

ISSN 2074-9201

# ВЕСТНИК АКАДЕМИИ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ

№ 3 (60) 2020

**Учредитель:**  
**АНО ВО «Институт деловой карьеры»**

Журнал издается с 2001 года



Решением Президиума Российской Академии естественных наук от 17 сентября 2007 года «Вестник Академии права и управления» награжден Почетной серебряной медалью В.И. Вернадского



Решением Президиума Российской Академии естественных наук от 17 марта 2010 года «Вестник Академии права и управления» награжден Почетной серебряной медалью А.С. Попова

**Редакционная коллегия:**

Главный редактор  
**д.э.н., к.ф.н., доц. Делия В.П.**  
Заместитель главного редактора  
**к.ю.н. Милов П.О.**  
Компьютерная верстка  
**Савеличев М.Ю.**  
Корректор  
**Игнашина А.А.**

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» – Я6743  
Подписку можно произвести на сайте агентства.  
Минимальный период подписки – 3 месяца

*Издатель:*  
**АНО ВО «Институт деловой карьеры»**

**Адрес редакции и издателя:**  
117105, Москва, Варшавское ш., д. 23, каб. 306  
Тел.: +7 (495) 782-52-73, +7 (916) 909-73-56  
<http://ideka.ru>  
e-mail: nauka@ideka.ru

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия

Свидетельство о регистрации  
ПИ № ФС77-60768 от 11.02.2015 г.

НАУЧНЫЙ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ

SCIENTIFIC INFORMATIONAL-ANALYTICAL  
MAGAZINE

АККРЕДИТОВАННЫЕ НАУЧНЫЕ СПЕЦИАЛЬНОСТИ:  
120001, 120002, 120008, 120009, 120013, 080005



**В НОМЕРЕ:**

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ,  
ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ,  
Трибуна молодого ученого**

Авторы статей несут полную ответственность за точность приведенных сведений, данных и дат.

При перепечатке ссылка на журнал «Вестник Академии права и управления» обязательна.  
Журнал отпечатан в типографии «Юника», тел. 8 (343) 364-55-24

Подписано в печать 25.10.2020. Формат 60x84/8. Усл.-печ. л. 12.  
Печать цифровая. Заказ № 178 от 23.10.2020 г. Тираж 2000 экз.

ISSN 2074-9201



12+

### Члены редакционного совета:

#### 08.00.00 Экономические науки

**Рагулина Юлия Вячеславовна**, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства Федерального научного центра аграрной экономики и социально-развития сельских территорий, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, почетный работник науки и техники Российской Федерации;

**Салихов Борис Варисович**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и менеджмента Российского государственного университета им. А.Н. Косыгина (Технологии. Дизайн. Искусство.);

**Солодуха Петр Викторович**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории и мировой экономики, декан экономического факультета Российского государственного социального университета;

**Шкодинский Сергей Всеволодович**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра отраслевой экономики, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, заведующий кафедрой Экономической теории, Московский государственный областной университет.

#### 12.00.00 Юридические науки

**Агапов Павел Валерьевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации;

**Бажанов Станислав Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского государственного университета технологий и управления, член-корреспондент Петровской академии наук и искусств, старший советник юстиции в отставке;

**Гаврилов Борис Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой управления органами расследования преступлений Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации;

**Дорская Александра Андреевна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права юридического факультета Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена;

**Кузнецов Петр Уварович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права Уральского государственного юридического университета;

**Минбалева Алексей Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, ведущий научный сотрудник Республиканского НИИ интеллектуальной собственности;

**Нарутто Светлана Васильевна**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;

**Пашенцев Дмитрий Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законода-

тельства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор Московского городского педагогического университета, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;

**Полякова Татьяна Анатольевна**, доктор юридических наук, доцент, заведующая Сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник юстиции Российской Федерации третьего класса, почетный работник юстиции;

**Радько Тимофей Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, действительный член Академии гуманитарных наук, академик Российской академии адвокатуры, заслуженный юрист Российской Федерации, государственный советник юстиции первого класса, генерал-майор внутренней службы в отставке;

**Тарасов Анатолий Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Научно-исследовательского центра Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

#### Зарубежные члены редакционного совета:

**Анил Сарвал**, доктор наук, профессор Пенджабского университета (г. Чандигарх, Индия);

**Дэвид Рейнольдс**, доктор наук, действительный член Британской академии наук, профессор истории Колледжа Христа в Кембридже, почетный профессор Колледжа Далвич, Университетов Кембриджа и Гарварда, Небраски, Оклахомы, Нихон (Токио) и По (Париж). С октября 2013 г. возглавляет исторический факультет в Кембридже;

**Мкртумян Арман Юрьевич**, заслуженный юрист Республики Армения, доктор юридических наук, председатель Кассационного Суда Республики Армения;

**Пол Смит**, доктор наук, профессор Университета Претории, Южная Африка (ЮАР);

**Уоррен Кимбол**, доктор наук, почетный профессор исторического факультета Колледжа искусств и наук Рутгерс, профессор Университета Кембриджа;

**Ю Синода**, доктор наук, профессор права Университета Хокусэй-Гакуэн, г. Саппоро (Япония).

#### Эксперты:

**Меськов Валерий Сергеевич**, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры педагогики Высшей школы образования, профессор кафедры теологии филологического факультета, директор Учебно-научного центра междисциплинарных проблем образования и когнитивистики Московского педагогического государственного университета;

**Тихонов Александр Васильевич**, доктор социологических наук, профессор, действительный член Российской Академии социальных наук, руководитель Центра социологии управления и социальных технологий Института социологии Российской академии наук;

**Шерemet Игорь Анатольевич**, доктор технических наук, профессор, член Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации, заместитель директора по науке, Российский фонд фундаментальных исследований, член-корреспондент Российской академии наук, действительный государственный советник Российской Федерации третьего класса.

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

<b>Аслаханов А.А.,</b> КОРРУПЦИЯ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	
<b>A.A. Aslakhonov,</b> CORRUPTION AS A KEY FACTOR OF ILLICIT TRAFFICKING OF MEANS: PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION .....	7
<b>Бажанов Станислав Васильевич,</b> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С БЫТОВОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ	
<b>Stanislav V. Bazhanov,</b> ACTUAL PROBLEMS OF COMBATING DOMESTIC CRIME .....	10
<b>Гриценко В.В.,</b> КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ	
<b>V.V. Gritsenko,</b> CORRUPTION RISKS IN THE RUSSIAN FINANCIAL SYSTEM .....	17
<b>Ковтун Юлия Сергеевна,</b> ФОРМАЛЬНЫЙ ВОЗВРАТ К ПРИЗНАНИЮ ЗНАЧИМОСТИ ПРАВА: «РЕВОЛЮЦИОННАЯ ЗАКОННОСТЬ» КОНСТИТУЦИИ 1936 ГОДА	
<b>Yulia S. Kovtun,</b> FORMAL RETURN TO RECOGNITION OF THE IMPORTANCE OF LAW: «REVOLUTIONARY LEGALITY» OF THE CONSTITUTION OF 1936.....	22
<b>Кононов Анатолий Михайлович, Ермакова Людмила Анатольевна,</b> СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ЖАЛОБ, СВЯЗАННЫХ С ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МВД РОССИИ	
<b>Anatoly M. Kononov, Lyudmila A. Ermakova,</b> THE CURRENT CONDITION AND ACTUAL PROBLEMS OF PRACTICE REPRESENT THE INTERESTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS COMPLAINTS RELATED TO THE ACTIVITIES OF THE MIA OF RUSSIA.....	28
<b>Милов Павел Олегович,</b> АСТРЕНТ КАК МЕРА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	
<b>Pavel O. Milov,</b> ASTREINTE AS A MEASURE OF CIVIL LIABILITY.....	35
<b>Ростовцев Александр Васильевич, Берестенко Елена Дмитриевна,</b> ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ БЕСКОНТАКТНЫМ МЕТОДОМ	
<b>Alexandr V. Rostovtsev, Elena D. Berestenko,</b> USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN INVESTIGATING ILLEGAL TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS WITH A NON-CONTACT METHOD.....	40

## ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

<b>Аванесян Эрик Артурович,</b> АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	
<b>Erik A. Avanesian,</b> ANALYSIS AND PROSPECTS OF THE REGIONAL POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM ENTREPRENEURSHIP IN THE SVERDLOVSK REGION .....	46
<b>Лисова Екатерина Валерьевна,</b> РЕЙТИНГОВАНИЕ КАК СПОСОБ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ	
<b>Ekaterina V. Lisova,</b> RATING AS A WAY TO ASSESS THE SOCIAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS .....	52
<b>Северухин Кирилл Валерьевич,</b> ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА В СТРОИТЕЛЬНОМ СЕКТОРЕ: АНАЛИЗ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ	
<b>Kirill V. Severukhin,</b> SHADOW ECONOMY IN THE CONSTRUCTION SECTOR: ANALYSIS AND COUNTERMEASURE .....	57
<b>Сухина Юлия Валериевна,</b> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	
<b>Yuliya V. Sukhina,</b> IMPROVEMENT OF THE PUBLIC GOVERNANCE PERFORMANCE EVALUATION SYSTEM IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION .....	62
<b>Туров Ростислав Сергеевич,</b> ОСОБЕННОСТИ ПОНИМАНИЯ АУТЕНТИЧНОСТИ В СЕЛЬСКОМ ТУРИЗМЕ	
<b>Rostislav S. Turov,</b> PECULIARITIES OF UNDERSTANDING AUTHENTICITY IN RURAL TOURISM .....	70
<b>Чеплухов Евгений Викторович, Гостев Александр Николаевич, Демченко Максим Владимирович,</b> ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ	
<b>Evgeny V. Cheplukhov, Alexander N. Gostev, Maxim V. Demchenko,</b> ORGANIZATION OF MANAGEMENT OF THE INTERNAL AFFAIRS BODY OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOCIOLOGICAL ASPECT .....	75

## Трибуна молодого ученого

<b>Емельянов Аркадий Александрович,</b> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛЮ КАК ВАЖНЕЙШЕЙ УСЛУГОЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	
<b>Arkadiy A. Emelianov,</b> IMPROVEMENT OF HOUSING MANAGEMENT ORGANIZATION (ON THE EXAMPLE OF ELECTRICITY SUPPLY SERVICES) .....	86

**Аслаханов А.А.,**

доктор юридических наук, профессор, председатель экспертного совета при Государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции, президент Общероссийской общественной организации «Ассоциация работников правоохранительных органов и спецслужб РФ», президент Международной ассоциации по противодействию незаконному обороту контрафактной продукции «Антиконтрафакт», Москва

## КОРРУПЦИЯ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

**Аннотация.** В статье рассмотрены концептуальные основы противодействия коррупции в сфере незаконного оборота лекарственных средств.

**Ключевые слова:** коррупция, лекарственное средство, фальсификат, закупка, подделка лекарств

**A.A. Aslakhonov,**

Doctor of Law, Professor, Chairman of the Expert Council under the State Commission on counteracting illegal trade in industrial products, President of the All-Russian Public Organization "Association of workers of law enforcement agencies and special services of the Russian Federation", President of the International Association for Resistance illegal circulation of counterfeit products "Antikontrafakt", Moscow

## CORRUPTION AS A KEY FACTOR OF ILLICIT TRAFFICKING OF MEANS: PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION

**Abstract.** The article discusses the conceptual framework of combating corruption in the sphere of illicit drug trafficking.

**Keywords:** corruption, drug, counterfeit, purchase, fake medicine

Коррупцию в сфере обращения лекарственных средств можно назвать глобальным явлением. Коррупция поражает весь так называемый «жизненный цикл лекарств» – от клинических исследований до применения пациентом, или уничтожения. Одной из причин этого является огромный объем рынка лекарств. По оценкам одной из ведущих международных аналитических компаний Эвалуэйт Фарма; «Evaluate Pharma») в 2017 году объем мирового фармрынка превысил 1,2 трлн долл. США и на фоне стагнации мировой экономики вырос почти на 3,6% по сравнению с 2016 годом [1]. К сожалению, Россия в этом отношении не является исключением. Хотя Россия занимает сегодня лишь 14-е место по объему фармрынка, его рост опережает среднемировые показатели в два раза (в 2017 году рост составил 9% в сравнении с предыдущим годом). В 2017 году объем российского рынка лекарств составил 1,4 трлн руб. – «всего лишь» 2,4 млрд долл. США [2]. Однако если учесть, что за счет бюджета закупается свыше 30% всех лекарств (около 1 млрд долл.), то становится понятным тот соблазн, который испытывают производители и сбытчики фальсифицированной, недоброкачественной и контрафактной

продукции. Известно, что контрафактная, фальсифицированная и незарегистрированная лекарственная продукция может стоить в тысячи раз дешевле качественной и оригинальной.

По мнению экспертов, в начале 2000-х годов около половины всех поддельных лекарств, обращавшихся на российском рынке, производилось внутри страны [3].

Остальные лекарства (включая фармацевтические субстанции, из которых производятся лекарственные препараты) ввозятся из-за рубежа, в основном из Китая и Индии.

Впервые с проблемой масштабной коррупции в сфере обращения лекарственных средств автор столкнулся еще в 2004 года, когда будучи помощником Президента Российской Федерации и президентом Ассоциации работников правоохранительных органов Российской Федерации (далее АРПО), получил материалы, раскрывающие причины беспрецедентного перерасходования бюджетных средств на закупку лекарств для дополнительного льготного обеспечения (далее ДЛО) населения. Суммарный перерасход составил свыше 70 млрд руб. Для постоян-

ного мониторинга ситуации мы учредили при АРПО Общественный Совет по здравоохранению и социальной защите, в который вошли ведущие эксперты в области организации здравоохранения, фармацевтики, борьбы с организованной преступностью и коррупцией (академики РАН и РАМН Воробьев А.А., Колесников С.И., профессора Рошаль Л.М., Василенко И.А., Максимов С.В. и др.). Во многом благодаря содействию этого Совета была вскрыта сложнейшая коррупционная схема якобы вынужденного перерасходования бюджетных средств на закупку лекарств. Одним из ключевых звеньев этой схемы стала организованная коррупция в системе Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее ФФОМС) и крупнейших оптовых фармскладов.

Практически все руководство ФФОМС и отдельные представители бизнеса понесли уголовные наказания. Был принят ряд системных решений для предотвращения подобной ситуации вновь.

