преступностью совершенно по-новому. По мере того, как использование искусственного интеллекта увеличивается, будет уменьшаться количество преступлений, поскольку прогнозный анализ предотвратит преступность, и когда он начнет доказывать свою ценность, начнет сдерживать потенциальных преступников, и именно так можно бороться с преступностью.

Таким образом, искусственный интеллект, работа которого основана на нейронных сетях и алгоритмах самообучения, может стать эффективным помощником в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Список литературы

1. Арыстанбеков М. А. Внедрение искусственного интеллекта в сферу борьбы с преступностью / М. А. Арыстанбеков // Актуальные проблемы современности. – 2021. – № 4(34). – С. 1-10.
2. Слесарева А. М., Смирнов В. М. Искусственный интеллект в деятельности сотрудников ОВД: система распознавания лиц / А. М. Слесарева, В. М. Смирнов // Тенденции развития науки и образования. – 2021. – № 79-1. – С. 147-149.
3. Попова Н. Ф. Применение технологий искусственного интеллекта в правоохранительной деятельности / Н. Ф. Попова // Административное право и процесс. – 2021. – № 3. – С. 29-32.
4. Мишин С. А., Мишин А. В. Возможные направления применения искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации / С. А. Мишин, А. В. Мишин // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2021. – № 7-3. – С. 68-74.
5. Ткачук Т. А., Михайлов А. Е., Цапанов Р. Е. Социальная инженерия как способ манипуляции людьми с целью получения информации или доступа к ней: обзор проблемы / Т. А. Ткачук, А. Е. Михайлов, Р. Е. Цапанов // Вестник Владимирского юридического института. – 2021. – № 4(61). – С. 110-113.

УДК 347.9

© 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

© Алина Алексеевна Кулакова,
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир,
e-mail: alina.kulakova.00@inbox.ru

A. A. Kulakova,
Student of Law Faculty,
Vladimir branch of the RANEPA,
Vladimir

ПЕРЕПИСКА В МЕССЕНДЖЕРАХ И СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ КАК ДОКАЗАТЕЛЬСТВО В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Correspondence in messengers and social networks as evidence in civil proceedings

Аннотация: статья посвящена использованию переписки в мессенджерах и социальных сетях в качестве доказательства при рассмотрении гражданских дел в суде. Приведены понятия электронного документа, электронного сообщения, исследуется история их применения в гражданском процессе. Проанализированы проблемные вопросы использования электронных доказательств, критерии определения их допустимости и достоверности. Представлены пути решения проблем, выявленных при анализе судебной практики.

Annotation: The article dwells upon the use of correspondence in messengers and social networks as evidence when considering civil cases in court. The concepts of an electronic document, an electronic message, and the history of their application in civil proceedings are investigated. The problematic issues of the use of electronic evidence, criteria for determining their admissibility and reliability are analyzed. The ways of solving the problems identified in the analysis of judicial practice are presented.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, электронное доказательство, электронный документ, электронная переписка.

Keywords: civil proceedings, electronic evidence, electronic document, electronic correspondence.

При стремительной информатизации всех сфер общественной жизни происходит постоянное развитие и средств массовой коммуникации. Социальное взаимодействие постепенно переходит в дистанционный онлайн-формат посредством использования мессенджеров и социальных сетей. В этой связи осуществляемая через указанные средства коммуникации электронная переписка все чаще используется в качестве доказательства позиции сторон при рассмотрении различных категорий дел.

Представляя электронную переписку как доказательство при рассмотрении судебного спора, стороны намереваются как установить сам факт направления сообщений, имеющих юридическое значение, так и подтвердить ими конкретные обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения дела. Однако судебная практика, складывающаяся при заявлении сторонами о доказательствах в виде переписки в мессенджерах или соцсетях, не отличается единообразием. Суды не всегда принимают такие виды доказательств, даже в тех случаях, когда они лежат в основе обозначенной стороной позиции по делу. В некоторых случаях, принимая электронную переписку в качестве доказательства, судьи не ссылаются на неё в мотивировочной части судебных актов [11, с. 33].

Для исследования вопроса о применении переписки в социальных сетях и мессенджерах в качестве доказательства в гражданском процессе следует определить

правовую природу электронных доказательств.

В юридической литературе отмечается, что электронные доказательства представляют собой разновидность электронных документов [10, с. 58]. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149 «Об информации, информационных технологиях и защите информации» под электронным документом понимается информация, созданная при помощи электронных вычислительных машин, которая может быть обработана информационной системой и передана по телекоммуникационным сетям [2].

Поскольку п. 2 ст. 434 Гражданского кодекса РФ предусмотрена возможность заключения договора путем обмена электронными документами, последние в течение многих лет часто использовались в гражданском процессе в качестве доказательства совершения сделки.

Прорыв в области процессуального признания электронных документов произошел с 2017 года, когда в Гражданский процессуальный кодекс РФ были внесены изменения, связанные с применением электронных документов в судах [1]. Помимо предоставления участникам процесса возможности подавать процессуальные документы в суд в электронном виде изменения в законодательстве касались и расширения понятия письменных доказательств. С момента вступления в силу указанных изменений к письменным доказательствам стали относиться в том числе и документы, полученные посредством сети «Интернет», а также документы, подписанные электронной подписью.

Вместе с тем в российском законодательстве не содержится дефиниции электронного документа как процессуального доказательства, отсутствуют также указания на признаки, позволяющие признать такой вид доказательства допустимым и приобщить его к материалам дела. Указанное обстоятельство представляется существенным пробелом в правовом регулировании института доказывания в целом, препятствующим формированию единой судебной практики и вынуждающим суд действовать по собственному усмотрению. Сложность принятия судом решения относительно допустимости электронного доказательства усугубляется и тем, что разъяснения Верховного суда РФ по данному вопросу, которые даны в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 26.06.2008 г. № 13 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции» [3] и постановлении Пленума Верховного суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» [4], также не затрагивали указанную проблему.

В юридической литературе вопрос правовой природы электронных доказательств также является дискуссионным. Так, по мнению Журавлевой М. Д., Решетняк В. И., Смагиной Е. С., электронные доказательства не следует выделять в качестве отдельного вида, достаточно отнесения их к уже существующим и законодательно закрепленным – письменным, вещественным доказательствам, аудио- и видеозаписи, в зависимости от содержания информации, представленной в электронной форме [13, с. 150]. Ряд ученых не согласны с идеей отнесения электронных документов к письменным доказательствам в чистом виде, мотивируя отсутствием конкретной письменной, бумажной формы [12, с. 25]. Существует точка зрения об отнесении таких доказательств к средствам установления обстоятельств с неопределенным статусом. Но большинство авторов обоснованно полагают, что необходимо выделить электронные доказательства в новый, отдельный вид средств доказывания [13, с. 150]. Действительно, хотя в настоящее время законодатель и относит электронные документы к подвиду письменных доказательств, все же специфика их получения посредством информационно-телекоммуникационной связи не позволяет приравнять к традиционным документам на бумажном носителе.

Следует отметить, что ведущим свойством любого процессуального доказательства является наличие информации, имеющей значение для рассмотрения дела и формирующей убеждение суда относительно конкретных обстоятельств по делу. При этом такая информация должна обладать определёнными свойствами:

допустимость, достоверность и достаточность. Соответственно электронный документ как доказательство в гражданском процессе также должен отвечать указанным требованиям, чтобы суд мог принять его и использовать для обоснования принятого решения.

Допустимость доказательства подразумевает его получение в соответствии с законодательно установленными требованиями к процессуальной форме. По общему правилу для признания электронного документа допустимым доказательством требуется наличие электронной подписи, что придает ему юридическую силу, позволяя определить автора документа и отсутствие искажения информации. Тем не менее большая часть представляемых в суд электронных документов (в первую очередь это касается переписки в социальных сетях и мессенджерах) не имеет электронной подписи. В этой связи они не могут быть приравнены к письменным документам на бумажном носителе и обладать процессуальным статусом электронного документа. В юридической литературе по гражданскому процессу такую переписку относят к отдельной разновидности документов – электронным сообщениям [12, с. 24].

Таким образом, возникает необходимость придания юридической силы электронным сообщениям. Например, переписка в мессенджерах или социальных сетях может быть признана судом в качестве доказательства, если источник и адресат сообщений достоверно идентифицируются и такой способ обмена информацией предусматривался договором. При этом имеет место правовая фикция, поскольку лицо будет считаться непосредственным отправителем сообщения с закрепленного за ним электронного адреса, если не доказано иное.

При отсутствии индивидуализирующих признаков участников переписки суд может не принять такое доказательство. Так, при рассмотрении Воронежским областным судом апелляционной жалобы по делу № 33-6460/2021 о неосновательном обогащении ответчиками представлена распечатка фрагмента переписки в электронном сервисе обмена быстрыми сообщениями WhatsApp. Рассмотрев указанный документ, суд пришел к выводу, что он является недостоверным доказательством, поскольку не содержит сведений об участниках переписки [6].

Как правило, электронные сообщения не рассматриваются судами как единственные доказательства, а изучаются в совокупности и взаимосвязи с другими видами доказательств и подтвержденными обстоятельствами по делу. Для подтверждения допустимости такого доказательства суд также проводит оценку содержания электронных сообщений. Так, если возникает вопрос о признании договора заключенным, суд может исследовать переписку в мессенджерах и соцсетях на предмет обсуждения и согласования существенных условий сделки.

Суд также оценивает факт получения и прочтения электронных сообщений, представляемых в качестве доказательств. Так, решением Ленинского районного суда г. Оренбурга от 15.09.2020 по делу № 2-3751/2020 об оспаривании приказа об увольнении и восстановлении на работе, оставленным без изменения апелляционным определением Оренбургского областного суда от 24.12.2020 и кассационным определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 29.04.2021, представленное ответчиком уведомление об увольнении, отправленное истцу по электронной почте на адрес последнего, не принято в качестве достоверного доказательства. При этом отказ в принятии электронного уведомления в качестве доказательства по делу суд мотивировал недоказанностью получения и прочтения истцом электронного сообщения, а также отсутствием подтверждения сложившейся между сторонами практики обмена электронными сообщениями [5].

В некоторых случаях возникает необходимость проведения судебной экспертизы (ст. 79 Гражданского процессуального кодекса РФ) для оценки достоверности доказательства. Это связано с некоторой уязвимостью содержащейся в электронных документах и сообщениях информации, которая может быть подвергнута изменению со стороны третьих лиц либо преднамеренному искажению самими сторонами. Поэтому судом назначается экспертиза при возникновении сомнений в подлинности представленных в качестве доказательств электронных сообщений, либо когда стороны оспаривают их содержание.

В том, что касается требования относимости электронных доказательств, следует отметить, что они должны непосредственно относиться к рассматриваемым в деле обстоятельствам и являться средством установления истины, с учетом законодательно установленных требований по сбору и хранению информации.

Исследователи в области процессуального права отмечают проблемы, связанные с отсутствием в законодательстве регламентированных установок относительно формы электронных доказательств и порядка их предоставления и приобщения к делу [10, с. 58]. Возможно предположить, что переписка в мессенджерах и социальных сетях может быть представлена на обозрение суду при помощи любого цифрового носителя информации либо в виде распечатанных на бумажном носителе электронных документов, скриншотов.

Дискуссионным является вопрос о необходимости заверения представляемой в материалы дела электронной переписки.

Согласно ч. 2 ст. 71 Гражданского процессуального кодекса РФ, письменные доказательства представляются в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии. Таким образом, в ситуации наличия нотариально заверенной копии электронной переписки вопросов с принятием ее в качестве доказательства по делу не возникает. Так, решением Выборгского районного суда Санкт-Петербурга от 04.08.2021 (оставленным без изменения определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2022) приняты в качестве доказательства по делу № 2-2788/2021 удостоверенные Б., временно исполняющим обязанности нотариуса нотариального округа Санкт-Петербурга, сообщения, направленные посредством программы обмена электронными сообщениями WhatsApp и содержащие обсуждения истца и ответчика относительно предмета спора [7].

В случае отсутствия заверенной копии электронной переписки, представляемой в материалы дела, данный вопрос остается на судебное усмотрение в связи с отсутствием единообразной судебной практики и разъяснений Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ.

Так, Санкт-Петербургский городской суд в апелляционном определении от 02.12.2014 № 33-19549/2014, отменяя решение Московского районного суда Санкт-Петербурга по делу № 2-5342/2014, указывает, что, согласно статье 71 ГПК РФ, для разрешения дела необходимо нотариальное удостоверение документа, содержащего распечатанную на бумаге переписку сторон. Вместе с тем Санкт-Петербургский городской суд отмечает, что при рассмотрении спора в первой инстанции суд не указывал на необходимость представления нотариально удостоверенного письменного доказательства, а ответчик не уклонялся от доказывания, в связи с чем не находит оснований для вывода о представлении ненадлежаще оформленного письменного доказательства [8].

Аналогичная позиция занята и судебной коллегией Омского областного суда, которая в апелляционном определении от 16.05.2018 по делу № 33-2994/2018 обращает внимание на то, что отсутствие нотариально заверенной копии электронной переписки не свидетельствует о ее недостоверности, если в судебном заседании надлежащим образом проведен осмотр переписки и исследовано ее содержание [9].

В заключение следует отметить, что использование электронных доказательств, в том числе переписки в социальных сетях и мессенджерах, представляет собой перспективное направление развития института доказательств и доказывания в гражданском процессуальном праве. Участившееся использование таких доказательств в судебной практике подтверждает указанный вывод. Вместе с тем представляется необходимым унифицировать законодательство и привести к единообразию судебную практику в части решения вопроса о критериях допустимости и достоверности таких видов доказательств в гражданском процессе, а также формы и порядка их представления на рассмотрение суда.

В целях устранения вопросов неопределенности рассматриваемых средств доказывания предлагается, в частности, внести изменения в ч. 2 ст. 71 Гражданского процессуального кодекса РФ, дополнив ее абзацем,

в котором предусмотреть, что в случае, если сторона в качестве доказательства представляет скриншот (снимок экрана) страницы сети «Интернет», содержащий информацию о дате и времени его получения, наименовании интернет-сайта, а также данные о лице, которое произвело выведение скриншота страницы на экран, и использованной для этого компьютерной технике, то такой скриншот страницы приравнивается к надлежащим образом заверенным копиям документа, и представления нотариально удостоверенной копии электронной переписки не требуется.

Представляется также целесообразным в ст. 71 Гражданского процессуального кодекса РФ добавить абзац, в котором будет установлено, что переписка в мессенджерах квалифицируется как подлинный документ в том случае, если сторона представляет на обозрение в судебном заседании техническое устройство, содержащее данную переписку, доступную для исследования судом. В этом случае бремя опровержения содержащейся в такой переписке информации возлагается на другую сторону.

Кроме того, предлагается разработать унифицированные правовые требования относительно формы электронных доказательств, а также единый порядок придания электронной переписке юридической силы, например, путем ее заверения нотариусом, провайдером интернет-услуг или средств связи.

Список литературы

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4532.
2. Об информации, информационных технологиях и защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ст. 3448.
3. О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2008 № 13 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 10.
4. О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 4.
5. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 29.04.2021 № 88-9439/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда от 26.10.2021 по делу № 33-6460/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2022 № 88-5468/2022 по делу № 2-2788/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 02.12.2014 № 33-19549/2014 по делу № 2-5342/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Апелляционное определение Омского областного суда от 16.05.2018 по делу № 33-2994/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Балашов А. Н. Обеспечение электронных доказательств в гражданском судопроизводстве / А. Н. Балашов // Перспективы развития гражданского процессуального права: сборник статей по материалам III Международной научно-практической конференции. – СПб., 2019. – С. 56-58.
11. Журавлева М. Д. Электронная переписка как доказательство в гражданском судопроизводстве / М. Д. Журавлева // Гуманитарные и политико-правовые исследования. – 2020. – № 4 (11). – С. 31-38.
12. Калентьева Т. А., Карпухина А. А. Электронный документ как доказательство: проблема обеспечения достоверности / Т. А. Калентьева, А. А. Карпухина // Актуальные проблемы правоведения. – 2019. – № 1 (61). – С. 24-30.
13. Кочеткова Е. А. Об использовании электронных доказательств в цивилистическом процессе / Е. А. Кочеткова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – № 3. – С. 148-155.

УДК 342.9

© Альбек Аликович Геуков,
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: beku4@mail.ru

Geukov Albek Alikovich,
student of the faculty of law,
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

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

Sizova Alla Sergeevna,
Candidate of Legal Sciences
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

On the issue of improving the state-legal regulation of the institute of evidence in administrative proceedings

Аннотация: в статье рассматриваются теоретические и правовые основы административного производства. Исследуются особенности доказывания в административном процессе. Выявляются проблемы в исследуемой сфере правоотношений. В частности, отмечается, что институт доказывания в административном производстве содержит немало пробелов. Так, в КоАП РФ отсутствует перечень сведений, которые можно отнести к доказательствам. Поэтому предлагается дополнить ст. 26.2 КоАП РФ списком доказательств, их источниками, требованиями к относимости и допустимости доказательств. Кроме того, в КоАП РФ отсутствуют какие-либо положения о порядке собирания доказательств, их исследовании и оценивании. Следовательно, нормативная конструкция института доказательств и доказывания требует дополнительных важных и существенных уточнений, а также закрепления более конкретных формулировок в содержании процессуальных норм КоАП РФ.

Abstract: The article discusses the theoretical and legal foundations of administrative proceedings. The features of proof in the administrative process are investigated. The problems in the studied sphere of legal relations are revealed. In particular, it is noted that the institution of proof in administrative proceedings contains many gaps. So, in the Administrative Code of the Russian Federation there is no list of information that can be attributed to evidence. Therefore, it is proposed to supplement Article 26.2 of the Administrative Code of the Russian Federation with a list of evidence, their sources, requirements for the relevance and admissibility of evidence. In addition, there are no provisions in the Administrative Code of the Russian Federation on the procedure for collecting evidence, their investigation and evaluation. Consequently, the normative structure of the institute of evidence and proof requires additional important and significant clarifications, as well as fixing more specific formulations in the content of the procedural norms of the Administrative Code of the Russian Federation.

Ключевые слова: административный процесс, административное производство, доказывание, доказательства, административное право.

Keywords: administrative process, administrative proceedings, proof, evidence, administrative law.

Доказательства в административном производстве оказывают непосредственную помощь судье или должностному лицу, рассматривающему соответствующее дело, в формировании правильного и объективного понимания фактических обстоятельств совершенного деяния. При этом наиболее важное значение из всех доказательств

имеют документы, фиксирующие определенные данные, касающиеся тех или иных событий в рамках, например, дела об административном правонарушении. В большинстве случаев именно документы выступают в качестве единственных доказательств по конкретному делу. Указанные обстоятельства обусловливают актуальность выбранной темы исследования.

Следует отметить, что административно-процессуальное право отличается от других процессуально-правовых отраслей юридической науки наполнением процессуальных норм, что естественным образом порождает желание ученых-процессуалистов проводить научное сравнение положений таких норм на предмет смыслового содержания, его сходства и отличия с точки зрения единой концепции процессуального доказывания.

КоАП РФ [2] раскрывает институт доказывания и доказательств достаточно сжато и, как представляется, менее содержательно по отношению к другим процессуальным кодексам. В связи с чем возникают предпосылки к научному анализу соответствующих норм КоАП РФ и другого процессуального законодательства на предмет сопоставления законодательной проработанности и эффективности в целях практического применения.

В различных видах судопроизводства, включая судопроизводство по делам об административных правонарушениях, под доказыванием понимается мыслительная (логическая) и практическая деятельность участвующих в деле лиц, направленная на обоснование своей позиции и не противоречащая методам этого судопроизводства. Е. А. Нахова отмечает, что проблема логической природы доказывания наиболее проработана в философской науке и науке уголовно-процессуального права, а выработанные ими положения весьма гармонично сообразуются с доказыванием в делах об административных правонарушениях, основываясь на формальной стороне мыслительной (логической) деятельности субъектов [6].

В свою очередь, А. Б. Дудаев делает вывод о тождественности выражений «логическое доказывание определенных обстоятельств лицами, участвующими в деле» и «процессуальная деятельность субъектов, направленная на доказывание определенных обстоятельств» [7].

Н. Г. Елисеев указывает, что, исходя из целей и задач административно-деликтного права, включая принцип презумпции невиновности, методом доказывания в делах по административным правонарушениям является метод властных предписаний, с некоторым содержанием в себе принципа диспозитивности (ст. 25.1 КоАП РФ) [8]. Следует также согласиться с позицией А. Б. Дудаева и Н. В. Филонова, согласно которой доказывание в административно-деликтных правоотношениях относится к числу основных положений, значение которых необходимо рассматривать как с точки зрения теоретической составляющей, так и со стороны практического применения [9].

На значимость доказывания указывает и то, что ряд административных правонарушений по степени общественной опасности граничит с уголовно наказуемыми преступлениями, в частности правонарушения, предусмотренные статьями 6.1.1 (побои), 6.8 (незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов), 7.27 (мелкое хищение), 20.1 (мелкое хулиганство) КоАП РФ и др. Следовательно, процесс доказывания необходим для разграничения административных правонарушений от уголовных преступлений, в связи с чем на должностных лиц, осуществляющих доказывание, возлагается немалая ответственность, а также предъявляются процессуальные требования, определяющие их активное участие в доказывании в целях объективного разрешения дела.

Целью доказывания выступает установление истины об обстоятельствах, которые имеют значение для верного разрешения дела, в административном процессе. Задача доказывания - полностью, всесторонне утвердить истинность суждения. Из вышеизложенного необходимо сделать вывод,

что доказывание – это деятельность уполномоченных на то органов и судей в процессе установления обстоятельств, на основе которых можно сделать вывод и принять решение по делу.

Обстоятельства, подлежащие выяснению, определены ст. 26.1 КоАП РФ. В содержании указанной нормы КоАП РФ понятие «предмет доказывания» не определено, однако с учетом того, что указанное понятие содержится в названии рассматриваемой правовой статьи, представляется возможным сделать умозаключение о тождественности указанного понятия с понятием, сформулированным как «обстоятельства, подлежащие выяснению».

Для более полного понимания раскрываемого вопроса о предмете доказывания необходимо провести краткий анализ каждого из обстоятельств в рассматриваемой норме.

Следует отметить, что понятия «предмет доказывания» и «пределы доказывания» взаимосвязаны как искомый результат и действия, необходимые для его получения. При этом пределы доказывания устанавливаются посредством необходимой и достаточной совокупности доказательств по делу, в целях вынесения законного, обоснованного и правильного решения. Вместе с тем названные категории доказывания имеют собственное содержание и отличаются законодательным закреплением. Так, предмет доказывания имеет процессуальную природу и прямо содержится в нормах КоАП РФ, тогда как пределы доказывания основаны на логической конструкции и зависят от конкретных обстоятельств по делу.

Необходимо также отметить, что перечень обстоятельств, приведенных в ст. 26.1 КоАП, имеет значительное сходство с обстоятельствами, которые подлежат доказыванию в соответствии со ст. 73 УПК РФ. Данное сходство обусловлено природой регулируемых отношений как в случае совершения преступления, так и при совершении административного правонарушения, имеющих публично-правовой характер. В обеих отраслях права в лице субъекта властных полномочий (прокурора, следователя, дознавателя, должностного лица или юрисдикционного органа) выступает государство, которое осуществляет функцию своей защиты (в том числе превентивную функцию), а также защиты общества (публичные интересы) от преступных (противоправных) посягательств.

Одновременно необходимо указать, что приведенное выше сходство по правовой природе регулируемых отношений их не отождествляет, так как названные отрасли имеют различный предмет, а также отличные цели и задачи производства по делу. Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод о сходстве предмета доказывания административного процесса с процессом уголовным и существенном отличии названных отраслей от гражданского процессуального законодательства.

Институт доказательств и доказывания не лишен пробелов, что объясняется относительной «молодостью» данного института. Ведь до середины XX века не было разработано единого нормативного правового акта, который раскрывал бы как понятие административного правонарушения, так и требования к формированию и применению доказательств в административном производстве.

В настоящее время множество фактов и информационных источников, которые могут быть отнесены к доказательствам по делу, урегулированы не КоАП РФ, а другими отраслевыми кодифицированными актами, например, УПК РФ [4]. Вместе с тем ни один из нормативных правовых актов не содержит определения доказательств, равно как не содержит и их перечня. Поэтому видится целесообразным внести изменения в ст. 26.2 КоАП РФ, дополнив её нормами, раскрывающими такие существенные элементы института доказывания, как перечень доказательств, источники доказывания, требования к относимости и допустимости доказательств и т.д.

Кроме того, представляется правильным посвятить отдельную статью основному источнику доказательств по делам об административных правонарушениях – докумен-

там. Также необходимо дополнить КоАП РФ отсутствующими в настоящее время положениями о порядке собирания доказательств, их исследовании и оценивании.

Следует отметить, что правоприменительная практика наглядно демонстрирует недостатки в научной проработанности рассматриваемого института административно-деликтного права, в частности на практике выявлено отсутствие специальной нормы, раскрывающей положение о недопустимости доказательств, а также норм, раскрывающих элементы (этапы) доказывания и процессуальные свойства доказательств. В связи с чем правовая (нормативная) конструкция института доказательств и доказывания требует дополнительных важных и существенных уточнений, а также закрепления более конкретных формулировок в содержании процессуальных норм КоАП РФ. При этом внесение конкретики в содержательную часть рассматриваемых норм необходимо в целях наибольшего приближения к их буквальному толкованию правоприменителем, что, безусловно, положительно повлияет на единообразие правоприменения в целом.