Однако, тогда не удалось выявить масштабы проникновения в систему лекарственного обеспечения населения фальсифицированных, контрафактных и недоброкачественных лекарств. Лишь позднее (в 2008 – 2009 годах) во многом благодаря скоординированным усилиям Государственной Думы, Росздравнадзора и Общественного Совета при АРПО удалось вскрыть масштабный коррупционный механизм закупок незарегистрированных лекарственных средств для лечения туберкулеза «Протуб-4» производства иркутского завода «Фармсинтез» Федеральной службой исполнения наказаний и профильными государственными клиниками. Несмотря на то, что все факты производства и закупки незарегистрированных препаратов (которые даже нельзя называть лекарствами) подтвердились, уголовных наказаний за это никто не понес. Оправданием для этого служило отсутствие в УК РФ норм об ответственности за оборот незарегистрированных лекарств [4, с. 3]. Лишь в конце 2014 года при активном участии АРПО эта проблема была решена законодателем. Вместе с тем, вопрос ответственности тех, кто инициировал и организовал поставки незарегистрированных противотуберкулезных препаратов для десятков тысяч пациентов в медицинские организации страны так и не получил ответа. Уголовную ответственность за дачу и получение взяток, за служебный подлог и создание преступных сообществ никто пока не отменял. И сроки давности привлечения к уголовной ответственности за эти преступления еще не истекли [5, с. 39].

В настоящее время вопросы противодействия незаконному обороту лекарственных средств являются одним из основных направлений работы Государственной комиссии по незаконному обороту промышленной продукции (в состав которой входят руководители и заместители руководителей всех за-

интересованных регуляторов, правоохранительных и контролирующих органов), а также Экспертного совета. Одной из основных задач данной Комиссии и ее Экспертного совета является мониторинг текущей ситуации в сфере незаконного оборота промышленной продукции, в том числе лекарственной [6].

В середине 2017 года в Экспертный совет Госкомиссии поступило обращение от одной из российских компаний, в котором акцентировалось внимание на том, что, начиная с 2015 года на территорию России ввозится активная фармсубстанция толперизола, якобы произведенная китайской фармкомпанией (Куншанский Исследовательский институт фармацевтического и химического производства Ко., Лтд.), у которой еще до начала поставок в Россию (20 декабря 2014 года) был отозван сертификат на производство лекарственных средств и истек срок действия лицензии на производство лекарств (31 декабря 2015 года).

Таким образом, на протяжении трех лет российскими предприятиями закупалась и ввозилась для производства лекарств, используемых при лечении, в частности, эпилепсии и последствий инсультов фармсубстанция, которая производилась не существующим заводом. Вопрос о том, можно ли реализовать эту схему без коррупции, для специалиста является риторическим.

Лишь после неоднократных обращений Экспертного совета в Минздрав России и Росздравнадзор эту проблему частично удалось решить. Толперизол, производимый Куншанским Исследовательским институтом фармацевтического и химического производства, из российского Реестра лекарственных средств исключен. А вот проблема невозможности ввоза в Россию лекарств, произведенных другими не существующими заводами (не только в Китае или Индии), и ответственности за это не решена.

Коррупцию в сфере незаконного оборота лекарственных средств нельзя решить одним лишь «отрубанием голов» или расстрелами, как это сегодня делается в Китае.

Нужна целая система мер и ежедневная работа.

Во-первых, нужно создать Единую систему независимого мониторинга незаконного оборота лекарственных средств в России. Например, наделять такой функцией создаваемый по инициативе Минпромторга России Национальный центр по научно-методическому обеспечению подготовки специалистов в сфере борьбы с незаконным оборотом промышленной продукции. Результаты анализа, выполненного этим центром нужно будет сопоставлять с официальными данными всех заинтересованных министерств и ведомств и принимать на этой основе взвешенные решения.

Во-вторых, необходимо дать научно-обоснованную оценку коррупциогенности всех регулятор-

ных механизмов в сфере обращения лекарственных средств в России.

В-третьих, нужна целевая программа борьбы с коррупцией в сфере здравоохранения. Не только с мелким взяточничеством, а с системным явлением, из-за которого пациенту достаются фальсифицированные лекарства втридорога.

Наконец, правоохранительным ведомствам (прежде всего, Следственному комитету России и МВД России) было бы полезно предложить создать

совместно с Федеральной антимонопольной службой постоянную межведомственную группу по взаимодействию в целях профилактики, пресечения и расследования крупнейших картелей, создаваемых в сфере закупок лекарственных средств с откомандированием в ее состав ведущих специалистов. Сегодня фармкартели, по нашему убеждению, в значительной своей части являются одними из наиболее опасных для будущего нашей страны преступных сообществ, создаваемых с участием должностных лиц.

#### Список литературы

1. *Штёр Уве* Мировой фармацевтический рынок в 2017 году. Корабль набирает ход [Электронный ресурс] URL: <https://www.pharm.reviews>. (дата обращения: 29.08.2020)
2. Фармацевтический рынок России в 2017 году. Тренды и тенденции [Электронный ресурс] URL: <https://www.diapazonpharm.ru/pharmrf2017> (дата обращения: 29.08.2020)
3. *Ишкова М.* Поддельный левомицетин делают из мела и глюкозы [Электронный ресурс] URL: <http://www.annews.ru>.
4. *Шиманская А.* Лекарственный терроризм // Аргументы и факты. 2002. № 39. с. 3.
5. Фармпиратство в России: 2004-2012. Аналитический доклад / под ред. С.В. Максимова. М.: Ассоциация работников правоохранительных органов и специальных служб Российской Федерации – Институт государства и права РАН, 2012. с. 38-44.
6. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту промышленной продукции (вместе с «Положением о государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции», «Положением о комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в субъекте Российской Федерации»: указ Президента Рос. Федерации от 23 января 2015 № 31 (в ред. от 13 ноября 2018 г.)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 4. Ст. 643.

#### References

1. *Ster Uwe* World pharmaceutical market in 2017. The ship is picking up speed [Electronic resource] URL: <https://www.pharm.reviews>. (date of access: 29.08.2020)
2. Pharmaceutical market of Russia in 2017. Trends and trends [Electronic resource] URL: <https://www.diapazonpharm.ru/pharmrf2017> (date accessed: 29.08.2020)
3. *Ishkova M.* Fake chloramphenicol is made from chalk and glucose [Electronic resource] URL: <http://www.annews.ru>.
4. *Shimanskaya A.* Drug terrorism // Arguments and facts. 2002. №. 39. p. 3.
5. Pharmaceuticals in Russia: 2004-2012. Analytical report / ed. S.V. Maximova. Moscow: Association of Law Enforcement Agencies and Special Services of the Russian Federation – Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2012. pp. 38-44.
6. On additional measures to counter the illicit trafficking of industrial products (together with the “Regulations on the State Commission for Countering Illegal Trafficking of Industrial Products”, “Regulations on the Commission on Countering Illegal Trafficking in Industrial Products in the Subject of the Russian Federation”: decree of the President of the Russian Federation of 23 January 2015 №. 31 (as amended on November 13, 2018) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. №. 4. Art. 643.

**Бажанов Станислав Васильевич,**

доктор юридических наук, профессор, академик Петровской академии наук и искусств,  
полковник юстиции в отставке, Москва,  
svb-1956@mail.ru

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С БЫТОВОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**Аннотация.** В статье даётся краткий обзор опыта борьбы с бытовой преступностью, а также производится анализ состояния нормативного правового регулирования деятельности органов прокуратуры и органов внутренних дел в этом направлении. Красной строкой проводится авторская мысль о сомнительной социальной ценности Законопроекта № 1183390-6 «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации», находящегося в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

**Ключевые слова:** семейно-бытовой конфликт, ссора, скандал, бытовое хулиганство, вред здоровью, преступление, пострадавший, органы дознания, прокурор, стадия возбуждения уголовного дела, процессуальная проверка, примирение сторон

**Stanislav V. Bazhanov,**

doctor of law, professor, academician of the Petrovskaya Academy of Sciences and arts,  
retired Colonel of justice, Moscow,  
svb-1956@mail.ru

## ACTUAL PROBLEMS OF COMBATING DOMESTIC CRIME

**Abstract.** The article gives a brief overview of the experience in combating domestic crime, as well as the state of regulatory legal regulation of the activities of prosecution and internal affairs bodies in this area. The author's thought about the dubious social value of Bill No. 1183390-6 "On the Prevention of Domestic Violence in the Russian Federation", which is currently under consideration by the State Duma of the Russian Federation, is held in red line.

**Keywords:** family-domestic conflict, quarrel, scandal, domestic hooliganism, harm to health, crime, victim, bodies of inquiry, prosecutor, stage of initiating a criminal case, due diligence, reconciliation of the parties

Экономико-социальное обустройство современной российской жизни не позволяет добросовестно утверждать, что во главу угла её приоритетов поставлен человек, как высшая социальная ценность. Тем не менее, памятуя о приходящем характере чередующихся событий, хочется надеяться на то, что сложившаяся неблагоприятная в этом смысле обстановка всё-таки будет меняться к лучшему. В приложении к проблеме, вынесенной в заголовок настоящей статьи, это предполагает необходимость активного поиска обновленных, частных (конкретных) методик расследования бытовых насильственных преступлений, прежде всего, небольшой тяжести<sup>1</sup>.

Как в советское, так и в настоящее время, органы прокуратуры и органы внутренних дел находились и находятся на переднем плане борьбы с обще-

уголовной преступностью. Прилагая немалые усилия по наведению порядка в указанной сфере, они в 70-80-ые годы прошлого (XX) столетия вынужденно загнали её в быт, обострив противоречия между общественно-бытовыми и лично-бытовыми отношениями. Неизбежным следствием сказанного стали бытовые преступления, именуемые в простонародье семейными конфликтами, ссорами, скандалами, разборками, дебошами и др.

Прокурорская статистическая отчетность, к сожалению, не содержит надежных критериев, позволяющих отграничивать бытовые преступления от иных преступлений, учитываемых по линии уголовного розыска. Данное упущение просматривается в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22.12.2017 года № 858 «Об утверждении и о введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и № 1-ЕМ «Сведения об основных показателях

<sup>1</sup> Осуществляется в рамках уголовных дел частного и частного-публичного обвинения (ст. 20 УПК РФ). – прим. авт.

следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е, 1-ЕМ»<sup>2</sup>.

Выборочные социологические исследования по этому предмету также манипулируют поразительными цифрами несоответствия: получается, что от 30,0% до 80,0% регистрируемых преступлений совершается в сфере быта.

Им вдогонку электронные средства массовой информации избивают диаметрально противоположными оценками числа погибших в семейно-бытовых конфликтах, главным образом, женщин: за последние десять лет – от 300 до 14000 человек, тогда как по сведениям МВД России, эти показатели, к примеру, за 2015-2018 годы гораздо скромнее: 2015 год – 304 человека; 2016 год – 352 человека; 2017 год – 288 человек; 2018 год – 253 человека [9].

Устойчивая динамика бытовых преступлений объясняется длительностью межличностных неприязненных отношений, складывающихся между временными сожителями в некоем замкнутом пространстве<sup>3</sup>.

В тематических криминологических характеристиках преобладают выкладки именно о насильственных бытовых преступлениях небольшой тяжести, совершаемых преимущественно в семье, в отношении незащищенных слоёв общества (с акцентом на высоком уровне их типичности и латентности).

По логике уголовного законодательства под бытовыми преступлениями приходится понимать умышленные или неосторожные деяния, посягающие на жизнь, здоровье, честь, достоинство и свободу личности, совершаемые в среде конфликтующих субъектов, состоящих в брачно-семейных, родственных, дружеских, интимных или соседских отношениях.

К преступлениям небольшой тяжести, согласно ч. 2 ст. 15 УК РФ, отнесены умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы.

Насильственный характер бытовых преступлений в уголовно-правовом понимании характеризуется рядом общих черт, позволяющих объединить их в одну группу. Сходство проявляется, прежде всего, в одинаковом способе их совершения, а именно: в насилии или в угрозе применения такового в отношении другого лица.

Насильственный характер действий преступников в различных нормах УК РФ раскрывается неоднозначно. Чаще всего в них прямо указывается на насилие или угрозу его применения. В ряде случаев упоминаются действия или обстоятельства, представляющие по самой своей сути насилие или могущие

выразиться в таковом. Реже отмечаются соразмерные последствия в виде смерти или вреда здоровью.

Важная роль в профилактике бытовых преступлений принадлежит участковым уполномоченным полиции, регулярно осуществляющим поквартирные (подомовые) обходы на обслуживаемой ими территории и изучающим, вследствие сказанного, образ жизни лиц, склонных к систематическим правонарушениям подобного рода [4].

В связи с изложенным, Законопроект № 1183390-6 «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации»<sup>4</sup> стал предметом острой социальной полемики, породив обширные дискуссии среди его сторонников и противников. Первые считают подготовленную редакцию излишне либеральной, вторые – напротив, воспринимают её в качестве чрезмерно репрессивной, полагая, что потенциально семейно-бытовым насилием может быть объявлено любое внешне нормальное поведение человека.

Надо заметить, что Законопроект критиковался задолго до его внесения в Государственную Думу Российской Федерации. Первопричинами этого выступили его антисемейная направленность и неопределённость юридических формулировок. Обсуждались презумпция невиновности, а также неоправданно широкие полномочия, представлявшие некоммерческим организациям для неконтролируемого вторжения в частную жизнь граждан. Сомнениям подвергалась сама концепция семейного насилия, как и утверждение, согласно которому в последние годы оно приобрело угрожающие масштабы.

В силу этих и некоторых других причин Законопроект неоднократно отклонялся. Утверждалось, что отдельные его положения противоречат Конституции Российской Федерации и Семейному кодексу Российской Федерации, подчас искаженно дублируя содержащиеся в них нормы.

Достоинствами Законопроекта считалась легализация в нём защитных предписаний, вынесение которых относилось к ведению органов внутренних дел<sup>5</sup>. Предполагалось, что профилактическое воздействие в декларируемом виде призвано было постулировать запрет на совершение потенциальным правонарушителем актов семейно-бытового насилия, его вступление в любые отношения с пострадавшим, общение и выяснение места нахождения последнего. Предусматривался представительный перечень полномочных государственных органов, перечислять которые в данном контексте нет особого смысла.

Разработчики Законопроекта сошлись во мнении, что принятие ожидаемого федерального закона

<sup>2</sup> Ред. от 24.06.2019 года // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_295608/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295608/) (дата обращения – 28.06.2020)

<sup>3</sup> URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_law/1813](https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1813) (дата обращения – 31.05.2020).

<sup>4</sup> Официально внесён в Государственную думу Российской Федерации 28 сентября 2016 года; далее – Законопроект – прим. авт.

<sup>5</sup> Далее – ОВД. – прим. авт.

крайне необходимо ввиду распространённости бытового насилия в стране. УК РФ по их ощущениям защищает граждан от всех форм его проявления исключительно постфактум<sup>6</sup>.

Однако оппоненты описываемой законодательной новеллы выдвинули не менее «веские» контраргументы, включив в свой арсенал комплекс социальных мер, могущих, по их представлениям, стабилизировать обстановку в области быта без кардинальной корректировки федерального законодательства. Ими вынашивалась стратегия активизации молитвенных стояний, деятельности различных правозащитных организаций и благотворительных фондов, общественных формирований по защите семьи и её традиционных ценностей, всевозможных движений, просветительских проектов и т.д.