В настоящее время законодательством установлена ответственность только за дачу ложных показаний по обстоятельствам административного правонарушения, и применяется данный вид ответственности крайне редко, в том числе и по таким причинам, что зачастую судьи не знают, на что, кроме внутреннего убеждения, ориентироваться при оценке доказательств. Необходимо дополнить КоАП РФ соответствующими нормами об ответственности для физических или должностных лиц за непредставление или несвоевременное представление сведений, истребуемых лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении.

Основным субъектом доказывания является лицо, которое привлекается к административной ответственности. Именно оно должно доказать свою невиновность, что противоречит презумпции невиновности и ст. 1.5 КоАП РФ. Бремя доказывания должно лежать на судье или должностном лице, но никак не на обвиняемом в совершении административного правонарушения.

Таким образом, сходство многих элементов доказательственного права свойственно для большинства процессуальных отраслей права, включая административно-деликтное. Юридическая теория доказательств в отечественном праве на современном этапе развития представляет собой целостную концепцию с четкой структурой и устойчивым набором элементов, вне зависимости от того, в каком унифицированном законодательстве эти элементы реализованы. Ключевые компоненты доказательственного права представлены во всех отраслевых науках, при этом содержание этих компонентов принципиального отличия не имеет, за исключением номеров статей законодательных актов, в которых они реализованы. Безусловно, это не только удобно для осуществления судопроизводства, но и создает предпосылки к возможному объединению таких норм в рамки единого концептуального законодательного акта.

Подводя итог всему вышесказанному, следует подчеркнуть, что в настоящее время институт доказывания в административном производстве содержит немало пробелов. Так, в КоАП РФ отсутствует перечень сведений, которые можно отнести к доказательствам. Поэтому предлагается дополнить ст. 26.2 КоАП РФ списком доказательств, их источниками, требованиями к относимости и допустимости доказательств. Также видится целесообразным сформулировать и законодательно закрепить понятие документа как источника доказательств по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, в КоАП РФ отсутствуют какие-либо положения о порядке собирания доказательств, их исследовании и оценивании. Следовательно, нормативная конструкция института доказательств и доказывания требует дополнительных важных и существенных уточнений, а также закрепления более конкретных формулировок в содержании процессуальных норм КоАП РФ.

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: https://pravo.ru.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022, с изм. от 19.05.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. I, ст. 4921.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391.
6. Нахова Е. А. Доказательственное право в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр). – СПб. : ВВМ, 2017.
7. Дудаев А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1999.
8. Елисеев Н. Г. Основные понятия доказательственного права // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 1. – С. 4-12.
9. Дудаев А. Б., Филонов Н. В. Значение доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях и его субъекты // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 4 (50).

УДК 342.9

© Альбек Аликович Геуков,
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: beku4@mail.ru

Geukov Albek Alikovich,
student of the faculty of law,
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

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

Sizova Alla Sergeevna,
Candidate of Legal Sciences
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И ПРОБЛЕМАХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

On the issue of the essence and problems of the functioning of the institute of evidence in administrative proceedings

Аннотация: в статье исследуются проблемы доказывания в административном производстве. Рассматриваются особенности доказательств в административном процессе. Формулируются рекомендации по организационно-правовым основам в исследуемой сфере. В частности, обосновывается необходимость установления обязанности для граждан доказывать свою невиновность. Также отмечается необходимость значительного усиления контроля над должностными лицами и органами, рассматривающими административные дела, а также повышения их юридической грамотности. Помимо перечисленного видится целесообразным обеспечение модернизации средств современной техники, обеспечивающей административно-юрисдикционные процедуры, в целях более качественной фиксации доказательств по административному делу.

Abstract: The article examines the problems of proof in administrative proceedings. The features of evidence in the administrative process are considered. Recommendations are formulated on the organizational and legal foundations in the field under study. In particular, the necessity of establishing the obligation for citizens to prove their innocence is justified, which will allow them to focus their activities on active cooperation with officials, to intensify their activities to provide the necessary information and materials that may affect the outcome of the resolution of the case. It is also noted that there is a need to strengthen control over officials who handle cases of administrative offenses, as well as increase their legal literacy. In addition, the necessity of modernizing the means of modern technology for a more detailed recording of the evidence base in the case is justified.

Ключевые слова: административное судопроизводство, презумпция невиновности, доказывание вины, фиксирование доказательств.
Keywords: administrative proceedings, presumption of innocence, proof of guilt, recording of evidence.

Доказывание – это процесс интеллектуальной деятельности юриста, осуществляемый в установленной законом форме. Процесс доказывания складывается из следующих этапов:

– сбор доказательственной базы – первоначальный этап доказывания, целью которого является сбор в установленном законом порядке сведений об административном правонарушении;

– проверка собранных доказательств. На данной стадии происходит проверка доказательств на предмет их достоверности, допустимости, относимости;

– оценка доказательственной базы – завершающий этап процесса доказывания, на котором на основе всестороннего, полного и объективного исследования доказательств орган или должностное лицо делает вывод о доказанности обстоятельств, которые имеют значение для дела [6].

Доказательства можно определить как полученные в регламентированном порядке сведения о тех фактах, которые позволяют установить наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела. В теории процессуальных отраслей российского права выделяют следующие свойства доказательств: достоверность, относимость, допустимость, достаточность. Достоверность доказательств представляет собой свойство, при котором его истинность не вызывает сомнений. Доказательства, полученные с нарушением норм действующего законодательства, являются недопустимыми. Через достаточность доказательств в полной мере подтверждается событие административного правонарушения. Приведенные выше свойства доказательств имеют практическое значение.

Необходимо отметить, что не подлежат доказыванию факты, которые обладают общеизвестным и преюдициальным характером. Общеизвестными выступают обстоятельства, известные широкому кругу лиц, не нуждающиеся в доказывании (например, пожары в средней полосе России в 2010 году или пандемия SARS-CoV2 выступили предпосылками негативных тенденций и породили кризисные социально-экономические явления). В зависимости от территориального критерия общеизвестные факты можно разделить на всемирно известные (среди них можно назвать Вторую мировую войну), известные в пределах территории Российской Федерации (например, гибель атомной подлодки «Курск» или террористический акт в Беслане во время торжественной линейки, посвящённой началу учебного года), а также локально известные (в частности, это могут быть стихийные бедствия, имевшие место в конкретном административно-территориальном образовании – крупная авария на тепломагистрали в Зубово-Полянском районе Республики Мордовия в декабре 2020 г., когда без тепла на несколько дней остались жилые дома и объекты социальной инфраструктуры нескольких населенных пунктов, или обрушение кровли Басманного рынка в г. Москве).

Преюдициальные факты – это факты, установленные судебным актом. Например, единожды установив в ходе судебного разбирательства, факт отсутствия сплошной линии разметки, при последующем рассмотрении (в порядке обжалования) дела данный факт доказывать уже не нужно. Если решением суда единожды установлен факт родственных отношений, данный факт не подлежит последующему доказываю при обращении в административные органы, например за защитой нарушенного права. Реализация закрепленного в Конституции РФ [1] и в КоАП РФ [2] принципа состязательности осуществляется через процесс доказывания.

Административный процесс является сложным и многогранным правовым явлением в российской юриспруденции. Проблематика разрешения административно-правовых споров достаточно актуальна на сегодняшний день. Не урегулированными до конца остаются вопросы конфликта интересов между гражданами и государством, между государственными и публичными организациями. Разрешение их правовых споров все еще проводится не только посредством задействования административной формы, но и во внесудебном порядке, и посредством применения гражданско-процессуальной формы в судебном порядке. Все это говорит о несовершенстве современного административного судопроизводства. Попробуем разобраться, в чем же суть проблемы.

В настоящее время административное законодательство в области доказывания нуждается в реформировании и реализации новой концепции, в связи с чем в 2020 г. Министерством юстиции России был разработан проект нового КоАП РФ и проект процессу-

ального КоАП РФ. Данные законопроекты содержат новые концептуальные положения административной ответственности, в том числе законодательно закрепляют принципы производства.

В этой связи нужно понимать, какое место занимает во всем этом доказывание как таковое. В классическом понимании процесс доказывания следует рассматривать как некое действие участвующих в деле лиц по подтверждению перед судом своих требований и возражений. Если мы зададим рамки лишь административного судопроизводства, то тут следует сделать акценты на отличительных особенностях, свойственных только ему, что естественным путем вытекает из особого субъектного состава, а именно положения лиц, находящихся между собой в неравном положении. Тут мы плавно подходим к первой проблеме: на лицо дисбаланс сторон.

Неоднозначным видится и то, что КАС РФ [4] содержит более узкий перечень средств доказывания, чем АПК РФ [5] или ГПК РФ. Например, заключение специалиста (закреплено в АПК РФ) и объяснения представителей по делу (допускается и АПК РФ, и ГПК РФ) не рассматриваются доказательствами. По нашему мнению, это ограничивает доказательственные возможности сторон, что является противозаконным. Как представляется, перечень оснований для признания доказательств в рамках административного производства недопустимыми необходимо доработать. Данную проблему можно устранить, реализовав в КАС РФ положения п. 6.4 Концепции единого ГПК РФ, которые разъясняют суть недопустимых (ненадлежащих) доказательств «как полученных с нарушением требований закона, что повлияло или могло повлиять на достоверность полученных данных» [7].

Проблематичным является также доказывание факта распития алкогольной продукции и потребления наркотических и (или) психотропных веществ в общественных местах [8]. Согласно практике, распространённым на сегодняшний день является сокрытие данных об употребляемом спиртном напитке посредством использования непрозрачной упаковки или же ёмкости, идентификационные данные которой не позволяют отнести потребляемый напиток к алкогольной продукции (например, это может быть стакан из-под кофе, бутылка безалкогольного лимонада) [9].

Также в связи с доказыванием факта потребления алкогольной продукции в общественных местах возникает вопрос, не решённый современным российским законодательством: приравнивается ли раскрытая банка спиртосодержащей продукции к распитию алкогольного напитка? Очевидно, что данный казус вызовет сложность при доказывании правонарушения по статье 20.20 КоАП, ведь если не зафиксирован сам факт потребления алкогольной продукции, то нет и объективной стороны состава правонарушения, а из этого следует, что нет и противоправного деяния. С другой стороны, при неразрешённости данного вопроса сотрудники полиции могут воспользоваться показаниями свидетелей.

Важнейшим элементом привлечения лица к ответственности является процесс доказывания. Зачастую должностным лицам Госавтоинспекции возвращаются дела на доработку или выносятся протесты прокурора на отмену постановлений по делам об административных правонарушениях из-за недостаточной доказательственной базы по делу или при получении доказательств с нарушением закона. Для того чтобы избежать подобных ситуаций, необходимо использовать комплексный метод в собирании доказательств, не противоречащий закону. Речь идет о получении доказательств из различных источников, в том числе с помощью электронных средств, к которым относятся средства автоматической фиксации, видеорегистраторы, а также устройства с функциями фото- и видеофиксации. В некоторых зарубежных государствах достаточно эффективно используются для фиксации правонарушений квадрокоптеры, которые постепенно начинают появляться на вооружении и показывать свою полезность и в некоторых российских городах.

В случае автоматической фиксации предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности, в ходе которого долж-

ностные лица не обязаны доказывать вину собственников (владельцев) транспортных средств при вынесении в отношении них постановлений по делам об административных правонарушениях. В связи с этим можно сделать вывод о значении средств автоматической фиксации, которые имеют важное, а в некоторых случаях и ключевое доказательственное значение по делу. Об этом говорит статистика, согласно которой в 2019 году около 80 % дел об административных правонарушениях в области дорожного движения было выявлено с помощью специальных технических средств автоматической фиксации. Однако электронные средства несовершенны и могут приводить к погрешности в результатах, поэтому существует необходимость в совершенствовании технической оснащенности органов внутренних дел.

Кроме того важным источником доказательств является мобильный телефон с функциями фото- и видеозаписи, который сегодня имеется практически у каждого гражданина. В данном случае мы говорим об активном участии граждан в производстве по делу об административном правонарушении. Современное законодательство допускает предоставление таких сведений в качестве доказательств по делу. Поэтому следует говорить о важности фиксации гражданами на телефоны замеченных ими административных правонарушений для дальнейшего приобщения предоставленных материалов к делу или возбуждения дела на основании этих сведений. В доктрине административного права обсуждаются следующие способы реализации данного положения: регистрация граждан на Едином портале государственных услуг для направления полученной с помощью мобильного устройства информации о совершенном правонарушении на информационный портал МВД. В данном случае гражданам не придется напрямую связываться с правоохранительными органами для предоставления информации, достаточно будет иметь под рукой доступ к интернету. Таким образом, подчеркивается важность и необходимость в процессе доказывания по делу об административном правонарушении в области дорожного движения использования электронных средств, которые с каждым годом совершенствуются и вытесняют менее эффективные средства доказывания административных правонарушений.

С целью оптимизации и совершенствования процесса доказывания в административном производстве предлагаем следующее.

Во-первых, следует установить обязанность граждан доказывать свою невиновность, что позволит нацелить их деятельность на активное сотрудничество с должностными лицами, активизировать деятельность по предоставлению необходимых сведений и материалов, которые могут повлиять на исход разрешения дела.

Во-вторых, необходимо усилить контроль над должностными лицами, осуществляющими рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также регулярно повышать их юридическую грамотность.

В-третьих, требуется модернизация средств современной техники для более детального фиксирования доказательственной базы по делу.

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: //https://pravo.ru.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 09.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. I, ст. 4921.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391.
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 10.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3012.
6. Карапетов А. Г., Косарев А. С. Стандарты доказывания: аналитическое и эмпирическое исследование / А. Г. Карапетов, А. С. Косарев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. Приложение к ежемесячному журналу. – 2019. – № 5. Специальный выпуск. – С. 3-96.
7. Сидоряк Н. В. Доказывание по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения / Н. В. Сидоряк // Вестник Московского государственного университета технологий и управления им К. Г. Разумовского. – 2017. – № 3. – С. 27-32.
8. Бекмурзинова К. К. Проблемы доказывания по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Проблемы применения законодательства об административной ответственности: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2020. – С. 87-91.
9. Давыдов М. В. Особенности доказывания потребления (распития) алкогольной продукции в общественных местах: проблемы правоприменительной практики // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2019. – № 2. – С. 24-29.

УДК 351.74/.76

© Томас Дж. Джурканин,
профессор, Государственный университет Среднего Теннесси, США

© Владимир Сергевнин,
профессор, Университет Западного Иллинойса, США

© Гульнар Э. Жандыкеева,
Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Казахстан

Thomas J. Jurkanin,
Ph.D., Professor, Middle Tennessee State University, USA

Vladimir Sergevnin,
Ph.D., Professor, Western Illinois University, USA

Gulnar E. Zhandykeeva,
Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan

КОГДА ДЕЛО ДОХОДИТ ДО ПОДДЕРЖКИ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИЦИИ, ПОЛИТИКИ МОГУТ БЫТЬ НЕПОСТОЯННЫМИ, НО ОБЩЕСТВЕННОСТЬ — НЕТ

When it Comes to Support of the American Police, Politicians may be Fickle, but the Public is Not

Аннотация: в этой статье исследуется современная американская полиция, а также правительственные и политические структуры, в которых действует полиция. Авторы анализируют и исследуют американскую проблему преступности, тенденции и меры реагирования, миссию полиции, полицейские расстрелы, политическое лидерство или его отсутствие, а также проводят анализ мер для достижения эффективного контроля над преступностью. Авторы также анализируют общественное мнение о полиции и то, как политики часто неверно истолковывают общественное мнение о преступности и полиции, чтобы инициировать изменение криминальной политики в надежде собрать голоса для своего переизбрания. Авторы завершают статью обсуждением лидерства и того, что требуется для достижения эффективного лидерства выборными государственными чиновниками.

Abstract: This article examines contemporary American policing, and the governmental and political structures under which the police operate. The authors dissect and examine the American crime problem, trends and responses, the police mission, police shootings, political leadership, or the lack thereof, and provide an analysis for achieving effective crime control. The authors also explore public opinion of the police and how politicians often misread public opinion on crime and police to initiate change in crime policy, in hopes of garnering votes for their reelection. The authors conclude the article with a discussion of leadership, and what is required in achieving effective leadership by elected government officials.

Ключевые слова: преступность, полиция, сила принуждения, государственная политика, общественное мнение, лидерство.

Keywords: crime, police, deadly force, public policy, public opinion, leadership.

Введение

В Соединенных Штатах политика и полиция неразрывно связаны друг с другом. В идиллическом мире можно утверждать, что полиция должна быть отделена от политики. Однако в условиях демократии полиция является неотъемлемой частью государственной структуры. Политики избираются людьми, чтобы руководить ими, а общественная безопасность является главной обязанностью правительства. Полицейские учреждения являются инструментом, с помощью которого избранные государственные чиновники реализуют свои стратегии борьбы с преступностью. Стратегии, которые, надо полагать, были хорошо намечены и провозглашены в

избирательном процессе. Именно избранные государственные чиновники в конечном счете подотчетны обществу. Политики и избранные правительственные чиновники имеют множество рычагов, связанных с борьбой с преступностью, включая назначение начальника полиции, определение приоритетов стратегий борьбы с преступностью и обеспечение адекватного финансирования.

В то время как политика и полиция переплетаются, искушенный политик будет ставить общие цели агентства, полагаться на профессиональных сотрудников (начальник полиции и назначенные им лица) для достижения целей, а затем контролировать прогресс. Если избранное должностное лицо недовольно результатами, оно может исправить административные или политические меры, проведя обсуждение с начальником полиции или заменив начальника полиции.

Есть две важные концепции, которые следует понимать в отношении политических и полицейских отношений. Во-первых, избранные правительственные чиновники не должны пытаться управлять полицией на микроуровне. Таким образом, избранное должностное лицо должно тщательно рассмотреть кандидатуру, которую они назначают руководителем полицейского органа. Наем профессионального руководителя полиции, совместное определение повестки общественной безопасности и привлечение начальника полиции к ответственности – лучшие методы управления. Таким образом, избранный государственный чиновник или политик не должен вмешиваться в повседневную деятельность департамента. Во-вторых, избранное государственное должностное лицо или политик в конечном итоге является лицом, которое будет нести ответственность перед общественностью за работу полиции. Если общественность не удовлетворена, она может избрать нового государственного чиновника на следующих политических выборах.

Преступность и криминальная политика могут быть изменены

Демократический процесс несовершенен. Плохих политиков бывает избирают. Эта возможность всегда присутствует в демократическом процессе. Понятие «плохой» субъективно. «Плохой в чьих глазах?» В демократическом процессе можно сказать, что «люди заслуживают того, кого они избирают». Как указывалось ранее, если большинство людей недовольны работой избранных государственных чиновников, то в следующем избирательном цикле это можно исправить.

Политика регулирования преступности в Соединенных Штатах может меняться в соответствии с изменениями в обществе в целом и преобладающим общественным мнением. Например, десятилетия 1970-х и 1980-х годов были отмечены явно «жестким отношением к преступности», (консервативным) подходом к борьбе с преступностью и преступниками. В этот период преступность в США была на рекордно высоком уровне. Американские граждане устали от постоянной виктимизации. Политики ответили внедрением законов и государственной политики, направленных на привлечение преступников к ответственности. Наказание было целью. Реабилитация правонарушителей, считавшаяся неэффективной, отошла на второй план. Некоторые из этих инициатив по борьбе с преступностью включали увеличение найма и финансирования правоохранительных органов, обязательные законы о минимальном наказании и строительство новых тюрем (Tata & Hutton, 2002).

За последние шесть лет, с 2014 по 2022 год, в американских криминальных тенденциях и политике возникли две взаимосвязанные тенденции. Во-первых, криминальная политика стала более мягкой и менее карательной. Во-вторых, одновременно продолжает расти насильственная преступность.

Официальные данные ФБР о преступлениях показывают, что «в 2019 году в США было совершено 1,2 миллиона насильственных преступлений — убийств, изнасилований, грабежей и нападений при отягчающих обстоятельствах. Кроме того, десятки городов США сообщают об уровне насильственных преступлений более чем на 30% выше, чем они были пять лет назад» (Stebbins, 2021). Эти всплески преступности затрагивают города любого размера и географического положе-

ния. Например, Колумбус, Индиана, Топика, Канзас, Джонсборо, Арканзас, Акрон, Огайо, в Бэй-Сити, штат Мичиган, и в Олбани-Ливан, штат Орегон, с 2014 по 2019 год рост насильственных преступлений составил от 33 до 39,8 процента. За тот же период Альбукерке, штат Нью-Мексико, Анкоридж, Аляска, Алтуна, Пенсильвания, Напа, Калифорния, Браунсвилл-Харлинген, Техас, Чико, Калифорния и Государственный колледж, Пенсильвания, имели рост насильственных преступлений от 40 до 49,8 процента. В Эшвилле, Северная Каролина, Хума-Тибодо, Луизиана, Каспере, Вайоминг, Флоренции, Южная Каролина, Данвилле, Иллинойс и Расине, Висконсин, число насильственных преступлений увеличилось с 53,7 до 59,8 процента. И в следующих пяти городах зафиксирован самый высокий рост насильственных преступлений с 2014 по 2019 год: О-Клэр, Висконсин, – 63,3 %; Гринсборо-Хай-Пойнт, Северная Каролина, – 65,2 %; Скрэнтон-Уилке-Барр, Пенсильвания, – 77 %; Лас-Крусес, Нью-Мексико, – 94,9 %; и, Кокомо, Индиана, – колоссальные 144,6 % (Stebbins, 2021).

9 февраля 2022 года газета New York Post сообщила, что «в семидесяти двух из 77 полицейских участков Большого Яблока (Нью-Йорк) наблюдался рост преступности… "Ни один район не является безопасным", – предупредил один бруклинский полицейский. Такими темпами мы потеряем город ко Дню Святого Патрика» (Vago & Fitz-Gibbons, 2022).

26 января 2022 г. CBS News сообщил, что «количество убийств в крупных американских городах увеличилось в 2021 г. на 5 % по сравнению с 2020 г. и на 44 % по сравнению с 2019 г.» (Sganga, 2022). Среди тех городов, в которых наблюдался значительный рост числа убийств, были Атланта, Сан-Франциско, Детройт, Балтимор, Чикаго, Денвер, Мемфис, Вашингтон, округ Колумбия, и Филадельфия (Stebbins, 2021).

12 января 2022 г. Fox News сообщил следующее: «Уровень убийств в США в 2021 г. оценивается почти так же высоко, как и 25 лет назад, когда по всей стране было убито более 19 600 человек» (Pagones, 2022). Кроме того, полиция Чикаго сообщила, что 2021 год стал самым смертоносным за четверть века: было зарегистрировано 797 убийств. Полиция Миннеаполиса сообщила о 96 убийствах, что всего на одно меньше, чем рекорд убийств 1995 года. Количество убийств в Лос-Анджелесе в 2021 году достигло 397, что является самым высоким показателем за 15 лет. Департамент полиции Нью-Йорка также сообщил о самом большом количестве убийств за десять лет – 488 (Pagones, 2022).

В 2022 году насильственные преступления снова стали серьезной проблемой для американской общественности. Опрос Politico/Morning Consult показал, что 75 % опрошенных американцев говорят, что «прекращение финансирования полицейских управлений» было «основной причиной» роста насильственных преступлений в Соединенных Штатах. «Эксперты поддержали точку зрения, что движение defund (прекращать финансирование) ведет к более жестоким преступлениям, потому что полицейские опасаются отсутствия поддержки со стороны своих отделов, если они причастны к применению оружия со смертельным исходом; и это приводит к тому, что они вообще избегают более опасных районов» (Harper, 2022).

От Фергюсона до Миннеаполиса

Критика американской полиции усилилась после инцидента от 9 августа 2014 года, когда Даррен Уилсон, белый полицейский из Фергюсона, штат Миссури, застрелил 18-летнего Майкла Брауна. Майкл Браун был чернокожим. После стрельбы вспыхнули антиполицейские протесты, и национальные СМИ осудили всю полицию как расистских, деспотичных головорезов, которые без разбора нападают на чернокожих и убивают их. Политики вскочили на подножку. Однако важно отметить, что по завершении многочисленных независимых расследований стрельбы большое жюри установило, что стрельба в Майкла Брауна была оправданной, и не смогло привлечь к уголовной ответственности офицера Уилсона. Даже Министерство юстиции США при администрации президента Барака Обамы пришло к выводу, что стрельба была оправданна.

Спустя годы после того, как офицер застрелил Майкла Брауна, полиция по всей стра-

не продолжала выполнять свои обязанности по обеспечению общественной безопасности, но что-то изменилось. Средства массовой информации и многие либеральные политики заклеймили американскую полицию как расистов, которые без разбора применяют чрезмерную силу против молодых чернокожих мужчин и других меньшинств.

После инцидента в Фергюсоне уровень преступности начал расти, поскольку полиция, опасаясь критики, отказалась от активной полицейской деятельности. Полиция рассуждала: «Зачем даже пытаться контролировать преступность, когда нас на каждом шагу будут критиковать СМИ и политики, и, возможно, в результате мы потеряем работу?» Для этого явления был придуман новый термин «эффект Фергюсона» (Mac Donald, 2016). Имидж полиции был запятнан не на основании фактов, а на основе нарративов, распространяемых либеральными СМИ. В течение шести лет, с 2014 по 2020 год, полицейские перестрелки продолжали происходить, и почти все они были признаны оправданными. Однако полиция была в тени, поскольку СМИ предполагали, что каждая полицейская стрельба с участием представителя меньшинства была мотивирована полицией на расовой почве.