Негативное отношение к Законопроекту выразили и представители традиционных религий, сделавшие акцент на недопустимости употребления силы при разрешении семейно-бытовых конфликтов.

Для борьбы с семейно-бытовым насилием противниками Законопроекта в качестве альтернативы предложены следующие меры:

- соблюдать нормы «существующего» федерального законодательства<sup>7</sup>;
- усилить профилактику алкоголизма и наркомании;
- ввести в штат полиции семейных психологов<sup>8</sup>;
- увеличить количество кризисных центров;
- наладить борьбу с безработицей<sup>9</sup> и т.п.

К приведенному перечню можно было бы добавить институт медиации, представляющий собой одну из технологий альтернативного (мирного) урегулирования семейно-бытовых споров с участием третьей (нейтральной, беспристрастной) стороны – медиатора. Однако в состоянии ли перечисленные меры, равно как и принятие самого Законопроекта, кардинально разрешить проблему, вынесенную в заголовки настоящей статьи...? Думается, вряд ли.

В обозначенном контексте постараемся кратко изложить ключевые положения темы, подлежащие, по логическому разумению, скорейшему разрешению на законодательном уровне. Главным лейтмотивом в этом вопросе может выступить тезис о том, что своевременное выявление и расследование бытовых насильственных преступлений небольшой тяжести в

состоянии стать наилучшей профилактикой их аналогов с более серьезными последствиями.

За отправной момент можно взять опыт, имевший место быть в одном из горрайорганов внутренних дел Подмоскovie в 1985 году<sup>10</sup>. Тогда на совместном (межведомственном) совещании руководители ОВД, прокуратуры и суда постановили следующее. При поступлении сообщения о причинении легкого вреда здоровью пострадавшего в быту лицом:

- ранее судимым (общий рецидив);
- совершавшим подобные деяния ранее (неоднократно);
- находившемся в состоянии алкогольного (наркотического) опьянения;
- не работающим;
- применившим предметы, специально приспособленные для нанесения телесных увечий;

прокурор «обязывался» с подачи ОВД возбуждать уголовное дело частного обвинения, а впоследствии санкционировать арест. Суд же «должен был» назначать наказание в виде реального лишения свободы (по максимуму). В результате работы за год было удостоверено резкое падение бытовой преступности с тяжкими последствиями.

Что касается законотворчества, то в указанной области первостепенное значение приобретает совершенствование федерального законодательства и ведомственного нормативного правового регулирования отношений в бытовой сфере в аспекте последовательного и вдумчивого форматирования единого (межотраслевого) понятийного аппарата. В этом смысле нуждаются в легализации или в уточнении такие расхожие формулировки как «бытовое преступление», «бытовое хулиганство» (в административном и уголовно-правовом значении), «общественное место», «общественные интересы» и т.д.

Сказанное позволит стыковать нормы занятых в этом вопросе отраслей федерального законодательства, устранить пробелы, неопределенность и взаимное их дублирование.

Так в административном законодательстве наличествует ст. 6.1.1 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, при условии, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

УК РФ, к сожалению, растерял известную простоту и относительную ясность в описании отмеченных и близких к ним преступлений; тематические ста-

<sup>6</sup> Постфактум (от латинского *post factum* – после сделанного), после того, как что-либо уже сделано, совершилось. – прим. авт.

<sup>7</sup> Этой же точки зрения придерживается автор настоящей статьи с тем, однако, условием, чтобы последовательно совершенствовать его нормы. – прим. авт.

<sup>8</sup> Такой подход представляется бессмысленным ввиду дороговизны и крайне низкой эффективности. – прим. авт.

<sup>9</sup> Данную установку целесообразнее именовать иначе: увеличение трудовой занятости населения. – прим. авт.

<sup>10</sup> Автор настоящей статьи в то время по долгу службы курировал оперативно-служебную деятельность сотрудников этого горрайоргана.

ть дублированы в нём, главным образом, в главе 16 раздела VII «Преступления против жизни и здоровья».

Например, в ч. 1 ст. 115 УК РФ говорится об умышленном причинении легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное его расстройство или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности, а в ч. 2 ст. 115 УК РФ – о том же деянии, совершенном из хулиганских побуждений (п. «а»).

Статья 116 УК РФ устанавливает ответственность за побои или иные насильственные действия, причинившие физическую боль, но не повлекшие последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, совершенные из хулиганских побуждений.

Статья 116.1 УК РФ, с юридической точки зрения названная неудачно («Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию») <sup>11</sup>, предусматривает нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного ст. 116 УК РФ, лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние.

В ст. 117 УК РФ говорится об истязании, как о причинении физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если это не повлекло последствий, указанных в ст. 111 и 112 УК РФ.

В ч. 1 ст. 119 УК РФ упоминается об угрозе убийством или причинении тяжкого вреда здоровью, если имелись основания опасаться осуществления такой угрозы. Заметим, что уголовные дела о подобных преступлениях в следственно-судебной практике относительно редки. Чаще всего они «охватывают» описываемые преступления, следующие «прицепом» к другим деяниям, расследуемым в рамках тех же уголовных дел.

Особого внимания заслуживает ст. 213 УК РФ, трактующая хулиганство как грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу (ч. 1), совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве такового (п. «а»).

В перечисленных нормах поражает обилие альтернативных видов уголовных наказаний, искусственно продуцирующих затруднения при их реализации в практической плоскости.

Эффективному выявлению и расследованию бытовых насильственных преступлений небольшой тяжести препятствует и неопределенность правового положения участников уголовного процесса в стадии

возбуждения уголовного дела [7], сохраняющаяся вплоть до настоящего времени [8]. Можно выразиться и конкретнее: в УПК РФ это положение не регламентировано никак. В то же время значительная доля бытовых конфликтов разрешается в условиях процессуальной проверки, что в контексте означенных нормативных правовых недоработок предопределяет системное нарушение прав её участников.

В ч. 1 ст. 51 Конституции Российской Федерации провозглашен принцип свидетельского иммунитета, дублированный в п. 40 ст. 5 УПК РФ. Его квинтэссенцией является утверждение, согласно которому никто не обязан <sup>12</sup> давать изобличающие показания против самого себя и своих близких <sup>13</sup>. Считается, что потребность в легализации названного принципа обусловлена его социальным предназначением, сводящимся к обеспечению уважительного отношения к личности, охране её частной жизни и процессуального статуса.

Понятие близких родственников дано в п. 4 ст. 5 УПК РФ, родственников – в п. 37 ст. 5 УПК РФ, а близких лиц – в п. 3 ст. 5 УПК РФ, хотя приведенные перечни вряд ли могут быть признаны исчерпывающими (по факту).

При проверке сообщений о бытовых преступлениях круг фигурантов (потенциальных участников уголовного процесса), связанных узами родства, *a-priori* <sup>14</sup>, как правило, известен. Вследствие этого заявители, пострадавшие-потерпевшие, очевидцы-свидетели из их числа, а также лица, совершившие акты бытового насилия, приобретают безусловное право на легитимное утаивание обстоятельств преступления, не подлежащее оценке в качестве противодействия. Возникает закономерный вопрос: а как же расследовать типичные бытовые преступления небольшой тяжести, предполагая цивилизованный вариант позитивного разрешения уголовно-правового спора с достижением общественно значимой пользы?

В ст. 49 Конституции Российской Федерации легализован принцип презумпции невиновности, воспроизведенный в ст. 14 УПК РФ. Его ключевая формула «обвиняемый считается невиновным», как представляется, подлежит кардинальному пересмотру, в том числе и особенно, в приложении к практике борьбы с бытовой преступностью.

Если автору настоящей статьи не изменяет память, на одном из последних заседаний Верховного Совета СССР бывший Генеральный прокурор Союза

<sup>11</sup> Следовало бы уточнить, что побои нанесены лицом, подвергнутому административному наказанию в пределах давностных сроков. – прим. авт.

<sup>12</sup> Под страхом уголовной ответственности. – прим. авт.

<sup>13</sup> Считается, что с правом дачи показаний против себя самого тесно связано право на участие в следственных действиях. – прим. авт.

<sup>14</sup> Знание, изначально присущее сознанию, доопытное; обратное – апостериори; здесь и далее курсив автора. – прим. авт.

ССР В.Г. Степанков настаивал на иной юридической формулировке комментируемой правовой идеи: «Лицо считается невиновным...» (далее по тексту). Такой подход выглядел более убедительным (выдержанным логически), вследствие чего, надо полагать, он и был проигнорирован.

В то же время, нельзя не учитывать того, что:

- слова «обвиняемый» и «вина» – однокоренные;
- подозреваемый и обвиняемый, как участники уголовного процесса, появляются исключительно в стадии предварительного расследования, поэтому неясно, как соблюдать презумпцию невиновности до приобретения «преследуемым в установленном законом порядке лицом» подобающего статуса (?);

- большинство бытовых конфликтов разрешается до возбуждения уголовного дела, когда потерпевший и обвиняемый попросту отсутствуют. Хулители Законопроекта, кстати, «содействие примирению» квалифицируют как попытку переложения вины за конфликт на «жертву насилия»<sup>15</sup>. В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что установка на достижение компромисса между сторонами семейно-бытового конфликта незримо присутствовала, если не сказать, преобладала в профессиональной деятельности властных участников уголовного процесса всегда. Немаловажным фактором здесь было и остаётся порой не осознаваемое изначально инициатором обращения в «официальные органы власти» обстоятельство, суть которого заключается в неизбежном осуждении «бытового хулигана», влекущем его судимость, негативно сказывающейся на судьбе его близких (особенно, потомков).

В ст. 24 УПК РФ, кстати, примирение сторон, как основание для отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения производства по нему, ныне опущено. Хотя ранее, будучи оформлено документально, оно выступало веским аргументом в защиту властного субъекта процессуальной проверки или расследования в тех нелепых случаях, когда после формально состоявшегося примирения в узком кругу тех же фигурантов совершалось «новое» (тяжкое) преступление.

Согласно ч. 2 ст. 20 УПК РФ, *уголовные дела о преступлениях, предусмотренных (только) ч. 1 ст. 115, ст. 116.1 и ч. 1 ст. 128.1 УК РФ, считаются уголовными делами частного обвинения, возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего<sup>16</sup>, его законного представителя, за исключением случаев, предусмотренных частью четвертой настоящей статьи, и подлежат прекращению в связи с примирением потерпев-*

*шего с обвиняемым* [2]. Обращает на себя внимание тот факт, что в данной норме регламентируемое примирение допускается только по *уголовным делам*.

О примирении говорится и в ст. 25 УПК РФ, гласящей, что: «Суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя *прекратить уголовное дело* в отношении лица, *подозреваемого или обвиняемого* в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных ст. 76 УК РФ, если это лицо примирилось с *потерпевшим* и загладило причиненный ему вред» [1].

Как видим, в указанной статье также ничего не говорится о примирении сторон до возбуждения уголовного дела.

В силу перечисленных обстоятельств презумпцию невиновности в её первоначальном виде следовало бы адаптировать лишь к тем следственным ситуациям, когда субъект расследования не располагает убедительными доказательствами причастности лица к инкриминируемому ему преступлению. Однако, не приобретя статуса обвиняемого (ввиду отсутствия улик), оно, по неведению, вроде бы и готово под силовым или психическим воздействием признаться, только не знает в чём.

При иных обстоятельствах, например, когда потерпевший или свидетели прямо указывают на лицо, как на совершившее преступление, либо, когда оно задержано на месте происшествия (преступления), или, когда на нём самом, в его жилище и т.п., обнаружены следы криминального происхождения, данное лицо должно, наверное, предоставлять вразумительные объяснения в своё оправдание. В противном случае молчание и сознательная ложь должны трактоваться не в его пользу.

При процессуальной проверке сообщений о бытовых преступлениях немаловажное значение приобретает факт причинения пострадавшему вреда здоровью. По сложившейся практике её властный субъект в подобных случаях назначает судебно-медицинское освидетельствование (далее СМО), правовая природа которого остаётся неясной. К тому же результаты СМО, отраженные в соответствующем акте, в 3-х-10-ти суточный срок инициатору получить удаётся далеко не всегда. После же возбуждения уголовного дела ему приходится вновь назначать (повторное) исследование, но уже в форме судебно-медицинской экспертизы, предмет которой не меняется.

Типичные исходные ситуации, связанные с семейно-бытовыми конфликтами, выстраиваются обычно с учетом первичных (телефонных) сообщений, поступающих в дежурную часть ОВД. В былые времена на таковые сигналы сотрудники милиции реагировали по-разному; направлялся:

<sup>15</sup> Отечественные юристы вслед за зарубежными коллегами пострадавших по неведению именуют жертвами, что естественным образом засоряет понятийный аппарат федерального законодательства. – прим. авт.

<sup>16</sup> Надо бы – пострадавшего. – прим. авт.

- экипаж патрульно-постовой службы (далее ППС)<sup>17</sup>;
- (старший) участковый инспектор (уполномоченный) милиции;
- иной, специально выделенный для дежурств по бытовым конфликтам, штатный сотрудник (офицер)<sup>18</sup>.

Следственно-оперативные группы на осмотр места происшествия по указанным сообщениям по обыкновению не выезжали, даже в тех нечастых случаях, когда насильственные бытовые преступления небольшой тяжести совершались общественно-опасным способом или были сопряжены с таковым.

В настоящее время оптимальным разрешением проблемы может стать радикальная внутриведомственная политика МВД России, ориентированная на укрепление материально-технической базы общественных пунктов охраны порядка (участковых пунктов полиции) с тем, чтобы на насильственные бытовые преступления небольшой тяжести выезжали, в основном, (старшие) участковые уполномоченные полиции («околоточные»), а в случае острой необходимости – дознаватели с приданием им группы оперативной поддержки.

Серьезной незадачей в рассматриваемой сфере остаётся выезд на семейно-бытовые скандалы, «заводилой» в которых выступает инвалид, ограниченно дееспособный или несовершеннолетний. В виду того, что выявление, регистрацию (учёт) и процессуальную проверку сообщений о таковых происшествиях осуществляют сотрудники ОВД, в ведомственных нормативных правовых актах профильного ведомства и следовало бы подробнее описывать алгоритм их профессиональной деятельности в означенных нештатных ситуациях на месте [5].

На законодательном уровне до конца не решенной остаётся задача первоначальной квалификации противоправных действий «дебоширов», а

равно порядок собирания изобличающих их «доказательств» до возбуждения уголовного дела. Данный нюанс в немалой степени нивелирует правомерность действий представителей исполнительной власти, вынужденных «административно» задерживать их и доставлять в дежурную часть ОВД.

В прежние времена комментируемая принудительная мера (не понятной юридической природы) осуществлялась на основании протокола о мелком хулиганстве, что, мягко говоря, не всегда отвечало «букве закона». К тому же поименованный документ составлялся сотрудниками ППС, выезжавшими на бытовые скандалы, не будучи обязанными к этому (из уважения к «коллегам по цеху»).