Затем, 25 мая 2020 года, в Миннеаполисе, штат Миннесота, Джордж Флойд, 46-летний чернокожий мужчина, был задушен (во время удерживания) офицером Дереком Шовеном, белым полицейским, при содействии четырех офицеров полицейского агентства. Этот инцидент снова привлек внимание всей страны и вызвал протесты и беспорядки, в центре которых была проблема расизма полиции и применение ею чрезмерной силы. В этом инциденте и после независимого расследования офицеру Шовену было предъявлено уголовное обвинение, и он был осужден за убийство мистера Флойда. Следует признать, что ненужная смерть мистера Флойда от рук мошенника-полицейского была очень прискорбной. Понятно, что жизнь мистера Флойда уже не восстановить. Однако можно сделать вывод, что правосудие (частично) восторжествовало в приговоре офицера Шовена. В американской полиции, как и во всех учреждениях, есть плохие актеры, но один плохой актер не должен портить имидж почти миллиона офицеров, которые изо дня в день справедливо и беспристрастно следят за соблюдением закона.

Америка и насильственные преступления

Американское общество исторически отличалось высоким уровнем насильственной преступности по сравнению с другими странами. Эта среда, характеризующаяся насилием, не была создана американской полицией, но является средой, в которой должна действовать полиция. Америка – это нация оружия, и правительство разрешает гражданам на законных основаниях владеть несколькими типами и определенным количеством такого оружия. Количество оружия в Америке намного превышает количество людей. Большинство американских владельцев оружия действуют ответственно и следуют предписанным законом правилам, касающимся использования и безопасности оружия. Однако при широкой его доступности преступники могут легко получить оружие и использовать его при совершении преступлений. Было бы неразумно посылать американских полицейских «в полицию» без оружия, подходящего для обращения с вооруженными преступниками. Разумно также предположить, что если преступники берут в руки оружие для совершения преступлений и для пресечения действий полиции, то следует ожидать, что полиция будет участвовать во многих перестрелках, поскольку они стремятся защитить себя и общество в целом.

Активисты, выступающие против полиции, часто заявляют, что количество инцидентов, когда полиция применяет смертоносную силу и убивает подозреваемых в совершении преступлений, свидетельствует о том, что полиция ведет себя жестоко и расистски. Давайте изучим доказательства.

The Hill (2022) сообщил, что «хотя половина людей, застреленных полицией, белые, чернокожих американцев расстреливают непропорционально часто». Конечно, этот вывод не может быть истолкован как предпола-

гающий, что раса была определяющим фактором в этих перестрелках. Более вероятно, что к стрельбе привели несколько факторов: серьезность преступления, уровень сопротивления подозреваемого, наличие у подозреваемого оружия (или обоснованно предполагалось, что оно было у подозреваемого), наличие ранее у подозреваемого судимостей за совершение насильственных преступлений, а также был ли подозреваемый психически болен или находился в состоянии алкогольного и/или наркотического опьянения во время очной ставки с полицией.

Полиция застрелила 1055 человек в 2021 году, что соответствует среднему количеству жертв полиции в год с 2014 года (The Hill, 2022 & Oritz, 2022). «В то время как стрельба со стороны полиции оставалась относительно стабильной, ответственность полиции возросла. Двадцать один офицер был обвинен в убийстве или непредумышленном убийстве за стрельбу при исполнении служебных обязанностей в 2021 году, что является самым высоким показателем с 2005 года» (Oritz, 2022). Это соответствует показателю уголовных обвинений менее 2 % от общего числа 1055 случаев стрельбы полицией. Важно отметить, что по большинству этих дел судебные разбирательства еще не завершены, а это означает, что фактический уровень обвинительных приговоров, основанный на изучении предыдущих лет, должен составлять примерно одну треть или привести к осуждению примерно 7 из 21 «обвиненных» офицеров. Подводя итог, можно сказать, что из 1055 полицейских, участвовавших в перестрелках со смертельным исходом в 2021 году примерно 0,66 % будут осуждены. Можно сделать вывод, что в целом полиция стреляет и убивает людей на основании установленных норм закона.

В то время как расстрел полицией Майкла Брауна в Фергюсоне, штат Миссури, в 2014 году усилил критическое исследование случаев применения полицией смертоносной силы по всей стране, стрельба полицией в Джорджа Флойда довела критическое расследование до лихорадочного тона и вызвала полицейское движение.

Маятник качается

Многие либеральные политики быстро поддержали движение «Прекратить финансирование полиции». Такие политики поняли, что движение основано на расе, и боялись потерять голоса чернокожих, если не присоединятся к нему. Итак, «Прекратить финансирование полиции», и они это сделали. Чего эти либеральные политики не предусмотрели, так это последствий своих действий. В частности, если вы перестанете финансировать полицию, преступность вырастет. И граждане, наиболее пострадавшие от отсутствия полицейского принуждения, будут хорошими, честными гражданами меньшинства, «экономически запертыми» и живущими в самых опасных районах.

Движение «Прекратить финансирование полиции» просуществовало недолго, потому что оно в первую очередь продвигалось с целью наказать полицию и не было основано ни на каком подобии логики. Но многих политиков волнуют только голоса, а не то, что имеет смысл. Когда бюджеты полиции были урезаны, число насильственных преступлений начало расти. Все граждане, независимо от расы, пострадали от роста насильственных преступлений и отсутствия общественного порядка в наших городах. Теперь политикам пришлось снова измениться в течение одного года, потому что они увидели, что если они не перейдут от «Прекратить финансирование полиции» к «Финансированию», они потеряют голоса. Политики непостоянны, постоянно ищут голоса, а не придерживаются принципа.

Нью-Йорк представляет собой пример того, что произошло во многих городах по всей стране. The New York Post в статье, опубликованной 23 января 2022 года, сказала об этом лучше всего: «Ужасная стрельба из засады по двум полицейским на фоне всплеска преступности в "Большом яблоке" показывает беспорядок, который (недавно избранный) мэр Адамс унаследовал от прогрессивного предшественника, мэра Билла де Блазио. Маятник определенно качнулся, и электорат хочет философии закона и порядка. "Прекратить финансирование полиции" теперь в прошлом, и люди хотят, чтобы что-то было

сделано, чтобы сделать их метро безопаснее, улицы безопаснее и предотвратить насилие. Это тревожный звонок для избирателей, потому что мы должны избрать людей, которые будут привлекать преступников к ответственности» (Calder, 2022).

В июне 2020 года мэр де Блазио сократил бюджет полиции Нью-Йорка на 2021 год на 1 миллиард долларов, закрыл подразделения по борьбе с преступностью в штатском, которые занимались борьбой с незаконным оборотом оружия и насильственными преступлениями, и перевел почти 600 сотрудников отдела по борьбе с преступностью на другие обязанности (NBC4, 2020). Всего семь месяцев спустя, в январе 2022 года, мэр Адамс восстановил эффективные, но противоречивые подразделения по борьбе с преступностью, чтобы бороться с волной насильственных преступлений в Нью-Йорке.

В результате резкого поворота мэр Сан-Франциско Лондон Брид перешел от антиполицейского к прополицейскому образу действий, и все это в течение 15 месяцев.

В июле 2020 года мэр Брид объявил о сокращении бюджета полиции на 120 миллионов долларов и пообещал направить эти средства на достижение расового равенства. Он отказывался от финансирования полиции и «отдавал приоритет инвестициям в афроамериканское сообщество в области жилья, психического здоровья и благополучия, развития рабочей силы, экономической справедливости, образования, защиты интересов и подотчетности» (National Review Editors, 2021).

На внеочередной пресс-конференции в декабре 2021 года Брид рассказал о далеко идущей кампании по борьбе с преступностью. Он пообещала положить конец «правлению преступников, которые разрушают наш город». Его тон был воинственным. «То, что я предлагаю сегодня и что я буду предлагать в будущем, вызовет дискомфорт у многих людей», — сказал он. – А мне все равно» (National Review Editors, 2021).

Какова повестка дня? Брид планирует вернуть деньги полиции и использовать их «агрессивно».

Мэр сказал: «Город должен быть менее терпимым к той ерунде, которая разрушает наш город» (National Review Editors, 2021).

Мэр понял, что если перестать финансировать полицию и «мягко относиться к преступности», преступники заметят это, и преступность и беспорядки возрастут.

В Миннеаполисе расстрел полицией Джорджа Флойда привел к инициированию движения «Прекратить финансирование полиции», а городской совет Миннеаполиса урезал бюджет полиции. Однако всего 19 месяцев спустя городской совет восстановил бюджет полиции после того, как почти 300 полицейских решили покинуть департамент, а уровень преступности начал расти. А именно: «После смерти Флойда в мае 2020 года, в связи с которой бывший офицер Дерек Шовен был признан виновным в убийстве, прогрессивные члены совета предложили бюджет, в котором миллионы из финансирования полиции были направлены на другие общественные программы. После ожесточенных споров на заседаниях совета в конечном итоге было согласовано сокращение бюджета на 164 миллиона долларов» (USA News, 2021).

Затем «в декабре 2021 года мэр Миннеаполиса Джейкоб Фрей и городской совет договорились о выделении 1,6 миллиарда долларов, включая увеличение на 191 миллион долларов для городской полиции» (USA News, 2021).

Почему такой «слабый» политический ответ? Потому что политики действуют в соответствии с тем, что политически популярно, а не в соответствии с государственной политикой. После дела Джорджа Флойда политики по всей стране не только сокращают бюджеты полиции, но и внедряют законы и политику «мягкого преступления», в том числе введение безналичного залога за определенные преступления, инициирование законов о смягчении наказания и обязательных законов о вынесении приговоров, пересмотр руководящих принципов пробации и ограничение полицейских стратегий принудительного исполнения «остановить и обыскать».

Еще одна новая тенденция возникла после инцидента с Джорджем Флойдом: не

вовлечение избранных мэров, городских советов и законодательных органов штатов, которые принимают решения о финансировании полиции, разрабатывают политику и влияют на законы, а привлечение избранных окружных прокуроров, которые несут ответственность за исполнение принятых законов законодательными собраниями штатов.

Многие прокуроры по всей стране решили не преследовать определенные преступления. Окружные прокуроры выступили против судебного преследования, такие как Чеза Буден в Сан-Франциско, Ким Фокс в Чикаго, Ларри Краснер в Филадельфии, Джордж Гаскон в Лос-Анджелесе и Элвин Брэгг на Манхэттене, сделали публичные заявления о том, что некоторые преступления не будут преследоваться (Latzer, 2022 and McCarthy, 2022). Например, в Лос-Анджелесе окружной прокурор Джордж Гаскон объявил, что его офис больше не будет преследовать в судебном порядке следующие преступления: нарушение общественного порядка, вождение без прав или с приостановленными правами, криминальные угрозы, хранение наркотиков, пьянство в общественных местах, праздношатание, занятие проституцией и оказание сопротивления аресту среди прочего (ABC7, 2020).

В 2021 году и снова в 2022 году было подано две петиции с просьбой отозвать избрание окружного прокурора округа Лос-Анджелес Джорджа Гаскона на основании его «мягкого отношения к преступности», политики и практики уголовного преследования преступников (Downey, 2022).

Одним из условий участия в выборах в качестве окружного прокурора является то, что человек должен быть поверенным. Тем не менее адвокаты и прокуроры, по-видимому, не поняли одного из основных элементов Конституции США: законы и наказания определяются законодательной властью штата. Как прокуроры они не имеют права игнорировать законы штата и произвольно принимать решения об отмене законов, установленных законодательной ветвью власти. Их действия по суммарному отказу от уголовного преследования за определенные преступления и категории преступлений являются не чем иным, как злоупотреблением служебным положением и создают угрозу общественной безопасности.

Любим мы или ненавидим нашу полицию? Это зависит от того, кого вы спрашиваете

Роза Брукс, профессор права и государственной политики Джорджтаунского университета, утверждает, что «для некоторых американцев полицейские – жестокие, расистские хулиганы; для других – они смелые, недооцененные герои» (Брукс, 2021, с. 18). Этот кажущийся раскол в общественном мнении заставляет избранных политиков колебаться в своих позициях и политике в отношении полиции. Куда ветер подует. Если политик решит, что в его политических интересах встать на сторону недоброжелателей полиции, именно это он и сделает. С другой стороны, если политические лидеры решат, что ветер теперь дует в противоположном направлении, что общественность уже устала от роста преступности и призывает к усилению полицейских и правоохранительных мер, политики изменят свою ориентацию в сторону приспособления к общественному мнению. Политики тщательно оценивают сдвиги в политике, основываясь на том, что, по их мнению, больше всего требуют их избиратели в любой момент времени. Один неизвестный политик сказал это лучше всего: «Чтобы остаться на своем посту, все, что мне нужно сделать, это удовлетворить 51 % избирателей».

Тем не менее политики часто неверно интерпретируют общественные настроения, возможно, потому что они слишком верят в то, что американская пресса, ориентированная на либеральные взгляды, плохо справляется с новостями. Давайте рассмотрим факты.

В декабре каждого года Gallop проводит общенациональный опрос, в котором просят респондентов оценить честность и этические стандарты людей разных профессий (Gallup, 2021). Используется пятибалльная шкала Лайкерта с возможными ответами «Очень высокий», «Высокий», «Средний», «Низкий», «Очень низкий» и «Нет мнения». Чтобы лучше проиллюстрировать рейтинг каждой профессии и для наших целей, в та-

блице 1 и таблице 2 сведены проценты первых двух категорий («высокий» и «очень высокий») и последних трех категорий («низкий», «очень низкий» и «нет мнения») для профессий с самым высоким рейтингом и с самым низким рейтингом. В таблице 3 представлены сводные данные о рейтингах сотрудников полиции за 10-летний период, а также сведены проценты первых двух категорий («очень высокий» и «высокий») и последних трех категорий («низкий», «очень низкий» и «нет мнения») в порядке убывания.

Таблица 1

Gallup. Самые популярные профессии, декабрь 2021 г., %

Самые популярные профессии	Рейтинг «очень высокий» или «высокий»	Рейтинг «низкий» или «очень низкий»
Медсестры	81	3
Доктора медицины	67	8
Учителя начальных школ	64	11
Фармакологи	63	6
Военные офицеры	61	8
Офицеры полиции	53	15

Таблица 2

Gallup. Профессии с самым низким рейтингом, декабрь 2021 г., %

Профессии с самым низким рейтингом	Рейтинг «очень высокий» или «высокий»	Рейтинг «низкий» или «очень низкий»
Репортер телевидения	14	48
Государственные служащие штатов	12	39
Сотрудники рекламы	11	43
Члены Конгресса США	9	26
Продавцы автомашин	8	42
Лоббисты	5	63

Таблица 3

Gallup. Рейтинги полицейских с декабря 2021 г. по декабрь 2012 г. (в порядке убывания), %

Месяц, год	Рейтинг «очень высокий» или «высокий»	Рейтинг «низкий» или «очень низкий»
Декабрь 2021	53	15
Декабрь 2020	52	18
Декабрь 2019	54	14
Декабрь 2018	54	13
Декабрь 2017	56	12
Декабрь 2016	58	13
Декабрь 2015	56	14
Декабрь 2014	48	20
Декабрь 2013	54	12
Декабрь 2012	58	12
В среднем за десять лет	**54,3**	**14,3**

Изучение данных, представленных в таблицах 1 и 2, показывает, что полиция пользуется гораздо большим уважением со стороны общественности по меркам честности и этических норм, чем это может казаться либеральной прессе. Из 22 профессий, включенных в опрос Gallup 2021 года, полиция занимает шестое место. Опрос Gallup 2021 года показал, что 53 % респондентов оценили честность и этику полиции как «очень высокую» или «высокую», и только 15 % оценили честность и этику полиции как «низкую» или «очень низкую». Дело в том, что большинство американцев поддерживают и уважают полицию, а тех, кто этого не делает, всего 15 % опрошенных. В полиции дела обстоят намного лучше, чем в большинстве из 22 профессий, включенных в опрос.

Кроме того, как показано в таблице 3, общественное доверие к полиции по показателям честности и уважения оставалось относительно стабильным и существенно не менялось из года в год. Как показано в таблице 3, данные опроса Gallup показывают, что с декабря 2012 г. по декабрь 2021 г. средний рейтинг респондентов полиции по показателям честности и этики составлял 54,3 % «очень высокий» или «высокий» и только 14,3 % «низкий» или «очень низкий».

В 2021 году 53 % респондентов оценили честность и этику полиции как «очень высокую» или «высокую» и только 15 % - как «низкую» или «очень низкую». Рейтинги 2020 года были аналогичными: 52 % «очень высокий» или «высокий» и 18 % «низкий» или «очень низкий». Важно отметить, что эти два года последовали за расстрелом полицией Джорджа Флойда 25 мая 2020 года. В то время, когда либеральная пресса и либеральные политики атаковали полицию, общественное мнение о полиции практически не пострадало. Хотя почти все американцы рассматривали расстрел Джорджа Флойда как неоправданный и трагический, они также признавали, что он был вызван действиями одного чересчур агрессивного хулигана-полицейского, а не негодной системой охраны правопорядка, характеризующейся «системным расизмом и широко распространенной полицейской агрессивностью».

Окончательный анализ результатов опроса Gallup 2021 года среди самых уважаемых профессий, основанный на показателях честности и этики, как указано в таблице 4, сравнивает рейтинги полиции с рейтингами судей, местных чиновников, юристов, журналистов, тележурналистов, журналистов и членов конгресса. Выводы показательны в том, что те, кто часто наиболее критически относится к полиции, оцениваются гораздо более низкими показателями общественного уважения, честности и этики, чем полиция.

Таблица 4

Gallup. Рейтинги полиции по сравнению с другими профессионалами в области уголовного правосудия, политиками/выборными должностными лицами и СМИ, декабрь 2021 г., %

Профессии с самым низким рейтингом	Рейтинг «очень высокий» или «высокий»	Рейтинг «низкий» или «очень низкий»
Полиция	53	15
Судьи	38	18
Местные чиновники	22	24
Адвокаты	19	30
Газетные репортеры	17	43
Тележурналисты	14	48
Члены Конгресса	9	62

Лидер – это тот, кто знает путь, идет по нему и показывает путь.

Джон С. Максвелл. Inc., 2022

Сама суть лидерства в том, что у вас должно быть видение. Вы не можете трубить в сомнительную трубу.

Теодор М. Хесбург. Qualtrics, 2022

Вывод: лидерство имеет значение

Избранные государственные чиновники часто неверно истолковывают информацию. Государственные лидеры должны стремиться поддерживать людей и ведомства, находящиеся под их контролем, и проявлять доверие к ним, одновременно изучая политический ландшафт и используя разумную государственную политику. Если избранные правительственные чиновники просто следуют политическим течениям, они обречены на провал как лидеры.

Многие действия полиции подвергаются критическому анализу недоброжелателей. Если правительственные чиновники произвольно «продают» тех, кто находится под их надзором, они потеряют доверие тех, кто находится под их командованием; а когда доверие к лидерству подрывается, лидерство становится неэффективным.

За последние несколько лет из-за антиполицейских движений многие государственные деятели лишились поддержки своих полицейских и полицейских управлений. Два ярких примера. В 2019 году в Нью-Йорке полиция Нью-Йорка вынесла «вотум недоверия» руководству мэра де Блазио, заявив, что «в течение многих лет мэр де Блазио демонизировал полицейских и подрывал наши усилия по защите города» (Винтер и Аркин, 2018). В Чикаго в 2021 году «Братский полицейский порядок» (профсоюз) единогласно вынес вотум недоверия мэру Лори Лайтфут и руководителям [полицейского] департамента (Brest, 2021).

Криминальная политика слишком важна, чтобы на нее принципиально могли влиять политические голоса. Хотя политики избираются народом, однажды избранные, они становятся государственными администраторами и лидерами, которые должны действовать, основываясь на работающих стратегиях в области преступности, а не на том, что может быть политически целесообразным. В конце концов, лидерство требует исполнительной компетентности и «разумной и твердой руки».

Если руководство правительства или полиции ставит политику выше эффективной борьбы с преступностью, это сопряжено со значительными издержками. Непоследовательное руководство порождает хаос. После сдвигов, связанных с движениями «Прекратить финансирование полиции» и «Мягкие действия против преступности», ущерб был нанесен. Преступники получили власть, а жертвам отказали в правосудии. Мораль полиции была разрушена, институциональные знания были утеряны (из-за увеличения количества выходов на пенсию и ухода полицейских из профессии в пользу другой карьеры), и стало намного труднее набирать полицейских. Широкая общественность и сотрудники полиции подвергались большему риску.

Более того, сокращение полицейской деятельности в нищих городских кварталах непропорционально сказывается на тех гражданах, которые больше всего нуждаются в защите полиции – меньшинствах, которые вынуждены жить и растить своих детей в гетто, кишащих бандами. Те правительственные и выборные чиновники, которые использовали своих собственных полицейских в качестве козлов отпущения и уступили давлению либерально настроенных кампаний «Прекратить финансирование полиции» и «Антиполицейские действия», потерпели неудачу как лидеры.

Список литературы

1. ABC7 (2020, December 10). New DA Gascon to decline prosecution on range of low-level crimes. *Eyewitness News*. Retrieved from https://abc7.com/george-gascon-los-angeles-district-attorney-lada-misdemeanor-crimes/8674095/.
2. Brest. M. (2021, May 20). Chicago police union issues unanimous vote of 'no confidence' for mayor and leadership. *Washington Examiner*. Retrieved from https://www.msn.com/en-us/news/us/chicago-police-union-issues-unanimous-vote-of-no-confidence-for-mayor-and-leadership/ar-AAKceyg.
3. Brooks, R. (2021). *Tangled Up in Blue: Policing the American City*. New York, NY. : Penguin Press, p. 18.
4. Calder, R. (2022, January 23). Defund now defend: Tide shifts on anti-cop Dems Council sympathy pains. *New York Post*. Retrieved from https://www.pressreader.com/usa/new-york-post/20220123/281586653976807.
5. Celona, L., Vago, S. & Fitz-Gibbons (2022, February 9). Only squirrels are safe. *New York Post*. Retrieved from https://nypost.pressreader.com/new-york-post/20220209/textview.
6. Downey, C. (2022, February 22). LA Prosecutors want to reignite recall effort for progressive DA. National Review. Retrieved from https://www.nationalreview.com/news/la-prosecutors-want-to-reignite-recall-effort-for-progressive-da/.
7. Gallup (December 2021). Honesty/ethics in professions. *Gallup*. Retrieved from https://news.gallup.com/poll/1654/Honesty-Ethics-Professions.aspx.
8. Harper, C. (2022, February 9). Poll: 75% say 'defund the police' caused violent crime wave. *The Center Square-Branson News*. Retrieved from https://www.bransontrilakesnews.com/news/national/article_1b53869d-6333-503d-aa6a-c514aa2c17df.html.
9. Inc. (2022, February 14). 44 inspiring John C. Maxwell quotes for leadership success. Retrieved from https://www.inc.com/peter-economy/44-inspiring-john-c-maxwell-quotes-that-will-take-you-to-leadership-success.html.
10. Latzer, B. (2022, January 20). Alvin Bragg, the prosecutor who won't prosecute. *National Review*. Retrieved from https://www.nationalreview.com/magazine/2022/02/07/alvin-bragg-the-prosecutor-who-wont-prosecute/.
11. Mac Donald, H. (2016, July 21). The Ferguson effect. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.manhattan-institute.org/html/ferguson-effect-9089.html.
12. McCarthy, A.C. (2022, January 22). How 'progressive' prosecutors are betraying the Constitution. *National Review*. Retrieved from https://www.nationalreview.com/2022/01/how-progressive-prosecutors-are-betraying-the-constitution/.
13. National Review Editors (2021, December 17). San Fran mayor has defunder's remorse. *National Review*. Retrieved from https://www.nationalreview.com/2021/12/san-fran-mayor-has-defunders-remorse/.
14. NBC4 (2020, June 16). NYPD eliminating plainclothes anti-crime units in a move toward more community policing. *NBC4.* Retrieved from https://www.nbcnewyork.com/news/local/nypd-eliminating-plainclothes-anti-crime-units-in-move-toward-more-community-policing/2465313/.
15. Oritz, E. (2022, January 2). More officers were charged in fatal police shootings in 2021. *NBC News*. Retrieved from https://www.nbcnews.com/news/us-news/officers-charged-fatal-police-shootings-2021-not-everyone-sees-progres-rcna12799.
16. Pagones, S. (2022, January 18). US murder rate highest it's been in 25 years as big cities shatter records. *Fox News*. Retrieved from https://www.foxnews.com/us/us-murder-rate-violence-big-cities-records.

17. Qualtrics Blog. (2022, February 14). Retrieved from https://www.qualtrics.com/blog/10-powerful-leadership-quotes/.
18. Romaine, J. (2022, January 26). Homicides in major US cities increased in 2021, report says. *The Hill*. Retrieved from https://thehill.com/changing-america/resilience/smart-cities/591487-homicides-in-major-us-cities-increased-in-2021.
19. Sagna, N. (2022, January 22). Homicides in major American cities increased in 2021, new study finds). *CBS News*. Retrieved from https://www.cbsnews.com/news/homicides-2021-increase-council-on-criminal-justice/.
20. Stebbins, S. (2021, February 18) Special Report: 25 cities where crime is soaring. *21/7 Wall St.* Retrieved from https://247wallst.com/special-report/2021/02/18/25-cities-where-crime-is-soaring-2/.
21. Tata, C. & Hutton, N, Eds. (2002). Getting tough on crime: The history and political context of sentencing reform developments leading to the passage of the 1994 Crime Act. *Ashgate Publishing Limited.* Hampshire, England, pp. 1-32. Retrieved from https://justicestrategies.org/sites/default/files/Judy/GettingToughOnCrime.pdf.
22. The Hill (2022, February 10). Police shootings rise in 2022. *The Hill*. Retrieved from https://news.yahoo.com/police-shootings-rise-2021-report-160256891.html?fr=yhssrp_catchall.
23. The Washington Post (2022, February 9). Fatal Force: 1,021 people have been shot and killed by police in the past year. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/graphics/investigations/police-shootings-database/?itid=lb_police-reform-in-america_2.
24. USA News (2021, December 12). Minneapolis restores police budget after 'defund' cuts. Retrieved from https://www.rt.com/usa/542973-minneapolis-police-budget/.
25. Winter, T., and Arkin, D. (2019, August 28). NYC police union votes 'no confidence' in Mayor Bill de Blasio. *NBC News*. Retrieved from https://www.nbcnews.com/news/us-news/nyc-police-union-votes-no-confidence-mayor-bill-de-blasio-n1047541.

Thomas J. Jurkanin,
Ph.D., Professor, Middle Tennessee State University, USA

Vladimir Sergevnin,
Ph.D., Professor, Western Illinois University, USA

Gulnar E. Zhandykeeva,
Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan

WHEN IT COMES TO SUPPORT OF THE AMERICAN POLICE, POLITICIANS MAY BE FICKLE, BUT THE PUBLIC IS NOT

Abstract. This article examines contemporary American policing, and the governmental and political structures under which the police operate. The authors dissect and examine the American crime problem, trends and responses, the police mission, police shootings, political leadership, or the lack thereof, and provide an analysis for achieving effective crime control. The authors also explore public opinion of the police and how politicians often misread public opinion on crime and police to initiate change in crime policy, in hopes of garnering votes for their reelection. The authors conclude the article with a discussion of leadership, and what is required in achieving effective leadership by elected government officials.

Keywords: crime, police, deadly force, public policy, public opinion, leadership.

Introduction

In the United States, politics and the police are intrinsically interwoven. In an idyllic world, one might argue that the police should be divorced from politics. However, in a democracy, the police are part-and-parcel to governmental structure. Politicians are elected by the people to lead, and public safety is a major responsibility of the government. Police institutions are an instrument by which elected government official's carryout their crime fighting strategies. Strategies that presumably were well outlined and proclaimed in the election process. It is the elected governmental officials who is ultimately accountable to the public. Politicians/elect government officials hold many levers related to crime control, including the appointment of the police chief, prioritizing crime fighting strategies, and providing adequate funding.

While politics and the police are interwoven, the smart politician will set broad agency goals, rely on professional staff (the police chief and their designees) to implement the goals and then monitor progress. If the elected official is not pleased with the outcomes, they can act to remedy administrative or policy responses, by having a discussion with the police chief, or replacing the police chief.

There are two important concepts to understand regarding political and police relations. First, elected government officials should not seek to micromanage the police. So, the elected official should carefully consider the person whom they appoint to lead the police agency. Hiring a professional police leader, jointly setting an agenda for public safety, and holding the police chief accountable are the best managerial practices. As such, the elected government official/politician should not meddle in the day-to-day operations of the department. Secondly, the elected government official/politician is ultimately the person who will be held accountable by the public for the performance of the police. If the public is not satisfied, they can elect a new government official in the next political election.

Crime and Crime Policy is Subject to Change

The democratic process is not perfect. Bad politicians can be elected. This possibility is ever-present in the democratic process. The term "bad" is subjective. "Bad in whose eyes?" In the democratic process, it can be said that

'the people deserve whom they elect.' As stated previously, if the majority of people are not satisfied with the elected government officials' performance, they have the ability to elect a new leader, in the next election cycle.

Crime policy in the United States is subject to change, consistent with changes in broader society, and prevailing public opinion. For example, the decades of the 1970s and 1980s were marked by a decidedly 'tough-on-crime' (conservative) approach to dealing with crime and criminals. During this period, crime in the United States was at an all-time high. American citizens were 'sick and tired' of being victimized. Politician responded by implementing laws and public policy designed to hold criminals responsible. Punishment was the objective. Rehabilitation of offenders, which was thought to be ineffective, took a backseat. Some of these tough-on-crime initiatives included increased hiring and funding for law enforcement, mandatory minimum sentencing laws, and the building of new prisons (Tata & Hutton, 2002).

Two interrelated trends have emerged in the past six years, from 2014 through 2022, in American crime trends and policy. First, crime policy has become more lenient, and less punitive. Secondly, violent crime has concurrently continued to increase.

Official FBI Crime Data indicates that, "there were 1.2 million violent crimes — murders, rapes, robberies, and aggravated assaults — committed in the United States in 2019. Furthermore, "dozens of U.S. cities are reporting violent crime rates over 30% higher than they were five years ago" (Stebbins, 2021). These crime spikes are affecting cities of all sizes and geographical locations. For example, Columbus, Indiana; Topeka, Kansas; Jonesboro, Arkansas; Akron, Ohio; Bay City Michigan and Albany-Lebanon, Oregon, all had violent crime increases of between 33 and 39.8 percent, from 2014 through 2019. In the same period, Albuquerque, New Mexico; Anchorage, Alaska; Altoona, Pennsylvania; Napa, California; Brownsville-Harlingen, Texas; Chico, California and State College, Pennsylvania had an increase of violent crime ranging from 40 to 49.8 percent. Asheville, North Carolina; Houma-Thibodaux, Louisiana; Casper, Wyoming; Florence, South Carolina, Danville, Illinois and Racine, Wisconsin had an increase of violent crime ranging from 53.7 to 59.8 percent. And, the following five cities recorded the highest increases in violent crime, from 2014 to 2019: Eau Claire, Wisconsin, 63.3%; Greensboro-High Point, North Carolina, 65.2%; Scranton-Wilke-Barr, Pennsylvania, 77%; Las Cruces, New Mexico, 94.9%; and, Kokomo, Indiana, a whopping 144.6% (Stebbins, 2021).

On February 9, 2022, the New York Post reported that "Seventy-Two of the Big Apple's (New York City) 77 police precincts saw crime rise… 'No neighborhood is safe', one Brooklyn cop warned. At this rate, we will lose the city by St. Patrick's Day" (Vago & Fitz-Gibbons, 2022).

On January 26, 2022, CBS News reported that "homicides in major American cities ticked-up in 2021, with a 5% increase over 2020, and a 44% increase over 2019" (Sganga, 2022). Among those cities that saw a major increase in homicides were Atlanta, San Francisco, Detroit, Baltimore, Chicago, Denver, Memphis, Washington, D.C., and Philadelphia (Stebbins, 2021).

On January 12, 2022, Fox News reported the following: "The 2021 United States murder rate is estimated to be nearly as high as it was 25 years ago, when more than 19,600 people were killed nationwide" (Pagones, 2022). Furthermore, Chicago Police reported that 2021 was the deadliest year in a quarter-century, with 797 homicides recorded; Minneapolis Police reported 96 murders, just one short of surpassing 1995's homicide record. Murders in Los Angeles, in 2021, reached 397, the highest number in 15 years; and New York City Police Department reported the highest number of murders in ten years, with 488 (Pagones, 2022).

In 2022, violent crime has resurfaced as a major concern of the American public. A Politico/Morning Consult poll found that 75% of surveyed Americans say that 'defunding police departments' was a 'major reason' that violent crime is increasing in the United States. "Experts have echoed the point that the defund movement lead to more violent crime, because police officers fear a lack of support from their departments if they are involved in a fatal shooting; and this leads to

them avoiding more dangerous neighborhoods altogether" (Harper, 2022).

From Ferguson to Minneapolis

Criticism of the American police intensified in the wake of an incident wherein Darren Wilson, a white police officer in Ferguson, Missouri, shot and killed 18-year-old Michael Brown, on August 9, 2014. Michael Brown was Black. In the wake of the shooting, anti- police protests broke out, and national media excoriated all police as being racist, heavy-handed thugs, who indiscriminately target and kill Blacks. Politicians jumped on the bandwagon. However, it is important to note, that at the conclusion of numerous independent investigations of the shooting, a grand jury found that the shooting of Michael Brown was justified and failed to criminally indict Officer Wilson. Even the U.S. Department of Justice, under the administration of President Barack Obama, concluded that the shooting was justified.

In the years following the police shooting of Michael Brown, police nationwide continued their public safety responsibilities, but something had changed. American police had been branded by the media and many liberal politicians as racists, who indiscriminately deploy excessive force against young Black men, and other minority populations.

In the aftermath of Ferguson, crime rates began to surge, as police, fearful of criticism, disengaged from proactive policing. Police reasoned, "Why even try to control crime, when we will be criticized at every turn by the media and politicians, and possibly lose our jobs as a result?" A new term was coined for this phenomenon, the "Ferguson Effect" (Mac Donald, 2016). The police image had been tarnished, not based upon fact, but based upon the narrative being propagated by the liberal media. Over the course of six years, from 2014 to 2020, police shootings continued to occur, and almost all of them were found to be justified. However, the police were under a cloud, with the media suggesting that every police shooting involving a member of the minority population, was racially motivated by the police.

Then, on May 25, 2020, in Minneapolis, Minnesota, George Floyd, a 46-year-old Black man, was choked to death (while being restrained) by Officer Derek Chauvin, a white police officer, with four other officers at the scene. Again, this incident garnered national attention and gave rise to protests and riots nationwide, centered on police racism and the use of excessive force by the police. In this incident, and following an independent investigation, Officer Chauvin was criminally indicted and sentenced for the murder of Mr. Floyd.

It must be acknowledged that the unnecessary death of Mr. Floyd, at the hands of a rogue police officer, was most unfortunate. Clearly, the life of Mr. Floyd cannot be restored. However, one could conclude that justice was (in part) served in the sentencing of Officer Chauvin. American police, like all institution, has bad actors, but one bad actor should not taint the image of the nearly one-million officers who enforce the law fairly, without prejudice, on a day-to-day basis.

America and Violent Crime

American society has historically been distinguished by its high level of violent crime, when compared to other countries. This environment, characterized by violence, was not created by the American police, but is the environment in which the police must operate. America is a nation of guns, with the government allowing citizens to legally possess multiple numbers and types of such weapons. The number of guns in America far outnumber the number of people in America. Most American gun owners act responsibly and follow legally prescribed laws and policies related to the use and safety of guns. However, with widespread accessibility to guns, criminals can easily secure guns and use them in the commission of crimes. It would be unreasonable to send American police officers "out to police" without arms appropriate to meet the treat of armed criminals. It is also reasonable to assume that if criminals bear arms to commit crime and to thwart the actions of police, then we should expect that the police will be involved in many shootings, as they seek to defend themselves and the public at large.

Anti-police activists often claim that the number of incidents wherein the police deploy deadly force and kill crime suspects, provides

evidence that the police are brutal, racist actors. Let's examine the evidence.

The Hill (2022) reported that, "Although half of the people shot and killed by the police are white, Black Americans are shot at a disproportionate rate." Of course, this finding cannot be construed as to suggest that race was a determinant factor in these shootings. It is more likely that multiple factors led to the shooting—the seriousness of the crime, the level of resistance of the suspect, whether the suspect possessed a weapon (or was reasonably believed to possess a weapon), whether the suspect had previous convictions for violent crimes, and whether the suspect was mentally ill or was intoxicated by alcohol and/or illicit drugs at the time of confrontation with the police.

Police shot and killed 1,055 people in 2021, a number that is consistent with the average number of police shootings per year, since 2014 (The Hill, 2022 & Oritz, 2022). "While police shootings have remained relatively stable, police accountability has increased. Twenty-one officers were charged with murder or manslaughter for an on-duty shooting in 2021, the highest number since 2005" (Oritz, 2022). This represents a criminal indictment rate of less than 2% of the total of 1,055 police shootings. It is important to note that most of these cases have not concluded legal proceedings, meaning that the actual conviction rate, based upon previous years examined, should be approximately one-third, or result in the conviction of approximately 7 of the 21 'charged' officers. Breaking it all down, of the 1,055 fatal police shooting in 2021, approximately 0.66% will result in police convictions. One could conclude that the police shoot and kill people, based upon established standards of law.

While the police shooting of Michael Brown in Ferguson, Missouri, in 2014, intensified a critical examination of police use of deadly force incidents nationwide, the police shooting of George Floyd brought the critical examination to a fevered pitch and gave rise to the 'defund the police movement.'

The Pendulum Swings

Many liberal politicians were quick to embrace the 'Defund the Police' movement. Such politicians gauged that the movement was race-based, and they feared losing Black votes if they did not jump on board. So, defund the police, they did. What these liberal politicians did not gauge were the consequences of their actions. Specifically, if you defund the police, crime will go up. And the citizens most affected by a lack of police enforcement, will be good, honest, minority citizens, 'economically trapped', and living in the most dangerous neighborhoods.

The 'defund the police' movement was short-lived because it was primarily promoted to punish the police and was not based upon any semblance of logic. But many politicians care only about votes, not what makes sense. As police budgets were cut, violent crime began to rise. All citizens, irrespective of race, were affected by increased violent crime and a lack of social order in our cities. Now, politicians had to shift again, within a period of one year, because they saw that if they did not go from 'Defund' to 'Fund', they would lose votes. Politicians are fickle, incessantly seeking votes, as opposed to standing on principle.

New York City provides an example of what occurred in many cities throughout the nation. The New York Post, in an article published on January 23, 2022, said it best:

The horrific ambush shooting of two cops amid the 'Big Apple's crime surge shows the mess (newly elected) Mayor Adams has inherited from progressive predecessor, Mayor Bill de Blasio. The pendulum has certainly swung, and the electorate wants a more law-and-order philosophy. 'Defund the Police' is way in the past now, and people want something done to make their subways safer, streets safer and prevent violence. This is a wake-up-call for voters because we must elect people who will hold criminals responsible (Calder, 2022).

In June 2020, Mayor de Blasio slashed $1 billion from the 2021 NYPD budget, shut down its plainclothes anti-crime units, which focused on illegal guns and violent crime, and shifted nearly 600 Anti-Crime Unit Officers to other duties (NBC4, 2020). Just seven months later, in January 2022, Mayor Adams restored the effective, but controversial, Anti-Crime Units, to battle the violent crime wave in New York City.

In a dramatic turnaround, San Francisco Mayor London Breed went from anti-police to pro-police, all within a 15-month period.

In July 2020, Mayor Breed announced $120 million in budget cuts to the police and promised to dedicate these funds to achieving racial equality. She was defunding the police and "prioritizing investments in the African American community around housing, mental health and wellness, workforce development, economic justice, education, advocacy and accountability" (National Review Editors, 2021).

In an extraordinary press conference in December 2021, Breed previewed a far-reaching campaign against crime. She promised to end "the reign of criminals who are destroying our city." Her tone was belligerent. "What I'm proposing today, and what I will be proposing in the future, will make a lot of people uncomfortable," she said. "And I don't care" (National Review Editors, 2021).

What's the agenda? Breed plans to refund the police and use them "aggressively."

The mayor said, "the city must be less tolerant of the bullshit that is destroying our city" (National Review Editors, 2021).

The mayor had realized that if you defund the police and are 'soft-on-crime', the criminals take notice, and crime and disorder will increase.

Minneapolis and the police shooting of George Floyd initiated the 'Defund the Police' movement and the Minneapolis City Council slashed the police budget. However, just 19-months later, the city council restored the police budget, after nearly 300 police officers chose to leave the department and crime rates began to soar. To wit:

"In the wake of Floyd's death in May 2020, for which former officer Derek Chauvin was found guilty of murder, progressive council members proposed a budget that took millions from police funding and put it into other community programs. After bitter fights at council meetings, a $164 million budget cut was eventually agreed upon" (USA News, 2021).

Then, "In December 2021, Minneapolis Mayor Jacob Frey and the city council agreed to a $1.6 billion, which includes an increase of $191 million for the city's police" (USA News, 2021).

Why the 'wishy-wash' political responses? Because politicians act on what is political popular, not on what is the best public policy. Following the George Floyd case, politicians nationwide not only act to cut police budgets, but they also implemented 'soft-on-crime' laws and policies, including, the establishment of no-cash bail for certain crimes, initiating reduced sentencing laws and mandatory sentencing laws, revising probation guidelines, and limiting police 'stop-and-frisk' enforcement strategies.

Another new trend emerged in the aftermath of the George Floyd incident, not involving elected mayors, city councils and state legislative bodies, who make police funding decisions, develop policy, and influence laws, but involving elected district prosecutors who are responsible for prosecuting laws enacted by state legislatures.

Many prosecutors throughout the nation decided not to prosecute certain crimes. Anti-prosecution district attorneys, such as Chesa Boudin in San Francisco, Kim Fox in Chicago, Larry Krasner in Philadelphia, George Gascón in Los Angeles, and Alvin Bragg in Manhattan, made public announcements that certain crimes would not be prosecuted by the state (Latzer, 2022 and McCarthy, 2022). For example, in Los Angeles, District Prosecutor George Gascón announced that his office would no longer prosecute the following crimes: trespassing, disturbing the peace, driving with no license or a suspended license, making criminal threats, drug possession, drinking in public, loitering to commit prostitution, and resisting arrest, among others (ABC7, 2020).

In 2021, and again in 2022, two petitions were filed to recall the election of Los Angeles County District Attorney George Gascón, based upon his "soft on crime", "anti-victim" crime prosecution policies and practices (Downey, 2022).

One of the qualifications of running for election as a district attorney is that the individual must be an attorney. Yet, these attorneys/ prosecutors seemingly failed to understand one of the basic elements of the U.S. Constitution: laws and punishments are determined by the state legislative branch. As prosecutors, they do not have the authority to ignore state law and

arbitrarily decide to override laws established by the legislative branch of government. Their actions to summarily refuse to prosecute certain crimes and classes of crimes is no-less-than a maleficence of duty and creates a threat to public safety.

Do we Love or Hate Our Police? It Depends on Whom You Ask

Rosa Brooks, Professor of Law and Public Policy at Georgetown University, states that "to some Americans, police officers are brutal, racist bullies; to others, they are courageous, undervalued heroes" (Brooks, 2021, p. 18). This seeming divide in public opinion causes elected politicians to vacillate on their stances and policies involving the police. Reading the political wind, if a politician determines that it is in their best political interest to side with police detractors, that is what they will do. One the other hand, if political leaders determine that the wind is now blowing in the opposite direction, that the public is now tired of rising crime rates and are calling for more police and law-and-order measures, politicians will shift their policies to accommodate public opinion. Politicians carefully gauge their shifts in policy, based upon what they think most of their constituents' demand, at any given time. One unidentified politician said it best. 'In order to remain in office, all I have to do is satisfy 51% of the voters.'

However, politicians often misread public sentiment, possibly because they put too much faith in how the liberal-dominated, agenda-driven, American press mismanage news. Let's examine the facts.

In December of each year Gallop conducts a nationwide poll, in which they ask respondents to rate the honesty and ethical standards of people in different professions (Gallup, 2021). A five-point Likert Scale is utilized, with the possible responses of 'Very High', 'High', 'Average', 'Low', 'Very Low' and 'No Opinion'. To best illustrate the rating of each profession and for our purposes, Table 1 and Table 2 collapses the first two categories ('High' and 'Very High') percentages and the last three categories ('Low', 'Very Low', and 'No Opinion') percentage for the top-rated professions and bottom-rated professions. Table 3 provides a summary of police officer ratings, for a 10-year period, and collapses the first two categories ('Very High' and 'High') percentages and the last three categories ('Low', 'Very Low', and 'No Opinion') in descending order.

Table 1

Gallup--Top-Rated Professions--December 2021

Top-Rated Professions	Rated 'Very High' or 'High'	Rated 'Low' or 'Very Low'
Nurses	81 %	3 %
Medical Doctors	67 %	8 %
Grade School Teachers	64 %	11 %
Pharmacists	63 %	6 %
Military Officers	61 %	8 %
Police Officers	53 %	15 %

Table 2

Gallup--Bottom-Rated Professions--December 2021

Bottom-Rated Professions	Rated 'Very High' or 'High'	Rated 'Low' or 'Very Low'
TV Reporters	14 %	48 %
State Office Holders	12 %	39 %
Advertising Workers	11 %	43 %
Members of Congress	9 %	26 %
Car Salespersons	8 %	42 %
Lobbyists	5 %	63 %

Table 3

Gallup--Police Officer Ratings--December 2021 to December 2012 (in descending order)

Month/Year	Rated 'Very High' or 'High'	Rated 'Low' or 'Very Low'
December 2021	53 %	15 %
December 2020	52 %	18 %
December 2019	54 %	14 %
December 2018	54 %	13 %
December 2017	56 %	12 %
December 2016	58 %	13 %
December 2015	56 %	14 %
December 2014	48 %	20 %
December 2013	54 %	12 %
December 2012	58 %	12 %
Ten Year Average	**54.3 %**	**14.3 %**

An examination of the data presented in Table 1 and Table 2 reveals that the police are much more respected by the public, on measures of honest and ethical standards, than the liberal press would have one believe. Of the 22 professions included in the 2021 Gallup Poll, the police come in at number six. The 2021 Gallup Poll revealed that 53% of the respondents rated police honesty and ethics as 'Very High' or 'High', while only 15% rated police honesty and ethics as 'Low' or 'Very Low'. The fact is, most of Americans support and respect the police, and those who do not, represent only 15% of those surveyed. The police fare much better than most of the 22 professions included in the poll.

Furthermore, as illustrated in Table 3, public trust in police, on measures of honesty and respect, remained relatively stable, and did not significantly fluctuate from year-to-year. As summarized in Table 3, data from the Gallup Poll indicates that, from December 2012 through December 2021, the average respondent rating for police, on measures of honesty and ethics was 54.3% ('Very High' or 'High') and only 14.3 % ('Low' or 'Very Low').

In 2021, 53% of poll respondents rated police honesty and ethics as 'Very High' or 'High', while only 15% rated police honest and ethics as 'Low' or 'Very Low'; 2020 ratings were similar, 52% 'Very High' or 'High', and 18% 'Low' or 'Very Low'. It is important to note that these two years followed the police shooting of George Floyd on May 25, 2020. At a time when the liberal press and liberal politicians were attacking the police, public opinion of the police was largely unaffected. Although almost all Americans viewed the shooting of George Floyd as unjustified and tragic, they also recognized that it was caused by the actions of one over-aggressive, rouge cop, and not by a broken system of policing, characterized by 'systemic racism and widespread police aggressiveness.'

A final analysis of the 2021 Gallup Poll results of the most respected professions, based on measures of honest and ethics, as contained in Table 4, compares the ratings of police against the rating of judges, local office holders, lawyers, newspaper reporters, TV reporters and members of congress. The findings are revealing, in that, those who are often the most critical of the police, rate much lower on measures of public respect, honesty and ethics, than do the police.

Table 4

Gallup—Police Ratings Compared to Other Criminal Justice Professionals, Politicians/Elected Office Holders, and the Media--December 2021

Bottom-Rated Professions	Rated 'Very High' or 'High'	Rated 'Low' or 'Very Low'
Police	53 %	15 %
Judges	38 %	18 %
Local Office Holders	22 %	24 %
Lawyers	19 %	30 %
Newspaper Reporters	17 %	43 %
TV Reporters	14 %	48%
Members of Congress	9%	62%

Conclusion: Leadership Matters

> A leader is one who knows the way, goes the way, and shows the way.
>
> *John C. Maxwell. Inc., 2022*
>
> The very essence of leadership is that you have to have vision. You can't blow an uncertain trumpet.
>
> *Theodore M. Hesburgh. Qualtrics, 2022*

Elected public officials often misread the tealeaves. Government leaders should seek to support and show confidence in the people and departments under their control, while concurrently surveying the political landscape, and utilizing intelligent-based public policy. If elected government officials simply follow the political winds, they are doomed to fail as leaders.

Many actions of the police are subject to critical analysis by detractors. If government officials arbitrarily 'sells out' those under their supervision, they will lose the confidence of those under their command; and, when trust in leadership is impaired, leadership becomes ineffective.

In the last several years, in the wake of anti-police movements, many government leaders have lost the support of their police officers and police departments. Two examples standout. In New York City, in 2019, New York City police issued a 'no confidence vote' in the leadership of Mayor de Blasio, saying that, "For years, Mayor de Blasio has demonized police officers and undermined our efforts to protect the city" (Winter & Arkin, 2018). In Chicago, in 2021, "The Fraternal Order of Police issued a unanimous vote of 'no confidence' in Mayor Lori Lightfoot and the heads of the [police] department (Brest, 2021)

Crime policy is too important to be principally influenced by political votes. Although politicians are elected by the people, once elected, they become government administrators and leaders who should act based upon crime strategies that work, not upon what might be political expedient. In the end, leadership requires executive competence and a 'reasoned and steady hand.'

If government or police leaders place politics above effective crime policy, the costs are significant. Inconsistent leadership causes chaos. Following shifts related to the "defund the police" and "soft-on-crime" movements, the damage had been done. Criminals became empowered and victims were denied justice. Police moral was destroyed, institutional knowledge was lost (due to increased retirements and police leaving the profession for other careers) and it became much harder to recruit police officers. The general public and police officers were put at greater risk.

What is more, reduced policing in poverty-stricken, inner-city neighborhoods disproportionately impacts those citizens who need police protection the most—minorities—who are forced to live and raise their kids in gang-infested ghetto communities. Those government/elected officials who used their own police officers as scapegoats, and caved to the pressures of the liberal influenced 'defund the police' and 'anti-police' campaigns failed as leaders.

References

ABC7 (2020, December 10). New DA Gascon to decline prosecution on range of low-level crimes. *Eyewitness News*. Retrieved from https://abc7.com/george-gascon-los-angeles-district-attorney-lada-misdemeanor-crimes/8674095/.

Brest. M. (2021, May 20). Chicago police union issues unanimous vote of 'no confidence' for mayor and leadership. *Washington Examiner*. Retrieved from https://www.msn.com/en-us/news/us/chicago-police-union-issues-unanimous-vote-of-no-confidence-for-mayor-and-leadership/ar-AAKceyg.