Наконец, установление в ходе процессуальной проверки признаков бытового насильственного преступления небольшой тяжести приводило, подчас, к тому, что «правонарушитель» становился (вдобавок) и субъектом преступления, претерпевая, таким образом, двойную ответственность за один и тот же «поведенческий акт». Это при первом же приближении в не меньшей степени противоречило установлениям Конституции Российской Федерации.

Автору думается, что перспективным направлением профилактической деятельности на рассматриваемом направлении должна стать глубокая научная проработка института признания лица социально опасным в целях принудительной изоляции его от общества. Такие гуманитарные программы целесообразно развивать вне рамок уголовных правоотношений в целях радикального обеспечения общественного порядка в многоквартирных и частных домах, а также на прилегающих к ним территориях<sup>19</sup>.

Как говорили классики марксизма-ленинизма, жить в обществе и быть свободным от общества нельзя. А вот жить вне общества и быть свободным от него, добавим от себя, очень даже можно, а в некоторых случаях, и должно.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
2. Федеральный закон от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4256.

<sup>17</sup> Подобная практика была уязвимой, поскольку подразделения ППС предназначались для обеспечения общественного порядка на улицах, парках, скверах и т.д.; квартира или частный дом к их числу не относились. В настоящее время указанные подразделения расформированы. – прим. авт.

<sup>18</sup> Их выезд следовало бы организовывать числом не менее двух вооруженных сотрудников. – прим. авт.

<sup>19</sup> Всякое дело частного обвинения так или иначе затрагивает публичные интересы. – прим. авт.

3. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22.12.2017 № 858 (ред. От 24.06.2020) «Об утверждении и о введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и № 1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е, 1-ЕМ» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_295608/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295608/) (дата обращения – 28.06.2020 г.).
4. *Бажанов С.В.* Актуальные направления совершенствования работы участковых инспекторов милиции по профилактике бытовой преступности // Повышение роли участковых инспекторов милиции в борьбе с преступностью: материалы научно-практической конференции. Владимир, ССШПНС МВД СССР, УВД Владоблисполкома. 1993. С. 26, 27.
5. *Бажанов С.В.* Особенности профилактики преступлений, совершаемых лицами с психическими аномалиями // Профилактика девиантного поведения: сборник научных докладов Всероссийской научно-практической конференции 29-30.03.1994. Владимир, ВССШПНС МВД России, УВД администрации Владимирской области, ВГПУ. С. 62, 63;
6. *Бажанов С.В.* Предупреждение преступного поведения лиц с психическими аномалиями // Вестник МВД РФ. 1994. № 5. С. 142–144.
7. *Бажанов С.В.* Оправдана ли так называемая доследственная проверка? // Законность. 1995. № 1. С. 51–54.
8. *Бажанов С.В.* Совершенствование понятийного аппарата стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Академии права и управления. 2012. № 29. С. 31–36.
9. *Бажанов С.В., Малахов А.А.* Предупреждение корыстных и корыстно-насильственных преступлений // Российский следователь. 2020. № 3. С. 52-55.

#### References

1. Federal Law of 05.06.2007 № 87-FZ “On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law” On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation “// Collected Legislation of the Russian Federation. 2007. № 24. Art. 2830.
2. Federal Law of 03.07.2016 № 323-FZ “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation on Improving the Grounds and Procedure for Exemption from Criminal Liability” // Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. № 27 (part II). Art. 4256.
3. Order of the Prosecutor General’s Office of the Russian Federation of December 22, 2017 № 858 (as amended on June 24, 2020) “On the approval and introduction of federal statistical observation forms № 1-E” Information on investigative work and inquiry “and № 1-EM “Information on the main indicators of investigative work and inquiry”, as well as Instructions for drawing up reports on forms of federal statistical observation № 1-E, 1-EM “// URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_295608/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295608/) ( date of circulation - June 28, 2020).
4. *Bazhanov S.V.* Actual directions of improving the work of district police inspectors for the prevention of domestic crime // Increasing the role of district police inspectors in the fight against crime: materials of a scientific and practical conference. Vladimir, SSSPNS USSR Ministry of Internal Affairs, Internal Affairs Directorate of the Vladoblispolkom 1993.S. 26, 27.
5. *Bazhanov S.V.* Features of the prevention of crimes committed by persons with mental abnormalities // Prevention of deviant behavior: collection of scientific reports of the All-Russian scientific-practical conference 29-30.03.1994. Vladimir, VSSHPNS of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Internal Affairs Directorate of the Vladimir Region Administration, VGPU. S. 62, 63;
6. *Bazhanov S.V.* Prevention of criminal behavior of persons with mental abnormalities // Bulletin of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 1994. № 5. P. 142-144.
7. *Bazhanov S.V.* Is the so-called pre-investigation check justified? // Legality. 1995. № 1. P. 51–54.
8. *Bazhanov S.V.* Improvement of the conceptual apparatus of the stage of initiation of a criminal case // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2012. № 29, pp. 31–36.
9. *Bazhanov S.V., Malakhov A.A.* Prevention of selfish and selfish-violent crimes // Russian investigator. 2020. № 3. S. 52-55.

Гриценко В.В.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры Административного и административного процессуального права, Воронежский государственный университет, город Воронеж

## КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассматривается взаимосвязь трех правовых терминов «риск», «коррупционный риск», «финансовая система» применительно к современным финансово-экономическим условиям.

**Ключевые слова:** риск, коррупционный риск, коррупция, финансовая система, элементы финансовой системы

V.V. Gritsenko,

Doctor of Law, Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Voronezh State University, Voronezh

## CORRUPTION RISKS IN THE RUSSIAN FINANCIAL SYSTEM

**Abstract.** The article discusses the interrelation of the three legal terms «risk», «corruption risk», «financial system» with reference to modern financial and economic conditions.

**Keywords:** risk, corruption risk, corruption, financial system, elements of the financial system

В современном мире все чаще используется термин «риск» в его различных смысловых значениях.

Происхождение термина «риск» связано с греческим словом *ridsikon, ridsa* – утес, скала; риск отождествляется с ожиданием, вероятностью потерь, неполучением дохода, опасностью, ущербом, неблагоприятными последствиями.

Однако в толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «риск» определяется: во-первых, как возможность опасности, неудачи; во-вторых, действие наудачу в надежде на счастливый исход; в третьих, риск как благородное дело – можно, стоит рискнуть, попробовать [1, с. 679], т.е. последствия риска могут быть как негативные, так позитивные.

В настоящее время термины «риск» и «коррупционный риск» достаточно широко используются в законах [2], подзаконных актах [3], а также в программных документах [4] и методических указаниях [5].

Присоединение к термину «риски» прилагательного «коррупционные», безусловно, означает связь с коррупционными явлениями.

В юридической науке термин «коррупция» рассматривается в двух значениях: широком и узком. В первом – как негативное социальное явление, во втором – как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким квалифицирующим признаком, как исполнение должностным лицом своего публичного статуса в ко-

рыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление [6, с. 65]. Именно из последних позиций законодатель в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, а также совершение данных деяний от имени или в интересах юридических лиц [7].

По мнению А.Е. Помазуева коррупционные риски это обобщенная оценка вероятности возникновения коррупции и ее угрозы общественным отношениям [8], Е.В. Порезанова считает, что коррупционные риски это вероятность возникновения коррупционного поведения, вызванного несоблюдением обязанностей, установленных для государственных служащих [9], тем самым незаконно сужается содержание данного термина.