Brooks, R. (2021). *Tangled Up in Blue: Policing the American City*. New York, NY: Penguin Press, p. 18.

Calder, R. (2022, January 23). Defund now defend: Tide shifts on anti-cop Dems Council sympathy pains. *New York Post*. Retrieved from https://www.pressreader.com/usa/new-york-post/20220123/281586653976807.

Celona, L., Vago, S. & Fitz-Gibbons (2022, February 9). Only squirrels are safe. *New York Post*. Retrieved from https://nypost.pressreader.com/new-york-post/20220209/textview.

Downey, C. (2022, February 22). LA Prosecutors want to reignite recall effort for progressive DA. National Review. Retrieved from https://www.nationalreview.com/news/la-prosecutors-want-to-reignite-recall-effort-for-progressive-da/.

Gallup (December 2021). Honesty/ethics in professions. *Gallup*. Retrieved from https://news.gallup.com/poll/1654/Honesty-Ethics-Professions.aspx.

Harper, C. (2022, February 9). Poll: 75% say 'defund the police' caused violent crime wave. *The Center Square-Branson News*. Retrieved from https://www.bransontrilakesnews.com/news/national/article_1b53869d-6333-503d-aa6a-c514aa2c17df.html.

Inc. (2022, February 14). 44 inspiring John C. Maxwell quotes for leadership success. Retrieved from https://www.inc.com/peter-economy/44-inspiring-john-c-maxwell-quotes-that-will-take-you-to-leadership-success.html.

Latzer, B. (2022, January 20). Alvin Bragg, the prosecutor who won't prosecute. *National Review*. Retrieved from https://www.nationalreview.com/magazine/2022/02/07/alvin-bragg-the-prosecutor-who-wont-prosecute/.

Mac Donald, H. (2016, July 21). The Ferguson effect. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.manhattan-institute.org/html/ferguson-effect-9089.html.

McCarthy, A.C. (2022, January 22). How 'progressive' prosecutors are betraying the Constitution. *National Review*. Retrieved from https://www.nationalreview.com/2022/01/how-progressive-prosecutors-are-betraying-the-constitution/.

National Review Editors (2021, December 17). San Fran mayor has defunder's remorse. *National Review*. Retrieved from https://www.nationalreview.com/2021/12/san-fran-mayor-has-defunders-remorse/.

NBC4 (2020, June 16). NYPD eliminating plainclothes anti-crime units in a move toward more community policing. *NBC4.* Retrieved from https://www.nbcnewyork.com/news/local/nypd-eliminating-plainclothes-anti-crime-units-in-move-toward-more-community-policing/2465313/.

Oritz, E. (2022, January 2). More officers were charged in fatal police shootings in 2021. *NBC News*. Retrieved from https://www.nbcnews.com/news/us-news/officers-charged-fatal-police-shootings-2021-not-everyone-sees-progres-rcna12799.

Pagones, S. (2022, January 18). US murder rate highest it's been in 25 years as big cities shatter records. *Fox News*. Retrieved from https://www.foxnews.com/us/us-murder-rate-violence-big-cities-records.

Qualtrics Blog. (2022, February 14). Retrieved from https://www.qualtrics.com/blog/10-powerful-leadership-quotes/.

Romaine, J. (2022, January 26). Homicides in major US cities increased in 2021, report says. *The Hill*. Retrieved from https://thehill.com/changing-america/resilience/smart-cities/591487-homicides-in-major-us-cities-increased-in-2021.

Sagna, N. (2022, January 22). Homicides in major American cities increased in 2021, new study finds). *CBS News*. Retrieved from https://www.cbsnews.com/news/homicides-2021-increase-council-on-criminal-justice/.

Stebbins, S. (2021, February 18) Special Report: 25 cities where crime is soaring. *21/7 Wall St.* Retrieved from https://247wallst.com/special-report/2021/02/18/25-cities-where-crime-is-soaring-2/.

Tata, C. & Hutton, N, Eds. (2002). Getting tough on crime: The history and political context of sentencing reform developments leading to the passage of the 1994 Crime Act. *Ashgate Publishing Limited.* Hampshire, England, pp. 1-32. Retrieved from https://justicestrategies.org/sites/default/files/Judy/GettingToughOnCrime.pdf.

The Hill (2022, February 10). Police shootings rise in 2022. *The Hill*. Retrieved from https://news.yahoo.com/police-shootings-rise-2021-report-160256891.html?fr=yhssrp_catchall.

The Washington Post (2022, February 9). Fatal Force: 1,021 people have been shot and killed by police in the past year. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/graphics/investigations/police-shootings-database/?itid=lb_police-reform-in-america_2.

USA News (2021, December 12). Minneapolis restores police budget after 'defund' cuts. Retrieved from https://www.rt.com/usa/542973-minneapolis-police-budget/.

Winter, T., and Arkin, D. (2019, August 28). NYC police union votes 'no confidence' in Mayor Bill de Blasio. *NBC News*. Retrieved from https://www.nbcnews.com/news/us-news/nyc-police-union-votes-no-confidence-mayor-bill-de-blasio-n1047541.

УДК 343.791

© Андрей Владимирович Каляшин,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: kav.adpravo@yandex.ru

Kalyashin Andrey Vladimirovich
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
Vladimir branch of RANEPA, Vladimir

© Виктория Дмитриевна Годунова,
студент 4 курса факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: victoria_godunova@mail.ru

Godunova Victoria Dmitrievna
4th year student of the Faculty of Law
Vladimir branch of the RANEPA, Vladimir

ВЫМОГАТЕЛЬСТВО С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ СЕТЕЙ

Extortion using information and telecommunication networks

Аннотация: в статье проведен анализ судебной практики, касающейся преступления, предусмотренного статьей 163 Уголовного кодекса Российской Федерации, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Автором рассмотрены основные уголовно-правовые характеристики изучаемого состава преступления. На основе результатов исследования выявлены нерешенные вопросы при квалификации рассматриваемого противоправного деяния, а также выражено солидарное мнение о необходимости введения новых норм в уголовное законодательство с целью установления юридической охраны отношений собственности при посягательстве способом, характеризующимся повышенной опасностью и быстрым развитием технологий в области информации.

Annotation: The article analyzes the judicial practice regarding the crime provided for in Article 163 of the Criminal Code of the Russian Federation, using information and telecommunication networks. The author considers the main criminal-legal characteristics of the studied corpus delicti. Based on the results of the study, unresolved issues were identified in the qualification of the unlawful act in question, and a solidarity opinion was expressed on the need to introduce new norms into criminal law in order to establish the legal protection of property relations in case of encroachment in a way characterized by increased danger and the rapid development of technologies in the field of information.

Ключевые слова: вымогательство, информационно-телекоммуникационная сеть, сеть «Интернет», имущество, право, чужое имущество.

Keywords: extortion, information and telecommunication network, network "Internet", property, law, other people's property.

Сегодня вымогательство является одной из основательных преград не только для нормальной деятельности граждан, но и для функционирования предприятий вне зависимости от формы собственности. В связи с развитием технологического прогресса растет общественная опасность указанных преступлений, создается больше возможностей для реализации преступных целей с использованием различных средств.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция) в нашей стране признаются и защищаются различные формы собственности: государственная, муниципальная и другие [1]. Благодаря норме, закреплённой в Основном За-

коне России, в главе 21 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) закреплен перечень преступлений против собственности [2]. Под ними понимаются общественно опасные деяния, в связи с которыми нарушаются правоотношения собственности. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), 4 часть [3]. Рассматриваемое нами преступление несёт в себе двойную угрозу, если в процессе осуществления требования о передаче имущества виновный посягает не только на право собственности, но и на собственника недвижимости, чем нарушает его основное право на жизнь.

По этой причине сегодня можно говорить об актуальности проблемы уголовной ответственности и наказания за вымогательство в информационно-телекоммуникационной сети. Это подтверждается следующими положениями.

Во-первых, анализируя статистические данные, мы приходим к выводу, что вымогательство совершается не так часто, как другие преступления против собственности. Но несмотря на это, в научных исследованиях, опросах и сообщениях СМИ можно наблюдать латентность рассматриваемого преступления. Таким образом, в настоящее время невозможно говорить о какой-либо положительной тенденции в отношении сокращения количества случаев данного преступления.

Во-вторых, мы ежегодно наблюдаем совершенствование способов реализации преступного умысла вымогателя при совершении преступления. Объект противоправного деяния становится более вариативным, соответственно посягает на всевозможные материальные или финансовые интересы.

В-третьих, сегодня ученые и юристы до сих пор не могут определить: возможно ли отнесение вымогательства к форме хищения. В связи с чем на практике возникают вопросы.

Обращаем внимание на ч. 1 ст. 163 УК РФ, которая содержит определение понятия «вымогательство». Под ним понимается «требование передачи чужого имущества или права на имущество, или совершения других действий имущественного характера под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно под угрозой распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких».

Исходя из понятия определения вымогательства, требования субъекта преступления относятся к:

во-первых, передаче чужого имущества;

во-вторых, передаче права на чужое имущества;

в-третьих, совершению других действий, носящих имущественный характер.

Осуществляются тремя основными способами:

- угрозой применения насилия потерпевшему и его близким;

- угрозой уничтожения (повреждения) имущества;

- угрозой распространения позорящих сведений про потерпевшего или его близких.

Право на имущество включает в себя следующие аспекты:

- получение доходов от использования цифровых прав;

- возникновение желания у виновного лица возможности владения или пользования чужим имуществом;

- требование исполнения имущественных обязательств;

- получение доходов от использования бездокументарных ценных бумаг.

Исследование литературы позволило нам выявить наиболее обоснованную точку зрения И. Д. Рыжовой, которая предлагает рассматривать в качестве предметов преступления:

во-первых, имущество;

во-вторых, имущественные выгоды (сбереженное вымогателем имущество, находящееся в его собственности [6].

Стоит обратить внимание на объект уголовно посягательства в связи с его наиболее важным значением в уголовно-право-

вой сфере. Для правильного установления пределов уголовно-правовой нормы следует безошибочно определить объект преступления, что в дальнейшем способствует законной квалификацией деяния, четкому разграничению от смежных преступлений.

Вымогательство можно определить, как корыстное насильственное преступление, одновременно посягающее на два объекта: основной – отношения собственности, дополнительный – личность потерпевшего. Данная мысль подкрепляется постановлением Пленума Верховного суда РФ от 17 декабря 2015 г. № 56, в котором раскрывается направленность вымогательства на отношения собственности, иные имущественные отношения и на личность [4].

Объективная сторона данного деяния состоит из требования передачи предмета преступления и способа. К способу совершения вымогательства следует отнести угрозу - психическое насилие, применяемое к потерпевшему с целью завладения имуществом. Обращаем внимание, что угроза должна быть реальной, соответственно необходимы основания для опасения осуществления этой угрозы в действительности. Она содержит в себе различные направления:

во-первых, применение насилия (под данные понятием подразумевается любое насилие);

во-вторых, распространение иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких (угроза распространения таких сведений в различных источниках: печать, радио, телевизор, сеть «Интернет», служебные характеристики, выступления и так далее. Иные сведения – это сведения, не унижающие достоинство, но в определенном случае могут негативно воздействовать на судьбу человека в будущем (к примеру, разрушить семью));

в-третьих, повреждение имущества (реальная возможность виновного привести имущество в негодное состояние);

в-четвертых, распространение сведений, позорящих потерпевшего или его близких (сведения о совершении нечестного поступка, неэтичное поведение в общественной, личной жизни, недобросовестное отношение, нарушение деловой этики).

При осуществлении вымогательства требование в большинстве случаев передается устно, но судебная практика показывает, что преступники пользуются и письменной формой, например, через электронную почту, смс-сообщения. Если такое письмо по техническим ошибкам до получателя не дошло, то преступление квалифицируется как покушение на вымогательство.

Как, например, в приговоре Промышленного районного суда г. Оренбурга по делу № 1-392/2017. Каюмов С. М. путем направления смс-сообщений на абонентский номер потерпевшей № 1 потребовал от последней передачи ему в безвозмездное пользование денежных средств в сумме 1 миллиона рублей, т.е. в крупном размере [7].

Рассмотрим угрозу применение насилия через социальную сеть. Она выражается в следующих действиях угрозы:

- нанесение ударов, побоев;

- совершение действий, которые будут ограничивать свободу потерпевшего;

- истязание;

- совершение действий, которые причиняют боль потерпевшему.

Основная цель применения насилия выражается в желании преступника укрепить высказанные угрозы и психологически повлиять на потерпевшего. Тем самым насилие выступает дополнением угрозы.

К примеру, в приговоре Кстовского городского суда Нижегородской области от 14.12.2017 виновный неоднократно требовал от потерпевшего передачи ему денежных средств в определенных суммах через социальную сеть «ВКонтакте» под угрозой применения насилия. Суд квалифицировал данное деяние в соответствии со ст. 163 УК РФ [8].

Тем самым мы можем прийти к выводу, что на сегодняшний день использование информационно-телекоммуникационных сетей возможно как средства реализации угрозы при вымогательстве. С помощью них можно не только управлять большим количеством устройств, но и подключаться к бытовому

прибору, к объектам атомной энергии и прочее. Например, хакерское включение чайника может привести к пожару в доме.

Объективная сторона рассматриваемого преступления заключается только в угрозе причинения вреда собственности, тем самым угроза посягательства на телеинформацию не является признаком объективной стороны. Для суда это проблема, поскольку сложно квалифицировать действия при блокировании информации, требовании передачи денежных средств для разблокировки.

Суды при квалификации требования передачи денежных средств под угрозой совершения DDos-атаки не выработали единого мнения о квалификации данных деяний как вымогательства. В 2014 г. Уссурийский районный суд Приморского края действия виновного, который совершил блокирование интернет-сайтов и под угрозой их повреждения выдвигал требование о передаче денежных средств, также квалифицировал по ст. 163 УК РФ. Однако Шпаковский районный суд Ставропольского края требование о передаче денежных средств за прекращение хакерских атак не счел самостоятельно наказуемым деянием и осудил виновного лишь по ст. 272 УК РФ (за организацию DDoS-атаки) [9].

Полагаем, что применение ст. 163 УК РФ при совершении угрозы блокирования компьютерной системы будет необоснованно широким толкованием положений УК РФ. Такое толкование хоть и отражает смысл уголовного закона, но не соответствует его букве, так как в деянии не содержится ни одного из видов угроз, перечисленных в ст. 163 УК РФ. Даже если признать компьютерную информацию имуществом, что достаточно спорно, то при DoS- и DDoS-атаках не происходит ее уничтожения или порчи. Она остается в полной сохранности на жестких дисках или иных средствах хранения и лишь временно блокируется. После прекращения атаки либо после отключения атакованной компьютерной системы от сети становится возможным считать информацию без каких-либо проблем.

Еще одной проблемой является совершение мошенничества с использованием сети «Интернет» как продолжение компьютерной атаки. Например, происходит блокирование информации до угрозы совершения вымогательства. Это наиболее характерно как для ранее описанных программ, так и для других вирусов, которые мешают нормальному функционированию компьютерной системы. В этом случае виновные требуют выплаты денежных средств от потерпевшего в обмен на прекращение атак.

Проблема заключается в невозможности привлечь к ответственности лиц, которые в сообщении выразили требование о вредоносной программе, поскольку это не входит в объективную сторону рассматриваемого преступления. В составе преступления отсутствуют угроза воздействия на компьютерную информацию, угроза продолжения воздействия на такую информацию.

Мы согласны с мнением Овсюкова Д. А., который считает, что в Уголовный кодекс РФ необходимо ввести новую статью – 163.1 «Вымогательство в сфере компьютерной информации». Диспозиция статьи будет содержать требование передачи чужого имущества или права на имущество или совершения других действий имущественного характера под угрозой совершения компьютерной атаки либо как условия для прекращения атаки [5].

Кроме этого в примечании к предлагаемой статье следует ввести понятие компьютерной атаки следующего содержания: «Под компьютерной атакой понимается совершенное с использованием средств вычислительной техники несанкционированное уничтожение, блокирование, модификация, а также копирование компьютерной информации либо иное вмешательство в функционирование средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации или информационно-телекоммуникационных сетей».

В заключение работы сделаем вывод о том, что, по нашему мнению, в случае внесения в УК РФ предложенных изменений будут устранены пробелы уголовно-правовой охраны отношений собственности при посягательствах способом, опасность которого обусловлена быстрым развитием информационных технологий.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: с учетом поправок, внес. законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ // Рос. газ. – 2009. – 21 янв.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 дек. 2006 г. № 230-ФЗ: принят Гос. Думой 24 нояб. 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 52, ч. 1, ст. 5496.
4. О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.12.2015 № 56 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 2.
5. Овсюков Д. А. Использование информационно-телекоммуникационных сетей при совершении вымогательства [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 2 (123). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-informatsionno-telekommunikatsionnyh-setey-pri-sovershenii-vymogatelstva (дата обращения: 17.05.2022).
6. Рыжова И. Д. Вымогательство: теоретико-правовой анализ и криминологическая характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – М., 2008. – 28 с.
7. Приговор Промышленного районного суда г. Оренбурга от 16.04.2017 года по делу № 1-392/2017 [Электронный ресурс]. URL: https://sud-praktika.ru/precedent/548057.html // (дата обращения: 10.04.2022).
8. Приговор Кстовского городского суда Нижегородской области от 14.12.2017 по делу № 1-180/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Приговор Уссурийского районного суда Приморского края от 07.05.2014 № 1-458/2014 // СПС «КонсультантПлюс»

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

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ПРИ РАССМОТРЕНИИ В СУДЕ В ОСОБОМ ПОРЯДКЕ ДЕЛА, ПО КОТОРОМУ ЗАКЛЮЧЕНО ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Some issues of criminal prosecution when considering a special case in court, in which 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. Автором выделяются особенности процессуальной формы рассмотрения данных категорий дел в суде и специфика уголовного преследования подсудимых, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве. Автором проанализирован опыт деятельности государственных обвинителей из числа работников городских и районных прокуратур Владимирской области, проведено анкетирование 95 прокурорских работников. В данной статье говорится о субъектах и объектах уголовного преследования, условиях проведения судебного заседания, особенностях судебного следствия. Освещаются проблемы, возникающие при осуществлении уголовного преследования по делам, рассмотренным в порядке главы 40.1 УПК РФ. Предлагаются меры 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. The author highlights the features of the procedural form of considering these categories of cases in court and the specifics of the criminal prosecution of the defendants with whom pre-trial cooperation agreements have been concluded. The author analyzed the experience of public prosecutors from among the employees of city and district prosecutors of the Vladimir region, conducted a survey of 95 prosecutors. This article talks about the subjects and objects of criminal prosecution, the conditions of the court session, and the peculiarities of the judicial investigation. The article highlights the problems arising in the implementation of criminal prosecution in cases considered in the order of Chapter 40.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. Measures are proposed to improve the current legislation.

Ключевые слова: уголовное преследование, особый порядок, досудебное соглашение о сотрудничестве, судебное разбирательство.

Keywords: criminal prosecution, special order, pre-trial cooperation agreement, trial.

При завершении расследования уголовного дела следователь обязан выделить в отдельное производство уголовное дело в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

Обвиняемый, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, при ознакомлении с материалами уголовного дела ходатайствует о рассмотрении дела в особом порядке.

Завершив расследование уголовного дела, следователь составляет обвинительное заключение и направляет его для утверждения прокурору.

После утверждения прокурором обвинительного заключения по выделенному уголовному делу, по которому с обвиняемым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, прокурор выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения. С этим представлением знакомятся обвиняемый и его защитник. Они имеют право вносить свои замечания. После чего дело направляется в суд.

Данное представление адресуется тому суду, в который направляется данное уголовное дело для рассмотрения. Резолютивная часть представления содержит адресованную суду просьбу (ходатайство, предложение) применить особый порядок проведения судебного заседания и вынесения судебного решения в соответствии со ст. 316 и главой 40.1 УПК РФ.

Статья 316 УПК РФ относится к главе 40 УПК РФ «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением».

Глава 40.1 УПК РФ регламентирует особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Нормы части первой статьи 317.7 УПК РФ гласят, что судебное заседание и постановление приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, проводятся в порядке, установленном статьей 316 настоящего Кодекса, с учетом требований настоящей статьи.

Ранее нами подробно исследовалась деятельность лиц, осуществляющих уголовное преследование в судебных стадиях уголовного судопроизводства при рассмотрении уголовного дела в порядке главы 40 УПК РФ[1].

В рамках настоящего исследования представляется необходимым указать на то общее, что объединяет формы судопроизводства, изложенные в главах 40 и 40.1 УПК РФ, и на те различия, которые между этими формами существуют.

Субъекты уголовного преследования.

Анализ норм главы 6 УПК РФ позволяет нам сделать выводы о том, что в судебных стадиях уголовного судопроизводства имеют право поддерживать обвинение *три процессуальных лица: прокурор,* который поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность (ч. 3 ст. 37 УПК РФ), *потерпевший,* который вправе поддерживать обвинение (п. 16 ч. 2 ст. 42 УПК РФ), и *частный обвинитель*, который поддерживает в суде обвинение по делам частного обвинения (ч. 1 ст. 43 УПК РФ).

Однако законом не предусмотрено заключение досудебных соглашений о сотрудничестве по делам частного обвинения. Пленум Верховного суда РФ в пункте 3 постановления № 16 от 28 июня 2012 года «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» разъясняет, что по смыслу положений статей 317.1, 317.2, 317.3, 317.4 УПК РФ досудебное соглашение о сотрудничестве может быть заключено с обвиняемым (подозреваемым) при расследовании уголовного дела в форме предварительного следствия. Дела же частного обвинения не предусматривают проведения предварительного следствия, они возбуждаются путем подачи потерпевшим заявления мировому судье.

Поэтому мы исключаем частного обвинителя из числа субъектов уголовного преследования по уголовным делам, рассматриваемым в порядке главы 40.1 УПК РФ. Между тем

1 Наумов А. М. Уголовное преследование в суде при рассмотрении уголовных дел в особом порядке: монография. – Владимир : Владимирский филиал РАНГХиГС, 2019. – 316 с.

как участие частного обвинителя по делам, рассматриваемым в порядке главы 40 УПК РФ, предусмотрено законом. В частности, об этом прямо говорится в нормах части 3 статьи 316 УПК РФ.

Таким образом, у нас остаются *два процессуальных лица, которые осуществляют уголовное преследование в судебном заседании по делу, по которому с подозреваемым (обвиняемым) заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Это прокурор, который выступает в качестве государственного обвинителя, и потерпевший.*

Следует дополнить также, что в суде могут участвовать помимо потерпевших их представители и законные представители. Представителями потерпевшего могут быть адвокаты, а также один из близких родственников потерпевшего либо иное лицо, о допуске которого ходатайствует потерпевший.

Интересы несовершеннолетнего потерпевшего представляет законный представитель потерпевшего, коим является, как правило, один из родителей потерпевшего, а если родители лишены родительских прав, то представитель органы опеки и попечительства.

По ходатайству законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего возраста шестнадцати лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, участие адвоката в качестве представителя такого потерпевшего обеспечивается дознавателем, следователем или судом.

Анализ изученных уголовных дел, рассмотренных судами в порядке главы 40.1 УПК РФ, показывает, что по 62,5 % дел (20 дел из 32 изученных) потерпевших нет, эти дела в основном связаны с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, по 37,5 % дел (12 дел из 32 изученных) потерпевшие имеются. Это уголовные дела в основном о преступлениях против личности и против собственности.

При этом потерпевшие занимали пассивную позицию при рассмотрении уголовных дел в суде. По 5 из 12 дел (это 41,67 %), где имелись потерпевшие, они вообще не принимали никакого участия в рассмотрении дел в суде, даже не явились в суд, ограничившись предоставлением заявления о том, что прийти не могут по уважительным причинам, что они согласны на рассмотрение дела в особом порядке, а вопрос о мере наказания оставляют на усмотрение суда.

По 7 из 12 дел (это 58,33 %) потерпевшие принимали участие в рассмотрении уголовных дел в суде, но только по 3 делам из 12 (это 25 %) они выступили в прениях с обвинительными речами. В остальных случаях потерпевшие не дождались прений, вышли из процесса ранее, мотивируя, как правило, своей занятостью либо иными личными обстоятельствами.

Объекты уголовного преследования.

Под объектами уголовного преследования мы понимаем тех лиц, которые привлекаются к уголовной ответственности за совершение преступлений различной категории тяжести.

По степени тяжести уголовный закон подразделяет все преступления на четыре категории: преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления.

Уголовно-процессуальный закон (ч. 1 ст. 314 УПК РФ) к числу лиц, в отношении которых может быть применен особый порядок в соответствии с главой 40 УПК РФ, относит только *лиц, которые совершили преступления небольшой или средней тяжести.*

Из уголовного закона (ч. 2 и ч. 3 ст. 15 УК РФ) мы знаем, что *преступлениями небольшой тяжести* признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает трех лет лишения свободы.

Преступлениями средней тяжести признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает пяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает десяти лет лишения свободы.

Таким образом, мы видим, что уголовно-процессуальный закон не предусматрива-

ет возможность применения особого порядка, регламентированного главой 40 УПК РФ, к лицам, которые совершили тяжкие и особо тяжкие преступления.

Напомним, что *тяжкими преступлениями* признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает десяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает пятнадцати лет лишения свободы.

Особо тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых настоящим Кодексом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание.

Уголовно-процессуальный закон нигде прямо не говорит, по делам о преступлениях какой степени тяжести могут быть заключены досудебные соглашения о сотрудничестве. Закон не содержит запретов на заключение досудебных соглашений о сотрудничестве по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях. Закон не содержит запретов на применение особой формы судопроизводства при рассмотрении в судах в порядке главы 40.1 УПК РФ дел о тяжких и особо тяжких преступлениях.

Судебная практика показывает, что значительную часть уголовных дел, по которым с подозреваемыми (обвиняемыми) заключаются досудебные соглашения о сотрудничестве, образуют дела о преступлениях тяжких и особо тяжких, зачастую связанных с организованной преступностью.

Характеризуя общероссийскую динамику рассмотрения уголовных дел судами в порядке главы 40.1 УПК РФ, сложившуюся в последние годы, мы отмечаем, что подавляющее большинство среди рассмотренных уголовных дел занимают дела о преступлениях особо тяжких и тяжких. В совокупности на две эти категории приходится порядка 55-60 % от всех дел, рассмотренных в этом порядке. Другую значительную категорию составляют преступления небольшой степени тяжести. На них приходится порядка 30 % рассмотренных дел. Остальное занимают преступления средней тяжести. На них остается порядка 10-15 % рассмотренных дел.

Судами во Владимирской области в последние годы в порядке главы 40.1 УПК РФ рассматриваются в основном уголовные дела о преступлениях, которые относятся к особо тяжким и тяжким. Уголовные дела о преступлениях небольшой и средней степени тяжести судами в рамках данной формы судопроизводства в последние годы практически не рассматриваются.

Основания (условия) применения особого порядка принятия судебного решения.

Под основаниями применения особого порядка принятия судебного решения понимается совокупность условий, при которых применяется особый порядок рассмотрения дела в суде.

Если мы говорим об особом порядке принятия судебного решения, установленном главой 40 УПК РФ, то условия применения этого особого порядка изложены в статьях 314 - 316 УПК РФ.

В концентрированном виде эти условия перечислены в пункте 2 постановления Пленума Верховного суда РФ № 60 от 5 декабря 2006 года «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел».

Там говорится, что при рассмотрении вопроса о возможности принятия судебного решения по ходатайству обвиняемого о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в общем порядке судам надлежит устанавливать, имеются ли по уголовному делу необходимые для этого условия. Согласно требованиям норм главы 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, *такими условиями следует считать: заявление обвиняемого о согласии с предъявленным обвинением; заявление такого ходатайства в присутствии защитника и в период, установленный статьей 315 УПК РФ; осознание обвиняемым характера и последствий заявленного им ходатайства; отсутствие возражений у государственного или частного обвинителя и потерпевше-*

го против рассмотрения уголовного дела в особом порядке; обвинение лица в совершении преступлений небольшой или средней тяжести; обоснованность обвинения и его подтверждение собранными по делу доказательствами; понимание обвиняемым существа обвинения и согласие с ним в полном объеме; отсутствие оснований для прекращения уголовного дела.

Условия применения особого порядка в рамках главы 40.1 УПК РФ изложены в статьях 317.6 и 317.7 УПК РФ.

Эти условия перечислены также в пунктах 8, 13, 14, 15 постановления Пленума Верховного суда РФ №16 от 28 июня 2012 года «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве».

К условиям рассмотрения уголовного дела в порядке главы 40.1 УПК РФ уголовно-процессуальный закон и Пленум Верховного суда РФ относят, во-первых, уголовное дело, поступившее с представлением прокурора об особом порядке проведения судебного заседания, в котором должны быть следующие документы: ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, постановление прокурора об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, досудебное соглашение о сотрудничестве, а также расписка о вручении обвиняемому и его защитнику копии представления прокурора об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения.

При отсутствии указанных документов и сведений о вручении обвиняемому и его защитнику представления прокурора судья принимает решение о назначении предварительного слушания для рассмотрения вопроса о возвращении уголовного дела прокурору в порядке, установленном статьей 237 УПК РФ.

Уголовное дело не подлежит возвращению прокурору, если при проведении предварительного слушания государственный обвинитель представит необходимые документы, в том числе подтверждающие факт вручения обвиняемому и его защитнику представления прокурора, тем самым устранив препятствия рассмотрения уголовного дела судом.

К другим условиям уголовно-процессуальный закон относит подтверждение государственным обвинителем в суде активного содействия обвиняемого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления; подтверждение в ходе судебного заседания подсудимым и его защитником, что досудебное соглашение о сотрудничестве было заключено добровольно и при участии защитника.

К числу непременных условий особого порядка в рамках главы 40.1 УПК РФ относится также заявление обвиняемого о согласии с предъявленным обвинением; подтверждение подсудимым, что ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке было заявлено в присутствии защитника, добровольно, после консультации с защитником; осознание обвиняемым характера и последствий заявленного им ходатайства; отсутствие возражений у государственного обвинителя против рассмотрения уголовного дела в особом порядке; обоснованность обвинения и его подтверждение собранными по делу доказательствами; понимание обвиняемым существа обвинения и согласие с ним в полном объеме; отсутствие оснований для прекращения уголовного дела.

Непременным условием рассмотрения дела в порядке главы 40.1 УПК РФ в суде является выполнение обвиняемым всех взятых на себя обязательств, перечисленных в досудебном соглашении о сотрудничестве.

К числу этих обязательств относится подтверждение своих признательных показаний в суде по основному уголовному делу в отношении соучастников преступления.

Поэтому при изучении материалов уголовных дел, рассмотренных судами в порядке главы 40.1 УПК РФ, мы нередко сталкиваем-

ся с такими ситуациями, когда государственный обвинитель ходатайствует об отложении судебного заседания в связи с тем, что подсудимый ещё не дал показания по основному делу, которое рассматривается судом в отношении соучастников лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве.

Так, по судебному делу №2-15/13 в отношении гражданина В., обвиняемого в пособничестве в совершении умышленного убийства при отягчающих обстоятельствах гражданина П., государственный обвинитель во время судебного заседания 17.12.2012 г. заявил ходатайство с просьбой отложить судебное заседание для того, чтобы В. дал показания по уголовному делу по обвинению А. и Б., которое рассматривалось в это время во Владимирском областном суде с участием присяжных заседателей. Во время судебного заседания 31.01.2013 г. государственный обвинитель сообщил, что В. допрошен по делу А. и Б., дал признательные показания, государственный обвинитель подтвердил содействие подсудимого В. следствию.

При рассмотрении во Владимирском областном суде судебного дела № 2-27/13 в отношении гражданина М., обвиняемого в совершении умышленного убийства при отягчающих обстоятельствах и разбойном нападении на гражданина У., в судебном заседании 08.08.2013 г. государственный обвинитель попросил суд отложить судебное заседание, т.к. М. ещё не допрошен по делу его соучастника А., которое рассматривалось этим же судом в общем порядке.

В судебном заседании 11.09.2013 г. государственный обвинитель сообщил суду, что М. допрошен по делу А., дал признательные показания. Таким образом, он выполнил все свои обязательства по досудебному соглашению о сотрудничестве. Государственный обвинитель подтвердил содействие подсудимого следствию.

По судебному делу № 2-7/17 Владимирского областного суда в отношении гражданина М., обвиняемого в совершении нескольких умышленных убийств при отягчающих обстоятельствах в составе банды, государственный обвинитель во время судебного заседания 23.12.2016 г. завил ходатайство отложить дело, пока подсудимый М. не даст показания по основному делу.

В судебном заседании 26.01.2017 г. государственный обвинитель спрашивает подсудимого М., дал ли он показания по основному делу в отношении граждан Б., Р. и М. Подсудимый отвечает утвердительно и сообщает, что дал признательные показания. Государственный обвинитель просит суд дело слушанием ещё раз отложить, т.к. необходимо запросить документ о том, что подсудимый дал показания по основному делу, рассматривавшему в это же время во Владимирском областном суде другим судьей в общем порядке.

На следующем судебном заседании 03.02.2017 г. суд огласил справку судьи Владимирского областного суда С. о допросе подсудимого М. по основному делу.

Следующий важный вопрос: является ли согласие потерпевшего или его представителя на рассмотрение дела в особом порядке обязательным условием рассмотрения дела в рамках главы 40.1 УПК РФ, как это имеет место при рассмотрении дела в порядке главы 40 УПК РФ?

Чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к материалам судебного дела № 2-15/13 Владимирского областного суда в отношении гражданина В., о котором мы уже говорили выше.

Во время судебного заседания участники обсуждают заявленное подсудимым В. ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке.

Представитель потерпевших адвокат С.К.Э.: «Мы не поддерживаем ходатайство В., считаем, что он не заслушивает тех преимуществ, которые дает ему особый порядок. Мы возражаем. Содействие В. следствию было в раскрытии незначительных преступлений. В. является лицом, который напрямую был заинтересован в совершении данного преступления, он его организатор».

Потерпевшая П.И.С. (вдова убитого П.): «Я считаю, что В. – это единственный человек, у которого были отношения с моим мужем, других я не знаю и не видела, все переговоры

велись с Рауфом. Согласна с позицией своего представителя».

Потерпевшая Р.Г.С. (дочь убитого П.): «Я согласна с мнением представителя».

Потерпевший П.А.С. (сын убитого П.): «Я согласен с мнением представителя».

Государственный обвинитель Ш.: «Выслушав мнение потерпевшей стороны, возражавшей о проведении судебного заседания в особом порядке, я полагаю, что имеются все основания для рассмотрения дела в порядке главы 40.1 УПК РФ, решение этого вопроса не зависит от мнения потерпевших по делу».

Судья удаляется в совещательную комнату для вынесения постановления.

Судья возвращается в зал судебного заседания и оглашает постановление.

В мотивировочной части постановления от 11 декабря 2012 года судьи Владимирского областного суда говорится, что, заслушав мнение участников судебного разбирательства, суд приходит к следующему.

Представление прокурора об особом порядке проведения судебного заседания в отношении В. соответствует требованиям закона.

Согласно ч. 2 ст. 317.6 УПК РФ, особый порядок судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено соглашение о сотрудничестве, применяется, если суд удостоверится, что:

1) государственный обвинитель подтвердил активное содействие обвиняемого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления;

2) досудебное соглашение о сотрудничестве было заключено добровольно и при участии защитника.

Приведенные выше условия применения особого порядка по настоящему уголовному делу имеются, поскольку государственный обвинитель Ш. поддержала возможность рассмотрения дела в особом порядке, подтвердив содействие В. следствию, а подсудимый признал добровольность заключения соглашения о сотрудничестве после консультации с защитой.

Возражения представителя потерпевших и самих потерпевших по делу против особого порядка проведения судебного заседания в отношении подсудимого В., с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, ***по смыслу закона*** *не является основанием для рассмотрения дела в общем порядке, в силу чего их ходатайство об этом подлежит отклонению.*

Суд постановил ходатайство представителя потерпевших адвоката С.К.Э. и потерпевших П.И.С. и Р.А.С. – отклонить. Продолжить рассмотрение дела в отношении В. в особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Анализируя данное постановление судьи, мы видим, что основными аргументами против того, чтобы считать согласие потерпевшего обязательным условием применения особого порядка в рамках главы 40.1 УПК РФ, является отсутствие указания на это в уголовно-процессуальном законе, в частности, в нормах ст. 317.6 УПК РФ, где перечисляются условия применения особого порядка, а также ссылка на «смысл закона».

В данном случае под смыслом закона, видимо, следует понимать следующее. Досудебное соглашение о сотрудничестве представляет собой договор, который заключается стороной обвинения в лице прокурора (следователь при этом присутствует, но соглашение не подписывает; потерпевший при этом не присутствует и соглашение не подписывает) и стороной защиты в лице подозреваемого или обвиняемого и его защитника. Таким образом, мы видим, что изначально потерпевший, его представитель и законный представитель не принимают никакого участия в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Они не являются стороной данного соглашения, не принимают на себя никаких обязательств и не несут никакой ответственности.

Одним из условий заключенного досудебного соглашения о сотрудничестве является обязательство прокурора ходатайствовать о рассмотрении уголовного дела в суде в осо-

бом порядке и, при условии выполнения обвиняемым всех взятых на себя обязательств, просить суд о применении к подсудимому норм частей 2 и 4 статьи 62, статей 64, 73 и 80.1 УК РФ, которые предусматривают возможность смягчения наказания.

Возражение потерпевшего и представителя потерпевшего против рассмотрения дела в особом порядке, если оно будет удовлетворено судом, явится препятствием для выполнения прокурором взятых на себя по досудебному соглашению о сотрудничестве обязательств. Поскольку только в рамках особого порядка к подсудимому могут быть применены нормы частей 2 и 4 статьи 62 УК РФ.

Поэтому судебная практика идёт по тому пути, что не считает согласие потерпевшего и его представителя обязательным условием для применения норм главы 40.1 УПК РФ.

Однако обращает на себя внимание имеющееся противоречие между нормами части 1 статьи 317.7 УПК РФ и нормами части 6 статьи 316 УПК РФ.

Согласно части 1 ст. 317.7 УПК РФ, судебное заседание и постановление приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, проводятся в порядке, установленном статье 316 настоящего Кодекса, с учетом требований настоящей статьи.

А в части 6 статьи 316 УПК РФ прямо сказано, что при возражении потерпевшего против постановления приговора без проведения судебного разбирательства судья выносит постановление о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначении рассмотрения уголовного дела в общем порядке.

Представляется, для того, чтобы устранить данное противоречие, необходимо внести дополнение в действующий уголовно-процессуальный закон. За основу данного дополнения можно взять позицию Пленума Верховного суда РФ.

Согласно п. 13 постановления Пленума Верховного суда РФ № 16 от 28 июня 2012 года, по смыслу части 2 статьи 317.6 и статьи 317.7 УПК РФ потерпевший (его законный представитель, представитель), гражданский истец и его представитель вправе участвовать в исследовании рассматриваемых судом вопросов, в том числе высказывать свое мнение по вопросу об особом порядке судебного разбирательства при досудебном соглашении о сотрудничестве. Суду надлежит проверить все заявленные доводы и принять по ним мотивированное решение. При этом следует иметь в виду, что *возражение потерпевшего (его законного представителя, представителя), гражданского истца и его представителя против особого порядка проведения судебного заседания в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, само по себе не является основанием для рассмотрения дела в общем порядке.*

Постановление суда, принятое по ходатайству потерпевшего (его законного представителя, представителя), гражданского истца и его представителя, может быть обжаловано сторонами в вышестоящий суд посредством принесения жалобы на итоговое судебное решение.

Представляется необходимым дополнить нормы статьи 317.7 УПК РФ частью 3.2 следующего содержания: «При участии в судебном заседании потерпевшего судья разъясняет ему порядок и последствия постановления приговора без проведения судебного разбирательства и выясняет у него отношение к ходатайству подсудимого. Возражение потерпевшего (его законного представителя, представителя), гражданского истца и его представителя против особого порядка проведения судебного заседания в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, само по себе не является основанием для рассмотрения дела в общем порядке».

Судебное следствие.

Очень интересным является вопрос: проводится ли при рассмотрении уголовного дела в суде в порядке главы 40.1 УПК РФ судебное следствие или не проводится?

Обратимся к материалам судебного дела №2-12/12 Владимирского областного суда в отношении гражданки М., обвиняемой в совершении коррупционных преступле-

ний (получение взятки в составе группы лиц в крупном размере и в двух посредничествах в передаче взяток).

В протоколе судебного заседания от 22.03.2012г. сказано следующее.

Защитник З.: «Ваша честь, прошу возобновить судебное следствие для приобщения характеризующего материала на подсудимую М., а именно характеристики с места жительства и места работы».

Председательствующий разъясняет, что в соответствии с ч. 1 ст. 317.7 и ч. 1 ст. 316 УПК РФ по данному уголовному делу судебное следствие не проводилось, поэтому его возобновления не требуется, приобщение характеризующего материала возможно на данной стадии рассмотрения уголовного дела.

Давайте проанализируем нормы уголовно-процессуального закона, на которые ссылается председательствующий, и судебную практику для того, чтобы выяснить, проводится ли судебное следствие при рассмотрении дела в порядке главы 40.1 УПК РФ.

Согласно части 1 статьи 317.7 УПК РФ, судебное заседание и постановление приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, проводятся в порядке, установленном статьей 316 настоящего Кодекса, с учетом требований настоящей статьи.

Из норм части 1 статьи 316 УПК РФ нам известно, что судебное заседание по ходатайству подсудимого о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в связи с согласием с предъявленным обвинением проводится в порядке, установленном главами 35, 36, 38 и 39 настоящего Кодекса, с учетом требований настоящей статьи.

Обращает на себя внимание, что в перечень глав УПК РФ, регламентирующих производство в суде первой инстанции, не вошла глава 37 УПК РФ «Судебное следствие», которая содержит нормы статей 273-291 УПК РФ, предусматривающих вопросы исследования доказательств. В частности, порядок допроса подсудимого, потерпевшего, свидетелей, эксперта, оглашения показаний подсудимого, потерпевшего и свидетелей, вопросы производства судебной экспертизы, порядок осмотра вещественных доказательств, порядок оглашения протоколов следственных действий и иных документов, порядок приобщения к материалам уголовного дела документов, представленных суду, вопросы осмотра местности и помещения, производство следственного эксперимента, предъявления для опознания, освидетельствования и нормы, предусматривающие окончание судебного следствия.

Неудивительно, что нормы, посвященные исследованию доказательств, не вошли в перечень глав УПК РФ, содержащийся в законе, поскольку, согласно нормам части 5 статьи 316 УПК РФ, судья при рассмотрении дела в особом порядке не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу. При этом могут быть исследованы обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

Судебная практика рассмотрения дел в порядке главы 40 УПК РФ показывает, что исследование обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, происходит, как правило, путем оглашения государственным обвинителем в судебном заседании материалов уголовного дела, содержащих эти самые данные (справок о судимости, о состоянии на учете в наркологическом диспансере, психоневрологическом диспансере, характеристик от УУП по месту жительства, с места работы, копий приговоров, справок о состоянии здоровья и т.д.).

Между тем оглашение документов, содержащихся в материалах уголовного дела, предусмотрено статьей 285 УПК РФ и относится к действиям, совершаемым в процессе судебного следствия.

Более того, согласно п. 10 постановления Пленума Верховного суда РФ № 60 от 5 декабря 2006 года, в соответствии со статьей 316 УПК РФ по делу, рассматриваемому в особом порядке, в ходе судебного заседания могут быть исследованы обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

Поскольку порядок такого исследования главой 40 УПК РФ не ограничен, *оно может проводиться всеми предусмотренными уголовно-процессуальным законом способами, в том числе путем исследования дополнительно представленных материалов, а также допросов свидетелей по этим обстоятельствам.*

Таким образом, мы видим, что Пленум Верховного суда РФ разрешает судам в рамках производства в порядке главы 40 УПК РФ также выполнять такие действия как допрос свидетелей (ст. 278 УПК РФ), приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду (ст. 286 УПК РФ). Данные действия также относятся к элементам судебного следствия.

В результате мы приходим к выводу, что при рассмотрении в суде уголовных дел в порядке главы 40 УПК РФ действительно не проводятся в полном объеме исследование и оценка представленных суду доказательств, но при исследовании обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, может выполняться ряд процессуальных действий, используемых во время судебного следствия (допрос свидетелей, оглашение документов, приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду).

Производство в суде в порядке главы 40.1 УПК РФ по сравнению с производством в порядке главы 40 УПК РФ идёт ещё дальше и допускает совершение ещё большего количества процессуальных действий, относящихся к судебному следствию.

Это сопряжено с тем, что уголовно-процессуальный закон предусматривает допрос подсудимого в части 3.1 ст. 317.7 УПК РФ, а также содержит в части 4 статьи 317.7 УПК РФ перечень вопросов, которые должны быть исследованы в судебном заседании:

1) характер и пределы содействия подсудимого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления;

2) значение сотрудничества с подсудимым 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 подсудимым;

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

5) обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

Мы видим, что ряд вопросов (как, например, обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание) совпадают с теми вопросами, которые подлежат исследованию в суде в порядке главы 40 УПК РФ.

Очевидно также, что перечень вопросов, которые должны быть исследованы в суде при рассмотрении дела в порядке главы 40.1 УПК РФ, значительно шире тех вопросов, которые исследуются в суде при рассмотрении дела в порядке главы 40 УПК РФ.

Согласно п. 16 постановления Пленума Верховного суда РФ № 16 от 28 июня 2012 года, следует обратить внимание судов, что в судебном разбирательстве по уголовному делу в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, суд не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу (часть 5 статьи 316 УПК РФ).

Проверяя обстоятельства, указанные в пунктах 1, 2 и 3 части 4 статьи 317.7 УПК РФ, суд исследует не только имеющиеся в уголовном деле материалы (справки, заявление о явке с повинной, протоколы и копии протоколов следственных действий и т.д.), но и иные представленные сторонами документы, в том числе относящиеся к другим уголовным делам, возбужденным в результате сотрудничества с подсудимым (материалы оперативно-

розыскной деятельности, материалы проверки сообщения о преступлении, копии постановлений о возбуждении уголовного дела и (или) о предъявлении обвинения, копии протокола обыска, документа, подтверждающего факт получения потерпевшим похищенного у него имущества, и др.).

Исследование обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, смягчающих и отягчающих наказание, может проводиться в том числе путем исследования дополнительно представленных сторонами материалов, а также допросов свидетелей.

Анализ норм статьи 317.7 УПК РФ и практики её применения в судах позволяет утверждать, что при рассмотрении уголовных дел в суде в порядке главы 40.1 УПК РФ совершаются или могут совершаться такие действия, как допрос подсудимого (ст. 275 УПК РФ), оглашение показаний подсудимого (ст. 276 УПК РФ), допрос свидетелей (ст. 278 УПК РФ), оглашение протоколов следственных действий и иных документов (ст. 285 УПК РФ), приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду (ст. 286 УПК РФ).

Все эти процессуальные действия относятся к судебному следствию. Поэтому не удивительно, что во многих протоколах судебных заседаний по изученным автором уголовным делам, рассмотренным судами Владимирской области в порядке главы 40.1 УПК РФ, говорится о том, что судебное следствие проводится. Так, в протоколе судебного заседания по судебному делу № 2-19/12 Владимирского областного суда в отношении гражданина С. говорится: «суд переходит к судебному следствию». В протоколе судебного дела № 2-27/13 Владимирского областного суда в отношении гражданина М. сказано: «в соответствии с ч. 2 ст. 291 УПК РФ председательствующий объявляет судебное следствие оконченным».

В итоге проведенного анализа можно констатировать, что уголовно-процессуальный закон значительно расширил перечень вопросов, которые должны быть исследованы в судебном заседании при рассмотрении уголовного дела в порядке главы 40.1 УПК РФ по сравнению и перечнем вопросов, которые должны быть исследованы при рассмотрении дела в суде в порядке главы 40 УПК РФ.

Соответственно, расширился и процессуальный инструментарий, который позволяет исследовать данные вопросы. Уголовно-процессуальный закон и судебная практика говорят о том, что при рассмотрении уголовных дел в суде в порядке главы 40.1 УПК РФ совершаются или могут совершаться такие действия, как допрос подсудимого (ст. 275 УПК РФ), оглашение показаний подсудимого (ст. 276 УПК РФ), допрос свидетелей (ст. 278 УПК РФ), оглашение протоколов следственных действий и иных документов (ст. 285 УПК РФ), приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду (ст. 286 УПК РФ).

В результате мы приходим к выводу, что при рассмотрении в суде уголовных дел в порядке главы 40.1 УПК РФ действительно не проводятся в полном объеме исследование и оценка представленных суду доказательств, но при исследовании вопросов, перечисленных в части 4 статьи 317.7 УПК РФ, может выполняться ряд процессуальных действий, используемых во время судебного следствия (допрос подсудимого, оглашение показаний подсудимого, допрос свидетелей, оглашение протоколов следственных действий и иных документов, приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду).

Выводы.

В судебных стадиях уголовного судопроизводства *субъектами уголовного преследования являются прокурор,* который поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность (ч. 3 ст. 37 УПК РФ), и *потерпевший,* который вправе поддерживать обвинение (п. 16 ч. 2 ст. 42 УПК РФ).

Анализ изученных уголовных дел, рассмотренных судами в порядке главы 40.1 УПК РФ, показывает, что по 62,5 % дел (20 дел из 32 изученных) потерпевших нет, эти дела в основном связаны с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, по 37,5 % дел (12 дел из 32 изученных) потер-

певшие имеются. Это уголовные дела в основном о преступлениях против личности и против собственности.

При этом потерпевшие занимали пассивную позицию при рассмотрении уголовных дел в суде. По 5 из 12 дел (это 41,67 %), где имелись потерпевшие, они вообще не принимали никакого участия в рассмотрении дел в суде, даже не явились в суд, ограничившись предоставлением заявления о том, что прийти не могут по уважительным причинам, что они согласны на рассмотрение дела в особом порядке, а вопрос о мере наказания оставляют на усмотрение суда.

По 7 из 12 дел (это 58,33 %) потерпевшие принимали участие в рассмотрении уголовных дел в суде, но только по 3 делам из 12 (это 25 %) они выступили в прениях с обвинительными речами. В остальных случаях потерпевшие не дождались прений, вышли из процесса ранее, мотивируя, как правило, своей занятостью либо иными личными обстоятельствами.

Под *объектами уголовного преследования* мы понимаем тех лиц, которые привлекаются к уголовной ответственности за совершение преступлений различной категории тяжести.

По степени тяжести уголовный закон подразделяет все преступления на четыре категории: преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления.

Уголовно-процессуальный закон (ч. 1 ст. 314 УПК РФ) к числу лиц, в отношении которых может быть применен особый порядок в соответствии с главой 40 УПК РФ, относит только *лиц, которые совершили преступления небольшой или средней тяжести.*

Судебная практика показывает, что значительную часть уголовных дел, по которым с подозреваемыми (обвиняемыми) заключаются досудебные соглашения о сотрудничестве, образуют дела о преступлениях тяжких и особо тяжких, зачастую связанных с организованной преступностью.

Характеризуя общероссийскую динамику рассмотрения уголовных дел судами в порядке главы 40.1 УПК РФ, сложившуюся в последние годы, мы отмечаем, что подавляющее большинство среди рассмотренных уголовных дел занимают дела о преступлениях особо тяжких и тяжких. В совокупности на две эти категории приходится порядка 55-60 % от всех дел, рассмотренных в этом порядке. Другую значительную категорию составляют преступления небольшой степени тяжести. На них приходится порядка 30 % рассмотренных дел. Остальное занимают преступления средней тяжести. На них остается порядка 10-15 % рассмотренных дел.

Под основаниями применения особого порядка принятия судебного решения понимается совокупность условий, при которых применяется особый порядок рассмотрения дела в суде.

Если мы говорим об особом порядке принятия судебного решения, установленном главой 40 УПК РФ, то условия применения этого особого порядка изложены в статьях 314-316 УПК РФ.

В концентрированном виде эти условия перечислены в пункте 2 постановления Пленума Верховного суда РФ № 60 от 5 декабря 2006 года «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел».

Условия применения особого порядка в рамках главы 40.1 УПК РФ изложены в статьях 317.6 и 317.7 УПК РФ.

Эти условия перечислены также в пунктах 8, 13, 14, 15 постановления Пленума Верховного суда РФ № 16 от 28 июня 2012 года «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве».

Обращает на себя внимание имеющееся противоречие между нормами части 1 статьи 317.7 УПК РФ и нормами части 6 статьи 316 УПК РФ.

Для устранения данного противоречия представляется необходимым дополнить нормы статьи 317.7 УПК РФ частью 3.2 следующего содержания: «При участии в судебном заседании потерпевшего судья разъясняет ему порядок и последствия постановления приговора без проведения судебного разби-

рательства и выясняет у него отношение к ходатайству подсудимого. Возражение потерпевшего (его законного представителя, представителя), гражданского истца и его представителя против особого порядка проведения судебного заседания в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, само по себе не является основанием для рассмотрения дела в общем порядке».

Что касается *судебного следствия*, то при рассмотрении в суде уголовных дел в порядке главы 40 УПК РФ действительно не проводятся в полном объеме исследование и оценка представленных суду доказательств, но при исследовании обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, может выполняться ряд процессуальных действий, используемых во время судебного следствия (допрос свидетелей, оглашение документов, приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду).

Производство в суде в порядке главы 40.1 УПК РФ по сравнению с производством в порядке главы 40 УПК РФ идёт ещё дальше и допускает совершение ещё большего количества процессуальных действий, относящихся к судебному следствию.

При рассмотрении в суде уголовных дел в порядке главы 40.1 УПК РФ, при исследовании вопросов, перечисленных в части 4 статьи 317.7 УПК РФ, может выполняться ряд процессуальных действий, используемых во время судебного следствия (допрос подсудимого, оглашение показаний подсудимого, допрос свидетелей, оглашение протоколов следственных действий и иных документов, приобщение к материалам уголовного дела документов, представленных суду).

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. О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 16 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 года №107 // СПС «КонсультантПлюс».

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

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ЛИЦА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОГО УГОЛОВНОЕ ДЕЛО ВЫДЕЛЕНО В ОТДЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СВЯЗИ С ЗАКЛЮЧЕНИЕМ С НИМ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Peculiarities of the procedural status of a person in respect of whom a criminal case was separated into a separate proceeding in connection with the conclusion of a pre-trial cooperation agreement with him

Аннотация: Федеральным законом № 141-ФЗ от 29 июня 2009 года была введена в уголовно-процессуальный закон глава 40.1 УПК РФ «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Одним из условий досудебного соглашения о сотрудничестве для подозреваемого (обвиняемого) является необходимость подтвердить свои признательные, изобличающие других соучастников преступления показания, не только на предварительном следствии, но и в судебном заседании по основному уголовному делу. На период действия главы 40.1 УПК РФ с момента её принятия в 2009 году и вплоть до принятия Федерального закона № 376-ФЗ от 30.10.2018 г. статус лица, в отношении которого уголовное дело было выделено в связи с заключенным с ним досудебным соглашением о сотрудничестве, не был урегулирован нормами закона. Только после принятия Федерального закона № 376-ФЗ от 30.10.2018 г. этот пробел в законодательстве был устранен с введением новых статей 56.1, 281.1 УПК РФ. Автором на основании изученных уголовных дел, рассмотренных Владимирским областным судом в порядке главы 40.1 УПК РФ в период с 2012 по 2017 годы, показана необходимость урегулирования уголовно-процессуальным законов таких вопросов как статус лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключенным с ним досудебным соглашением о сотрудничестве, его права, обязанности, ответственность.

Annotation. Federal Law No. 141-FZ of June 29, 2009 introduced into the criminal procedural law Chapter 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation "A special procedure for making a court decision when concluding a pre-trial cooperation agreement". One of the conditions of a pre-trial cooperation agreement for a suspect (accused) is the need to confirm his confessionary testimony, exposing other accomplices of the crime, not only during the preliminary investigation, but also in the court session on the main criminal case. For the period of validity of chapter 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation from the moment of its adoption in 2009 and until the adoption of Federal Law No. 376-FZ of 10/30/2018. the status of a person in respect of whom the criminal case was allocated in connection with the pre-trial cooperation agreement concluded with him was not regulated by the norms of the law. Only after the adoption of Federal Law No. 376-ФЗ dated 30.10.2018. this gap in the legislation was eliminated with the introduction of new articles 56.1, 281.1 of the RF Criminal Procedure Code. The author, on the basis of the studied criminal cases, considered by the Vladimir Regional Court in the order of Chapter 40.1 of the Code of

Criminal Procedure of the Russian Federation in the period from 2012 to 2017, shows the need for the regulation of criminal procedural laws of such issues as the status of a person in respect of whom the criminal case has been separated into a pre-trial cooperation agreement concluded with him, his rights, duties, responsibility.

Ключевые слова: досудебное соглашение о сотрудничестве, допрос, оглашение показаний, лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство.

Keywords: pre-trial cooperation agreement, interrogation, announcement of testimony, a person in relation to whom the criminal case was separated into a separate proceeding.

Федеральным законом № 141-ФЗ от 29 июня 2009 года законодатель ввел в текст Уголовно-процессуального кодекса РФ новую главу 40.1: «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве».

Ключевым в данной главе является понятие досудебного соглашения о сотрудничестве. Уголовно-процессуальный закон определяет досудебное соглашение о сотрудничестве как соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения (п. 61 ст. 5 УПК РФ).

Практика применения главы 40.1 УПК РФ показывает, что одним из обязательных условий заключаемого подозреваемым (обвиняемым) и его защитником с прокурором досудебного соглашения о сотрудничестве является обязательство подозреваемого (обвиняемого) дать признательные показания по всем эпизодам инкриминируемой ему и его соучастникам преступной деятельности на предварительном следствии и непременно подтвердить данные признательные показания, изобличающие его соучастников, также в судебном заседании по уголовному делу в отношении соучастников преступления.

Если обвиняемый даст признательные показания против соучастников преступления на предварительном следствии, а в суде не подтвердит их, откажется от них, то тем самым он нарушит условия заключенного с ним досудебного соглашения, что повлечет соответствующие процессуальные последствия.

А именно, если уголовное дело в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, к этому моменту ещё не рассмотрено в суде в особом порядке, то тогда государственный обвинитель в судебном заседании не подтверждает содействия подсудимого следствию, не подтверждает выполнение им условий досудебного соглашения о сотрудничестве, что влечет в силу части 3 статьи 317.6 УПК РФ принятие судом решения о назначении судебного разбирательства в общем порядке.

Если к этому моменту данное лицо уже осуждено, то тогда приговор в отношении него в силу положений статьи 317.8 УПК РФ подлежит пересмотру в порядке, установленном разделом 15 УПК РФ.

Следует отметить, что по изученным автором 32 уголовным делам, рассмотренным Владимирским областным судом и Фрунзенским районным судом г. Владимира в период с 2010 по 2019 год, не было ни одного случая, когда бы лицо, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, не подтвердило бы в суде при допросе его в качестве свидетеля по основному делу в отношении его соучастников свои признательные показания, данные им на предварительном следствии.

Поэтому нормы части 3 статьи 317.6 и статьи 317.8 УПК РФ ни разу на практике не применялись.

Причем, например, из 12 уголовных дел, рассмотренных Владимирским областным судом в период с 2012 по 2017 год в порядке главы 40.1 УПК РФ, по 5 делам (это 41,67 %) лица, с которыми было заключено досудебные соглашения о сотрудничестве, допрашивались в суде по основному делу уже *после осуждения* их по выделенному в отношении них делу, рассмотренному в особом порядке. По 7 уголовным делам (это 58,33 %)

они давали свои показания в суде по основному делу *до осуждения* их по выделенному в отношении них делу.

При рассмотрении в особом порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ, уголовного дела в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, статус его в судебном заседании понятен. Это лицо является подсудимым и пользуется всеми процессуальными правами обвиняемого, предусмотренными нормами статьи 47 УПК РФ.

Сложнее дело обстоит со статусом лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, при допросе его по основному уголовному делу в отношении его соучастников преступления.

До принятия Федерального закона № 376-ФЗ от 30.10.2018 г. оно было *«лицом без четкого процессуального статуса»*, как выразился представитель защиты при рассмотрении во Владимирском областном суде судебного дела № 2-3/14.

К моменту допроса этого лица по основному делу оно имеет статус либо подсудимого, либо уже осужденного по выделенному уголовному делу, рассматриваемому или уже рассмотренному судом в особом порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ.

А по основному делу в отношении соучастников преступления это лицо выступает как свидетель обвинения, поскольку приглашается стороной обвинения, государственным обвинителем в судебное заседание для того, чтобы дать изобличающие показания в отношении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности в рамках данного уголовного дела. При этом в своих показаниях это лицо уличает в совершении преступлений также и самого себя. То есть оно дает показания в том числе и против самого себя.

Таким образом, мы видим, что лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, обладает уникальным процессуальным статусом при допросе его по основному уголовному дело в отношении его соучастников.

С одной стороны, он обвиняемый (подсудимый, осужденный), с другой стороны – он свидетель обвинения.

Если он обвиняемый, то тогда он по закону вправе не давать никаких показаний либо давать любые показания, в том числе и заведомо ложные, в целях защиты, а также имеет право на защитника.

Если он свидетель обвинения, то тогда он предупреждается об уголовной ответственности по статьям 307 и 308 УК РФ за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний.

оставив такую сложную проблему перед правоприменителями, прежде всего, перед судом, законодатель не спешил с принятием норм уголовно-процессуального закона, которые бы урегулировали статус лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, при его допросе по основному уголовному делу.

Статья 56.1 УПК РФ «Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве» была введена только в 2018 году, т.е. спустя 9 лет после введения главы 40.1 УПК РФ.

Давайте посмотрим, как в этот период времени (с 2009 по 2018 год) складывалась судебная практика в отношении процессуального статуса этого лица, его прав и обязанностей.

В качестве эмпирического материала мы используем 12 уголовных дел, рассмотренных Владимирским областным судом в порядке главы 40.1 УПК РФ в период с 2012 по 2017 год, изученные автором.

Сразу следует сказать, что есть определенные отличия при допросе данного лица в зависимости от формы судопроизводства, т.е. при рассмотрении дела в общем порядке либо при рассмотрении дела с участием присяжных заседателей.

При рассмотрении дела в общем порядке перед допросом лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, государственный обвинитель сообщает, что сейчас будет допрошено в каче-

стве свидетеля лицо, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Это лицо, как правило, так же, как и подсудимые по основному делу, доставляется конвоем и находится в зале судебного заседания в наручниках. Участники судебного заседания воспринимают это как само собой разумеющееся и им ничего не надо разъяснять.

Совершенно иначе дело обстоит в суде с участием присяжных заседателей. Там упоминание в присутствии коллегии присяжных заседателей самого термина «досудебное соглашение о сотрудничестве» является недопустимым, поскольку это относится к вопросам юридическим, которые нельзя обсуждать в присутствии присяжных заседателей.

Так, при допросе в судебном заседании свидетеля К. – лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, по судебному делу № 2-5/14 Владимирского областного суда, подсудимый Б. задает свидетелю К. вопрос: «Вы даете такие показания, потому что заключили досудебное соглашение о сотрудничестве?»

Председательствующий снимает вопрос, делает замечание подсудимому Б. о недопустимости обсуждения в присутствии коллегии присяжных заседателей процессуальных вопросов предварительного следствия. Председательствующий обращается к коллегии присяжных с просьбой не учитывать реплику подсудимого Б.

По тому же делу перед допросом в качестве свидетеля К. председательствующий обращается к коллегии присяжных заседателей, чтобы они не учитывали при вынесении вердикта тот факт, что свидетель находится в наручниках, а учитывали только фактические обстоятельства, о которых он сообщит в судебном заседании. В отношении свидетеля уголовное дело не рассматривается, оно выделено в отдельное производство по предусмотренным законом основаниям.

Изучая уголовные дела, рассмотренные судом в порядке главы 40.1 УПК РФ, мы можем выделить два основных подхода к вопросу о статусе лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве.

Первый подход исходит из того, что данное лицо является свидетелем обвинения. Отсюда вытекает, что перед допросом данному лицу председательствующим разъясняются его права, обязанности и ответственность в соответствии со статьей 56 УПК РФ.

Данное лицо предупреждается об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний в соответствии со статьями 307 и 308 УК РФ. О чем у него берется подписка.

С тем, что у лиц отбирались подписки об уголовной ответственности по ст. 307, 308 УК РФ, мы столкнулись по судебным делам № 2-53/12 Владимирского областного суда в отношении гражданки П. По этому делу допрашивались в качестве лиц, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, двое граждан В. и С. Они оба предупреждались судом по ст. 307, 308 УК РФ.

Также предупреждались об уголовной ответственности гражданин Е., который допрашивался по судебному делу № 2-45/12.

Вместе с тем ряд лиц, которые допрашивались как свидетели, не предупреждались об уголовной ответственности за отказ от дачи за дачу заведомо ложных показаний.

Суд либо просто разъясняет свидетелю положение ст. 51 Конституции РФ о его праве не свидетельствовать против себя самого, своих близких родственников. Как это было по судебному делу № 2-3/14, рассмотренному Владимирским областным судом с участием присяжных заседателей. В рамках этого дела были допрошены в качестве свидетелей два лица, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, граждане К. и С.

Либо председательствующий разъясняет свидетелю его гражданский долг давать только правдивые показания, что имело место по судебному делу № 2-5/14 Владимирского областного суда в отношении граждан А. и Б. По данному делу, рассмотренному, кстати, тоже с участием присяжных заседателей, допрашивались в качестве свидетелей два лица, с которыми были заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, граждане В и К.

По всем без исключения рассмотренным судом уголовным делам лицам, допрашиваемым в суде, председательствующим перед допросом в обязательном порядке разъясняются положения ст. 51 Конституции РФ о праве граждан не свидетельствовать против себя и своих близких.

По некоторым делам после разъяснения свидетелям норм статьи 56 УПК РФ и положения ст. 51 Конституции РФ председательствующий предупреждает их о предусмотренных последствиях нарушения при даче показаний обязательств, указанных в досудебном соглашении о сотрудничестве.

Это имело место по судебному делу № 2-4/17 в отношении граждан С. и З., дело было рассмотрено Владимирским областным судом в общем порядке. По нему допрошены как свидетели граждане Б. и Д., с которыми были заключены досудебные соглашения о сотрудничестве.

Второй подход исходит из того, что данное лицо является в большей степени обвиняемым.

Мы столкнулись с таким подходом при изучении материалов судебного дела № 2-5/17 в отношении граждан Маз., Б. и Р. Дело рассматривалось Владимирским областным судом в общем порядке. По нему были допрошены в качестве лиц, с которым заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, двое граждан С. и Мещ.

Председательствующий разъясняет Мещ. и С., что они являются обвиняемыми по уголовному делу, выделенному в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве.

Они предупреждаются о том, что в случае нарушения обязательств, указанных в досудебном соглашении о сотрудничестве, в том числе умышленного сообщения ложных сведений или умышленно сокрытия от судебного следствия каких-либо существенных сведений, главой 40.1 УПК РФ предусмотрена возможность пересмотра приговора, вынесенного в отношении него по выделенному уголовному делу.

Им также разъясняется его гражданский долг говорить правду, а также положения ст. 51 Конституции РФ, согласно которым они вправе не свидетельствовать против себя самого и своих близких родственников. Они предупреждаются о том, что их показания могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, в том числе и в случае их последующего отказа от этих показаний.

Следующий важный момент, о котором необходимо сказать и который вытекает из тезиса о том, что лицо допрашивается как обвиняемый, - это обеспечение обвиняемому права на защиту, т.е. обеспечение участия в судебном заседании адвоката.

Председательствующий спрашивает лицо перед допросом, желает ли оно, чтобы в допросе участвовал его защитник. В половине изученных дел данное лицо настаивает на участии своего адвоката, как правило, того, который защищает или защищал его по выделенному в отношении него уголовному делу, рассмотренному в особом порядке.

Причем, ходатайства об участии адвокатов заявляют как лица, которые предупреждены, что они будут допрошены в качестве свидетелей, так и лица, которые предупреждены, что они являются обвиняемыми.

При наличии соответствующего ходатайства суд обеспечивает участие адвоката в судебном заседании. В случае отказа от услуг адвоката суд выясняет, не связано ли это с материальным положением данного лица.

Представляется, что в силу сложности процессуального статуса лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, предпочтительно, чтобы при допросе этого лица по основному делу принимал участие его защитник. К тому же следует помнить, что защитник является наряду с подозреваемым (обвиняемым) одним из лиц, подписавшим досудебное соглашение о сотрудничестве, по условиям которого подозреваемый (обвиняемый) взял на себя обязательство подтвердить свои показания в суде. Тем самым, защитник может считать свою работу в рамках досудебного соглашения выполненной только после того, как обвиняемый подтвердит свои показания в судебном заседании по основному делу.

Следующий важный вопрос – это согласие лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, давать показания по основному делу.

Здесь мы сталкиваемся с двумя возможными вариантами поведения данных лиц.

Первый вариант поведения заключается в том, что лицо соглашается давать показания и отвечать на все заданные ему вопросы.

Это мы наблюдали по судебному делу № 2-3/14 Владимирского областного суда, по которому были допрошены два лица, с которыми заключены досудебные соглашения о сотрудничестве, - К. и С. Они согласились дать показания и в свободном рассказе и при ответах на заданные им вопросы участниками судебного заседания подтвердили данные ими ранее на предварительном следствии показания.

Второй вариант поведения заключается в том, что допрашиваемые лица пользуются положениями ст. 51 Конституции РФ и отказываются давать показания, подтверждая при этом данные им на предварительном следствии показания.

Такая ситуация является достаточно распространенной и встречается в половине изученных уголовных дел.

Когда такое случается в судебном заседании, то государственный обвинитель заявляет ходатайство об оглашении показаний этого лица, данных на предварительном следствии, ссылаясь на нормы части 4 статьи 281 УПК РФ, данное ходатайство удовлетворяется судом, государственный обвинитель оглашает эти показания, а затем задает вопрос, подтверждает ли данное лицо свои показания. На что это лицо отвечает, что подтверждает все свои показания в полном объеме.

Таким образом, несмотря на отказ лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, давать показания в суде по основному уголовному делу, мы видим, что это лицо не нарушает взятые на себя по досудебному соглашению обязательства. Ведь среди этих обязательств было обязательство подтвердить свои признательные, изобличающие других соучастников показания в суде. Это лицо подтверждает данные показания в суде.

Вызывает вопросы формулировка части 3 статьи 56.1 УПК РФ, в которой говорится, что *в случае отказа от дачи показаний* для лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, *наступают предусмотренные главой 40.1 настоящего Кодекса последствия несоблюдения им условий и невыполнения обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве*.

Представляется, что данная формулировка является не совсем удачной и не учитывает судебную практику. О последствиях несоблюдения условий и невыполнения обязательств по досудебному соглашению о сотрудничестве может идти речь тогда, когда данное лицо *откажется* от своих данных им ранее признательных показаний.

Заставить же его давать показания мы не можем, поскольку каждый гражданин РФ имеет право в силу положений статьи 51 Конституции РФ не свидетельствовать против себя и своих близких. Давать или не давать показания в суде – это право гражданина, а не его обязанность. Обязанность лица, заключившего досудебное соглашение, заключается в необходимости подтвердить в суде данные им ранее на предварительном следствии показания, что мы наблюдаем по всем без исключения изученным уголовным делам, даже по тем, где лица пользовались ст. 51 Конституции РФ и отказывались давать показания.

К тому же данная норма части 3 статьи 56.1 УПК РФ противоречит нормам части 7 статьи 56.1 УПК РФ, где написано, что *лицо,* в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, *не предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний либо отказ от дачи показаний* в соответствии со статьями 307 и 308 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в норму части 3 ста-

тьи 56.1 УПК РФ, а именно вместо слова «дачи» написать «данных ранее». Тогда получится, что в случае отказа от данных ранее показаний для лица наступают последствия несоблюдения им условий и невыполнения обязательств, что является справедливым и разумным.

Проанализировав судебную практику относительно *статуса лица*, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, мы можем прийти к некоторым *выводам.*

Представляется правильным отнесение данного лица законодателем ни к участникам уголовного судопроизводства со стороны защиты, ни к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, а к *иным участникам уголовного судопроизводства* (глава 8 УПК РФ).

Данное лицо по своему статусу находится ближе всего к свидетелю, поэтому статья 56.1 УПК РФ помещена сразу же после статьи 56 УПК РФ «Свидетель», но это необычный свидетель, поскольку он является одновременно свидетелем по основному уголовному делу и в то же время он является обвиняемым (подсудимым, осужденным) по другому уголовному делу, которое выделено в отношении него и которое рассматривается либо уже рассмотрено в суде в особом порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ.

Законодатель дает следующее определение: лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, - участник уголовного судопроизводства, привлекаемый к участию в процессуальных действиях по уголовному делу в отношении соучастников преступления (ч. 1 ст. 56.1 УПК РФ).

Таким образом, мы видим, что это лицо при допросе его в качестве свидетеля свидетельствует о преступных деяниях не только подсудимых по данному делу, но и о своих также преступных деяниях, поскольку преступления зачастую совершались этим лицом совместно с этими подсудимыми, которые являлись его соучастниками при совершении преступлений.

Отсюда законодатель совершенно справедливо полагает, что данное лицо не должно предупреждаться об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний и за отказ от дачи показаний в соответствии со статьями 307 и 308 УК РФ. Поскольку ни подозреваемые, ни обвиняемые по закону не должны предупреждаться об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний. В отличие от свидетелей и потерпевших, которые об этом перед допросом предупреждаются.

Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, наделяется правами, предусмотренными частью четвертой статьи 56 УПК РФ, но с изъятиями, предусмотренными статьей 56.1 УПК РФ.

Напомню, что, согласно нормам части 4 статьи 56 УПК РФ, свидетель вправе:

1) отказаться свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен пунктом 4 статьи 5 настоящего Кодекса. При согласии свидетеля дать показания он должен быть предупрежден о том, что его показания могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, в том числе и в случае его последующего отказа от этих показаний;

2) давать показания на родном языке или языке, которым он владеет;

3) пользоваться помощью переводчика бесплатно;

4) заявлять отвод переводчику, участвующему в его допросе;

5) заявлять ходатайства и приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, прокурора и суда;

6) являться на допрос с адвокатом в соответствии с частью пятой статьи 189 настоящего Кодекса;

7) ходатайствовать о применении мер безопасности, предусмотренных частью третьей статьи 11 настоящего Кодекса.

Мы видим, что одно из прав свидетеля по закону – это право отказаться свидетельствовать против себя и своих близких. Такое право ему гарантирует статья 51 Конституции РФ.

Однако лицо, которое заключило досудебное соглашение о сотрудничестве, берет на себя обязательство дать признательные показания и подтвердить эти показания в суде. Только после подтверждения этих показаний в суде по основному уголовному делу в отношении его соучастников государственный обвинитель может подтвердить суду, что данное лицо выполнило все взятые на себя обязательства, только после этого считается, что все взятые этим лицом на себя обязательства выполнены. То есть данное лицо связано взятыми на себя обязательствами по досудебному соглашению о сотрудничестве подтвердить данные им на предварительном следствии показания, изобличающие его соучастников в совершении преступлений.

Поэтому при допросе в суде в качестве свидетеля лицо обязано подтвердить данные им ранее на предварительном следствии показания. Данное лицо может отказаться давать в суде показания, но оно не имеет право отказаться от данных им на предварительном следствии показаний. Оно должно подтвердить эти показания в суде. Поэтому очень часто мы встречаем такую ситуацию, что лица, в отношении которых уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, при допросе в суде по основному делу заявляют, что они не желают давать показания в соответствии со статьей 51 Конституции РФ, но при этом подтверждают данные им на предварительном следствии показания.

Другое право, которым часто пользуются лица, в отношении которых уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, - это право воспользоваться услугами адвоката при допросе данного лица.

Особенность правового статуса данного лица определяется тем, что оно одновременно является обвиняемым (подсудимым, осужденным) по выделенному в отношении него уголовному делу, которое рассматривается или уже рассмотрено судом в особом порядке, и в то же самое время он выступает как свидетель обвинения по основному делу в отношении своих соучастников преступления.

Причем мы уже сказали, что зачастую (в 58,33% случаев) данное лицо допрашивается в суде по основному делу в качестве свидетеля ещё до рассмотрения выделенного в отношении него дела.

Естественно, что при рассмотрении в особом порядке выделенного в отношении него дела данное лицо пользуется услугами адвоката, который является его защитником.

Поэтому судебная практика идёт по такому пути, что при рассмотрении основного дела перед допросом лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, председательствующий спрашивает данное лицо, нуждается ли оно в услугах адвоката.

По 5 из 12 изученных дел (это 41,67 %) данные лица воспользовались услугами адвоката при их допросе по основному уголовному делу.

Следует отметить ещё один момент. Восемь из этих двенадцати человек на момент допроса находились под стражей по выделенному в отношении них уголовному делу. Соответственно в суд для допроса их по основному делу они доставлялись конвоем.

Вполне логично и обоснованно, что при таких обстоятельствах данные лица пожелали воспользоваться услугами адвоката.

Уголовно-процессуальный закон говорит, что свидетель вправе являться на допрос с адвокатом в соответствии с частью пятой статьи 189 УПК РФ, которая гласит, что если свидетель явился на допрос с адвокатом, приглашенным им для оказания юридической помощи, то адвокат присутствует при допросе и пользуется правами, предусмотренными частью второй статьи 53 настоящего Кодекса. По окончании допроса адвокат вправе делать заявления о нарушениях прав и законных интересов свидетеля. Указанные заявления подлежат занесению в протокол допроса.

Нормы части второй статьи 53 УПК РФ говорят, что защитник, участвующий в про-

изводстве следственного действия, в рамках оказания юридической помощи своему подзащитному вправе давать ему в присутствии следователя, дознавателя краткие консультации, задавать с разрешения следователя, дознавателя вопросы допрашиваемым лицам, делать письменные замечания по поводу правильности и полноты записей в протоколе данного следственного действия. Следователь или дознаватель может отвести вопросы защитника, но обязан занести отведенные вопросы в протокол.

В законе также говорится, что вызов и допрос лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, осуществляются в порядке, установленном статьями 187 – 190 настоящего Кодекса.

Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, не вправе:

1) уклоняться от явки по вызовам следователя или в суд;

2) разглашать данные предварительного расследования, ставшие ему известными в связи с участием в производстве по уголовному делу в отношении соучастников преступления, если он был об этом заранее предупрежден в порядке, установленном статьей 161 настоящего Кодекса.

В случае уклонения от явки без уважительных причин лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, может быть подвергнуто приводу.

За разглашение данных предварительного расследования лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, несет ответственность в соответствии со статьей 310 Уголовного кодекса Российской Федерации (части 4, 5, 6, 8 статьи 56.1 УПК РФ).

Выводы.

Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, обладает уникальным процессуальным статусом при допросе его по основному уголовному дело в отношении его соучастников.

С одной стороны, он обвиняемый (подсудимый, осужденный), с другой стороны – он свидетель обвинения.

Если он обвиняемый, то тогда он по закону вправе не давать никаких показаний либо давать любые показания, в том числе и заведомо ложные, в целях защиты, а также имеет право на защитника.

Если он свидетель обвинения, то тогда он предупреждается об уголовной ответственности по статьям 307 и 308 УК РФ за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний.

Статья 56.1 УПК РФ «Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве» была введена только в 2018 году, т.е. спустя 9 лет после введения главы 40.1 УПК РФ.

Автором анализируется, как в этот период времени (с 2009 по 2018 год) складывалась судебная практика в отношении процессуального статуса этого лица, его прав и обязанностей.

Изучая уголовные дела, рассмотренные судом в порядке главы 40.1 УПК РФ, мы можем выделить два основных подхода к вопросу о статусе лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве.

Первый подход исходит из того, что данное лицо является свидетелем обвинения. Отсюда вытекает, что перед допросом данному лицу председательствующим разъясняются его права, обязанности и ответственность в соответствии со статьей 56 УПК РФ.

Данное лицо предупреждается об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний в соответствии со статьями 307 и 308 УК РФ. О чем у него берется подписка.

Второй подход исходит из того, что данное лицо является в большей степени обвиняемым.

Судом разъясняется этим лицам, что они являются обвиняемыми по уголовному делу, выделенному в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве.

Они предупреждаются о том, что в случае нарушения обязательств, указанных в досудебном соглашении о сотрудничестве, в том числе умышленного сообщения ложных сведений или умышленно сокрытия от судебного следствия каких-либо существенных сведений, главой 40.1 УПК РФ предусмотрена возможность пересмотра приговора, вынесенного в отношении него по выделенному уголовному делу.

Им также разъясняется его гражданский долг говорить правду, а также положения ст. 51 Конституции РФ, согласно которым они вправе не свидетельствовать против себя самого и своих близких родственников. Они предупреждаются о том, что их показания могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, в том числе и в случае их последующего отказа от этих показаний.

Следующий важный вопрос – это согласие лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, давать показания по основному делу.

Здесь мы сталкиваемся с двумя возможными вариантами поведения данных лиц.

Первый вариант поведения заключается в том, что лицо соглашается давать показания и отвечать на все заданные ему вопросы.

Второй вариант поведения заключается в том, что допрашиваемые лица пользуются положениями ст. 51 Конституции РФ и отказываются давать показания, подтверждая при этом данные им на предварительном следствии показания.

Такая ситуация является достаточно распространенной и встречается в половине изученных уголовных дел.

Вызывает вопросы формулировка части 3 статьи 56.1 УПК РФ, в которой говорится, что *в случае отказа от дачи показаний* для лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, *наступают предусмотренные главой 40.1 настоящего Кодекса последствия несоблюдения им условий и невыполнения обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве*.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в норму части 3 статьи 56.1 УПК РФ, а именно вместо слова «дачи» написать «данных ранее». Тогда получится, что в случае отказа от данных ранее показаний для лица наступают последствия несоблюдения им условий и невыполнения обязательств, что является справедливым и разумным.

Представляется правильным отнесение данного лица законодателем ни к участникам уголовного судопроизводства со стороны защиты, ни к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, а к *иным участникам уголовного судопроизводства* (глава 8 УПК РФ).

Данное лицо по своему статусу находится ближе всего к свидетелю, поэтому статья 56.1 УПК РФ помещена сразу же после статьи 56 УПК РФ «Свидетель», но это – необычный свидетель, поскольку он является одновременно свидетелем по основному уголовному делу и в то же время он является обвиняемым (подсудимым, осужденным) по другому уголовному делу, которое выделено в отношении него и которое рассматривается либо уже рассмотрено в суде в особом порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ.

Законодатель дает следующее определение: лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, - участник уголовного судопроизводства, привлекаемый к участию в процессуальных действиях по уголовному делу в отношении соучастников преступления (ч. 1 ст. 56.1 УПК РФ).

Таким образом, мы видим, что это лицо при допросе его в качестве свидетеля свидетельствует о преступных деяниях не

только подсудимых по данному делу, но и о своих также преступных деяниях, поскольку преступления зачастую совершались этим лицом совместно с этими подсудимыми, которые являлись его соучастниками при совершении преступлений.

Отсюда законодатель совершенно справедливо полагает, что данное лицо не должно предупреждаться об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний и за отказ от дачи показаний в соответствии со статьями 307 и 308 УК РФ. Поскольку ни подозреваемые, ни обвиняемые по закону не должны предупреждаться об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний. В отличие от свидетелей и потерпевших, которые об этом перед допросом предупреждаются.

Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, наделяется правами, предусмотренными частью четвертой статьи 56 УПК РФ, но с изъятиями, предусмотренными статьей 56.1 УПК РФ.

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. О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 16 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 года №107 // СПС «КонсультантПлюс».

УДК 342

© Наталья Валерьевна Наумова
кандидат педагогических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Владимирского филиала РАНХиГС
natalya.naumova.69@list.ru

Natalia V. Naumova
Candidate of Pedagogical Sciences,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and municipal law,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

On the question of the transformation of international relations in modern Russia: political and legal aspect

Аннотация: в статье рассмотрен вопрос трансформации межнациональных отношений в современной России. Представлена правовая основа анализируемого вопроса, мнения ученых-экспертов, дающих оценку проблемным аспектам, и пути преодоления конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений.

Abstract. The article considers the issue of transformation of interethnic relations in modern Russia. The legal basis of the analyzed issue is presented; the opinions of expert scientists who assess problematic aspects and ways to overcome conflict situations in the field of interethnic relations.

Ключевые слова: многонациональное государство, право, межнациональные отношения, трансформация, политика.

Keywords: multinational state, law, interethnic relations, transformation, politics.

Проблемы трансформации межнациональных отношений носят комплексный интеграционный характер. Межнациональные отношения представляет собой одну из разновидностей социального взаимодействия, социальной инициативности и деятельности. Проблемные аспекты и возможные пути политико-правовой реконструкции в сфере межнациональных отношений обращали на себя внимание научного сообщества как на международном, так и на отечественном уровне. Актуальность вопроса аккумулируется мнением ученых-экспертов, таких как Р. Г. Абдулатипов, А. Г. Здравомыслов, В. Тишков и др., которые дают оценку проблемным аспектам межнациональных отношений в современных реалиях: это и процессы глобализации и многополярности мира (миропорядок), и вызовы санкционной войны, и разобщение общества.

Конституция Российской Федерации de facto и de jure учреждает, что наше государство многонациональное. Такое государство основано на принципе многонациональности, который представляет собой политический принцип, позволяющий стремиться к полному осуществлению прав всех наций, существующих в государстве. Это отражено в национальной политике Российского государства как одно из приоритетных направлений и требует системной трансформации и модификации политико-правовой архитектуры в развитии межнациональных отношений в многонациональном государстве на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Научная констатация ученых-экспертов, концептуальный подход к политико-правовой характеристике рассматриваемой темы нашли свое отражение как в международных стандартах (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных международных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН), так и в действующем законодательстве России (Конституция Российской Федерации 1993 г. (с учетом поправок от 01.07.2020 г.), Федеральный закон № 74-ФЗ «О национально-культурной автоно-

мии», Федеральный закон № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и мн. др.).

Взгляды и концепции научного сообщества и политико-правовые документы по проблемам многонационального государства и межэтнических отношений имеют свое продолжение в программных документах главы государства и гаранта Конституции – Президента Российской Федерации.

Один из критериев – это Программная речь кандидата в президенты В. В. Путина о многонациональности государства как постулате представлена в статье «Россия: национальный вопрос» («Независимая газета» от 23 января 2012 г.). В данной статье глава государства В. В. Путин раскрыл фундаментальный характер национального вопроса для России «с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур», а гражданское и межнациональное согласие назвал «одним из главных условий самого существования нашей страны» [1].

В процессе синергетических действий (статистических данных, опросов, резолюций конференций, круглых столов, научных семинаров и т.д.) проблемных аспектов национального вопроса современности Президент государства В. В. Путин определил вектор формирования и выстраивания оптимальной модели «государства и цивилизационной общности с таким устройством, которая была бы абсолютно равно привлекательна и гармонична для всех, кто считает Россию своей Родиной» [1].

Данный критерий-постулат стал точкой отсчета для дальнейшей политико-правовой проработки актуально-дискуссионного вопроса – вопроса межнациональных и межэтнических отношений.

Так, в Указе «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» Президент РФ В. В. Путин констатирует, что в современных реалиях сфера межнациональных отношений имеет ряд нерешенных проблемных ситуаций, вызванных как серьезными преобразованиями в обществе при трансформации гражданской идентичности и экономической конкуренции, так и некими коллизиями в государственной национальной политике России.

Глобализация как один из сложносоставных элементов проблемного поля создает определенные вызовы сложившемуся мироустройству. Результатом этого процесса является интенсификация социально-экономических, политико-правовых и цивилизованных взаимоотношений между этносами самых разных государств и континентов [2].

На заседании Совета по межнациональным отношениям 31 марта 2021 г. Президент России В. В. Путин отметил, что «для огромной многонациональной России принципиальное, решающее, можно сказать, значение имеют солидарность людей, чувство сопричастности к судьбе Отечества, ответственности за его настоящее и за будущее – то, что принято называть общероссийской идентичностью, гражданским самосознанием» [3].

Точка зрения советского и российского государственного и общественного деятеля, сенатора Российской Федерации, политолога, ведущего А. К. Пушкова раскрывает тему «санкционной войны». В одном из интервью он отметил, что «санкционная война против России нацелена на долгосрочное финансовое и экономическое изматывание страны. Отдельные меры, принимаемые в рамках этой войны, могут содержать исключения, как в случае с европейским эмбарго на поставки российской нефти, или же, в зависимости от степени необходимости для Запада, подвергаться корректировке» [4]. Данное заявление говорит о сложности ситуации, но это, в свою очередь, должно мобилизовать силы для объединения и сплочения общества, ответственного отношения к выполнению прямых обязанностей, повышения уровня правосознания.

Проблема межнациональных отношений затрагивает не только федеральный, но и регионально-муниципальный уровень.

Так, Валерий Тишков, директор Института этнологии и антропологии, на круглом столе «Консолидация региональных и местных сообществ на основе общегражданских принципов (Крым, Северный Кавказ, Поволжье)», который прошел в Институте этнологии и антропологии, заявил, что «вопросы межэтнических отношений должны решаться в регионах. Мы все время говорим о национальной политике с точки зрения федерального уровня и федеральной стратегии, но редко когда обсуждаем региональную специфику и жизнь местных сообществ. Хотя если не 90, но точно 80 % проблем, возникающих в области межэтнических отношений, упирается в обеспечение этнокультурного развития и прав граждан, связанных с их принадлежностью к той или иной национальности, с возможностью соблюдать определенные традиции и религиозные обряды. Таким образом, вопросы межэтнических отношений должны решаться именно в регионах и местных сообществах» [5].

Многонациональность не должна быть тем иллюстрантом, который раскрывает форму государства и его устройства как совокупность элементов социума. Тем не менее и социально-экономическая, и политико-правовая, и духовно-нравственная обусловленность многонациональности государства основана на истории страны и ее целях и задачах.

Представленное выше иллюстрирует значимость анализируемей темы. Политико-правовой инструментарий государственного регулирования межнациональных отношений инициирует системообразующий эквивалент, раскрывающий потенциал нашей страны внутри обусловленных политико-правовых трансформаций. В современных реалиях как никогда необходима сплачивающая многонациональный народ идея-постулат «*российский народ*», определяющая «точку роста» в межнациональном согласии и объединении.

Мы уверены в том, что представленная идея-постулат «*российский народ*» не только укрепит рубежи государственной идентичности и суверенности, но и предопределит национальную политику России как части мирового сообщества и даст отпор вызовам внешним и внутренним.

Список литературы

1. Путин В. В. Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс] // Независимая газета. – 2012. – 23 января. URL: https://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (дата обращения: 25.06.2022).
2. Волох О. В. Основные тенденции развития образования в современном мире // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2016. – № 2-2 (14). – С. 25-29.
3. Заседание Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/65252 (дата обращения: 25.06.2022).
4. Член Совфеда Пушков: пересмотра общего санкционного курса против России не предвидится [Электронный ресурс]. URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2022/06/26/18007994.shtml (дата обращения: 25.06.2022).
5. Тишков В. А. Межэтнические проблемы легче и быстрее решаются на региональном уровне [Электронный ресурс] // Национальный акцент: медиа-проект [Сайт]. URL: http://nazaccent.ru/content/15318-valerij-tishkov-problemy-mezhetnicheskih-otnoshenij-legche.html (дата обращения: 13.09.2018).

УДК 342

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

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

© Анастасия Алексеевна Балкова,
студентка факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: nastya-orlova-1998@inbox.ru

Balkova A. A.
student of the Faculty of Law,
Vladimir branch of the RANEPA, Vladimir

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

To the question of the implementation of amendments to the constitution of the Russian Federation on the strengthening of public power

Аннотация: данная статья посвящена вопросу изменения института местного самоуправления в свете принятия в 2020 году поправок к Конституции РФ, раскрывая основные положения, касающиеся местного самоуправления, измененной Конституции РФ и ее влияния на устройство местной власти.

Annotation: This article is devoted to the issue of changing the institution of "local self-government" in the light of the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, revealing the main provisions concerning local self-government, the amended Constitution of the Russian Federation and its impact on the structure of local government.

Ключевые слова: реформа, единство системы публичной власти, местное самоуправление, государственная власть, субъекты Российской Федерации.

Keywords: reform, unity of the system of public authority, local self-government, state power, subjects of the Russian Federation.

Предложенные Президентом России Путиным В. В. поправки к Конституции РФ приняты в виде Закона № 1-ФКЗ [2].

По итогам общероссийского голосования Президент подписал Указ о вступлении в силу поправок к Конституции РФ с 04.07.2020 года [3].

Принятые поправки к Конституции РФ означали проведение реформы по развитию демократии в стране. Но при этом остались неизменными устройство верховной власти и преемственность в отечественной правовой традиции транзита власти – ч. 3 ст. 81 Конституции РФ, в новой редакции – ч. 3.1 ст. 81 Конституции РФ [1].

В поправках к Конституции РФ отражены также вопросы по укреплению системы публичной власти в РФ с помощью наделения полномочиями региональных и местных властей без имеющихся у них материальных и финансовых ресурсов [5].

В настоящее время в Конституции РФ закреплен принцип единой публичной власти.

В пояснительной записке к законопроекту о поправке к Конституции РФ указывалось, что в единую систему публичной власти входят органы государственной власти и местного самоуправления, которые взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий, имеющих государственное значение [6].

Данная формулировка вызвала дискуссию о посягательстве на принципы федерализма и самостоятельности органов мест-

ного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Однако данное «изменение» носит лишь условный характер, ведь еще до внесения поправок к Конституции в 2020 году, местные и региональные власти не обладали полной самостоятельностью, поскольку во многом зависели от федерального центра, например, в полномочия Президента РФ входит назначение глав субъектов РФ, тем самым он выстраивает единую вертикаль власти во всей стране.

В то же время Конституция РФ разграничивает предметы ведения между РФ, субъектами РФ и органами МСУ при безусловном верховенстве закона. Введение в нее поправок предполагает возможность вмешательства данных элементов единой системы власти в дела друг друга.

Также существуют организационные аспекты формирования власти по измененной Конституции, но недостаточно проработаны вопросы компетенции, по которым все элементы публичной власти будут взаимодействовать друг с другом.

Так, по мнению юриста Широкова А. Н., принятый в 2020 году законопроект вроде как разъясняет одни вопросы, но при этом создает новые. Поскольку в статьях закона есть неопределенные формулировки, создающие неточность в понимании относительно ряда аспектов, касающихся местного самоуправления, например, неточность при определении финансовых гарантий МСУ, компетенций местной власти, ее организации и в целом обеспечения ее деятельности. Получается, чтобы как-то прояснить данные вопросы, нужно создавать новые законы или реформировать старые, а это может либо улучшить положение местной власти, путем расширения их полномочий, либо, наоборот, ухудшить. Получается, что внесенные поправки в Конституцию в целом не изменяют положение местной власти, наоборот, они усиливают ее зависимость от федерального центра.

В целом этого и стоило ожидать, если бы не многочисленные обещания и столь масштабная подготовка к переменам. Также Широков А. Н. отмечает, что с сомнением относится к принятым поправкам, так как, во-первых, граждане РФ на фоне обсуждения более глобальных перемен, например, введения в Конституцию РФ понятия «брак», избрания Президента РФ и т.д., могли не уделить необходимое внимание поправкам, касающимся местного самоуправления; во-вторых, никто не знает, кто разработал данные поправки, поскольку, как отмечают правоведы, для создания грамотного нормативно-правового акта необходимо привлечение специалистов в области юриспруденции, а здесь мы не знаем, привлекались ли данные специалисты или нет, также касательно вопросов местной власти, нужно привлекать практиков местного самоуправления. Поэтому сейчас мы видим «новый» нормативно-правовой акт с изменениями, которые должны как-то улучшить или ухудшить положение местной власти. Теперь следует рассмотреть данные поправки поподробнее.

Первая поправка внесена в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и определяет, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом» [4]. Стоит вспомнить, что в прошлой редакции были определены виды и наименования территориальных образований, которые делились на городские и сельские поселения. Для Конституционного суда РФ важно определение территориального образования как поселения, ведь это его довольно-таки четкая позиция, отраженная в соответствующем нормативно-правовом акте. Однако данная поправка запутывает вопрос, поскольку она утверждает, что в поселениях возможно осуществление местного самоуправления, но при этом можно отметить его необязательность в территориальных образованиях.

Получается, что данная поправка дает белый свет для создания огромных муниципальных образований, таких как г. Балашиха, г. Пушкино и т.д., в таких городах местная власть более централизована и зависима от федерального центра [2]. В такой политике помимо федерального центра заинтересованы и региональные власти, сами органы местного самоуправления городских или сельских округов, занимающиеся поглощением более

мелких поселений, например, присоединение г. Железнодорожного к г. Балашиха.

Одним из наиболее важных изменений является внесение дополнения в ту же ст. 131 Конституции РФ, в новой части установлена возможность создания федерального закона, касающегося устройства муниципальной власти в городах федерального значения, административных центрах субъектов РФ [4]. Эти нормы не могут относиться к каждому субъекту РФ, ведь каждому субъекту присуща своя особенность, своя уникальность, поэтому следует отметить те субъекты, для которых такие изменения будут скорее положительными, чем отрицательными [2].

Например, для городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя эти изменения создадут благоприятную почву для формирования местной власти.

Далее рассмотрим города, имеющие особый статус. К таким городам относятся наукограды, данные города вне зависимости от своей площади, развитости, численности населения вдруг стали городскими округами, что во многом укрепило их статус и поспособствовало их дальнейшему развитию. Но как же изменения отразились на остальных городах? Одним словом, никак, ведь города федерального значения – это города-субъекты РФ, у них своя власть, свое устройство. Города-столицы субъектов РФ – это также обычные города, которые благодаря своему развитию и устройству, могут самостоятельно определять свое устройство и развивать местное самоуправление. Во многом именно относительная независимость последних пугает действующую государственную власть, которая может, по мнению Широкова А. Н., повернуть новые поправки в сторону создания не преференций, а ограничений.

Конституция РФ также в некотором роде старается конкретизировать понятие «единство публичной власти», например, это можно отметить в сферах здравоохранения, образования и т.д., ведь для данных субъектов создана единая правовая система (ст. 71) [1].

Однако возникает вопрос, почему ст. 71 и ст. 72 так противоречат друг другу, ведь первая статья централизует, а вторая, наоборот, дает возможность участвовать местным властям в координации вопросов здравоохранения, в том числе обеспечения оказания доступной и качественной медицинской помощи.

Но в российском законодательстве большая часть вопросов образования перешла на уровень органов МСУ, а такие жизненно важные сферы, как лекарственное обеспечение большей части категорий граждан, оказание первичной медицинской помощи находятся, в ведении субъектов РФ. При этом не внесены определенные изменения в правовые акты, особенно в практике финансирования расходов на реализацию наделенных полномочий [6].

Следовательно, органы МСУ при самостоятельности решения вопросов образования могут рассчитывать только на свои источники доходов.

Такое ведение дел привело к негативным последствиям, ведь именно пандемия показала основные недостатки нашей системы, выразившиеся в нехватке коек в стационарах, отсутствие медперсонала, плохая координация при поставках средств индивидуальной защиты, слабая коммуникация между центральными органами здравоохранения и региональными [11].

Но одним принятием на федеральном уровне обязательных образовательных стандартов, стандартов оказания медицинской помощи, направлением субсидий федерального бюджета на приобретение оборудования для школ, медицинских организаций и др. нельзя изменить существующую ситуацию [8].

Поэтому появляются предложения о необходимости выстраивания, к примеру, в системе здравоохранения единой вертикали власти, без «прослойки» в виде региональных властей.

Таким образом, в статье освещены актуальные проблемы укрепления системы публичной власти в РФ, так как провозглашенный Конституцией РФ принцип единства публичной власти на практике недостаточно реализуется, самостоятельность органов МСУ в вопросах местного значения без соответствующей финансовой поддержки не способствует укреплению публичной власти и требует качественного изменения принципов работы органов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1, ст. 2; Рос. газ. – 2020. – Федеральный выпуск № 144 (8198).
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федеральный конституционный закон от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Рос. газ. – 2020. – Федеральный выпуск № 55 (8109).
3. Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками: Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80-97.
6. Маручек А. А., Степанов М. М. Некоторые уроки реформаторства в России и современность // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 9. – С. 17-21.
7. Модернизация российского законодательства в условиях конституционной реформы: сборник трудов XVII Всероссийских декабрьских юридических чтений. Всероссийская научно-практическая конференция (9–10 декабря 2020 г., г. Кострома) / сост. Н. В. Ганжа, О. В. Плюснина, И. Н. Мельников, Д. Н. Лукоянов, А. Г. Сироткин, Л. А. Хлестакова; отв. ред. Г. Г. Бриль, В. В. Груздев. – Кострома : Костромской государственный университет, 2021. – ISBN 978-5-8285-1141-9.
8. Платонова Н. И., Мельников Ю. Ю., Смышляев А. В. Проблемы развития муниципального здравоохранения на современном этапе в Российской Федерации: правовой и управленческий аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2020. – № 3. – С. 24-28.
9. Поправки в Конституцию: мощный импульс развитию страны [Электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru›services›discussions›blogs (дата обращения: 11.05.2022).
10. Столыпин [Электронный ресурс]. URL: https://histrf.ru›read›articles›stolypin-event (дата обращения: 11.05.2022).
11. Улумбекова Г. Е. Предложения по реформированию системы здравоохранения РФ после завершения пандемии COVID-19 // Оргздрав. Вестник Высшей школы организации и управления здравоохранением. – 2020. – № 2. – С. 9-27.

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 22.09.2022 г.
Формат 60x84/8. Бумага офсетная. Гарнитура Calibri.
Тираж 500 экз. Заказ № 635/22

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