В Указе Президента РФ от 29 июня 2018 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» используется термин «коррупционные риски» с целью совершенствования мер по противодействию коррупции в двух сферах.

Во-первых, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (Президент РФ поручил Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных государственных органов разработать методические рекомендации: по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (Доклад о результатах исполнения необходимо представить до 1 апреля 2020 года).

Во-вторых, в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц (Президент РФ поручил Правительству Российской Федерации с участием представителей соответствующих объединений субъектов предпринимательской деятельности рассмотреть вопросы о механизмах и условиях введения в организациях антикоррупционных стандартов и об их применении, в частности при установлении деловых отношений с контрагентами; в отдельных сферах хозяйственной деятельности, подверженных коррупционным рискам или имеющих стратегическое значение для государства; при участии в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (Доклад о результатах исполнения необходимо было представить до 1 октября 2019 года) [10].

Судебная практика также свидетельствует об использовании термина «коррупционные риски». Например: постановление Верховного Суда от 21 апреля 2017 года № 45-АД17-11; постановление Верховного Суда РФ от 11 ноября 2016 года № 9-АД16-17; постановление Верховного Суда РФ от 20 июня 2016 года № 46-АД16-18; Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 30 ноября 2016 года) и др. [11]

Таким образом, можно резюмировать, что данный термин в основном используется применительно в связи с осуществлением должностных полномочий, с публичной службой, на самом деле диапазон применения термина «коррупционных рисков» значительно шире.

В современной науке выделяют различные виды рисков: финансовые, экономические, управленческие, юридические (правовые) риски. Последние представляются самыми малоисследованными.

Можно сделать вывод, что коррупционные риски в финансовой системе представляют собой возможность проявления коррупционных явлений, т.е.

коррупционных ситуаций в финансовой сфере, способствующих правонарушениям коррупционной направленности.

Термин «финансовая система» является многоаспектной категорией, переплетающей в себе множественность проблем социального, экономического, юридического, политического, управленческого, нравственного, философского характера. К последнему относится сам термин «система», т.е. совокупность тесно взаимосвязанных и дополняющих друг друга элементов.

Следует отметить, что при отсутствии дефиниции данного термина и принципов построения финансовой системы, он активно используется в нормативно-правовых актах, что свидетельствует о его правовом характере. Например: Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» [12], Указ Президента РФ «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации» [13], Указ Президента РФ «О мерах по подготовке кадров обеспечения деятельности финансово-банковской системы» [14]; Указ Президента РФ «О некоторых мерах по сдерживанию инфляции» [15].

Необходимо подчеркнуть, что элементам финансовой системы больше повезло, чем самой системе. Так, в Бюджетном кодексе РФ присутствует дефиниция «бюджетной системы» и раскрываются принципы ее построения [16], в Налоговом кодексе РФ дается понятие «системы налогов и сборов», определяются принципы законодательства о налогах и сборах [17] и т.д.

Таким образом, можно констатировать, что нарушается логичность построения финансовой системы, происходящая снизу вверх.

Законодательные органы субъектов РФ также пытаются решить данную проблему на своем уровне. В Уставе Пензенской области от 10 сентября 1996 года установлена глава «Финансовая система Пензенской области», закон Волгоградской области от 11 декабря 2013 года № 3234-ОЗ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Волгоградской области на 2014- 2016 годы» и др. используют термин «финансовая система» [18].

Резюмируя вышеизложенное, финансовую систему можно определить, как основанную на конкретных принципах взаимосвязанную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств органами, осуществляющими финансовую деятельность.

Современные ученые указывают на различные составляющие финансовой системы. К.С. Бельский в состав финансовой системы включает следующие

финансово-правовые институты: денежную систему, бюджетную систему, налоговую систему, банковскую систему, систему государственного и муниципального кредита (долга), имущественное и личное страхование, финансы хозяйствующих субъектов, финансы населения [19]. Наиболее проблематичными представляются бюджетная система и внебюджетные фонды.

В статье 1 Федерального закона от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» закреплён профицит бюджета в размере почти в 2 триллиона рублей [20], при этом, бюджеты субъектов РФ на тот же период формируются в основном как дефицитные, т.е. расходы превышают доходы. Представляется, что профицитный федеральный бюджет одновременно нарушает несколько принципов бюджетной системы, закреплённых в Бюджетном кодексе РФ: принцип сбалансированности бюджетов; принцип общего покрытия расходов бюджета; принцип достоверности бюджета; принцип разграничения доходов и расходов бюджета. Кроме того, думается, что закрепление профицита, скорее всего, носит не экономический, а политический характер. Так как является актуальным вопрос, почему на фоне профицита, не повышается заработная плата, увеличиваются ставки налогов, расширяется круг субъектов, подлежащих налогообложению (например, самозанятые), дорожают продукты, предполагается, что на 3-4 процента в 2020 году вырастет стоимость квартир, т.е. цена на недвижимость увеличится [21, с. 4]. По расчетам Правительства РФ повышение платежей за коммунальные ресурсы должно вырасти дважды, и составить около 4 процентов в год [22, с. 4].

Существуют неопределённости правового статуса государственных внебюджетных фондов, к которым относятся Пенсионный фонд РФ, фонд обязательного страхования, фонд обязательного медицинского страхования. В проекте федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ исчезла глава, закрепляющая положения о принятии бюджета этих фондов. В связи с чем, Т. Голикова поручила внебюджетным фондам совместно с Минтрудом подготовить концепцию по закреплению организационной правовой формы данных фондов. Настораживают предложения о преобразовании Пенсионного фонда в публично-правовую компанию [23, с. 2], об объединении всех фондов в один общий. Вопросы о том, кому принадлежат деньги в фондах – государству, работодателям, профсоюзам остаются открытыми. Проблемы управления фондами также находятся в центре внимания, что подвергает одно из основных звеньев финансовой системы коррупционным рискам.

Следует констатировать, что, к сожалению, коррупционные риски в финансовой системе про-

является в двух ее направлениях: во-первых, во всех ее элементах (звеньях, институтах); во-вторых, в деятельности, практически всех органов, осуществляющих финансовую деятельность.

Это ярко иллюстрируют и публикации, пестрящие в прессе, о коррупционных проявлениях в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, свидетельствующие о противодействии коррупции с одной стороны, а с другой – о том, что существует другая финансовая система, не государственная, денежные средства которой проходят мимо, оседают в «карманах» физических лиц.

Например, за взятки в крупном и особо крупном размере обвиняются: бывший первый вице-мер г. Сочи С. Юрин (50, 100 миллионов) [24, с. 6]; генерал-юстиции – экс-глава Главного следственного управления СКР по Москве А. Дрыманов (миллион долларов) [25, с. 6], полковник полиции, бывший временно исполняющий обязанности начальника Главного Управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России Д. Захарченко – (по решению суда в доход государства обращено более миллиарда рублей), бывший сотрудник ФСБ России Д. Сенин (в доход государства – 380 миллионов рублей) [26, с. 5] и т.д.

Пленумом Верховного Суда Российской Федерации подготовлены специальные разъяснения по вопросам о штрафах за коррупционные преступления. Так, например, за коррупционные преступления назначается штраф, кратный размеру взятки. Например, если размер взятки составляет 100 тыс. рублей, то его умножают на 50, и размер штрафа составит 5 миллионов. По статистике, проведенной Судебным департаментом за полгода (2018 года) тридцати осужденным за коррупционные преступления судами была проведена замена штрафа на другое наказание. При этом общая сумма долга составила 40 миллионов рублей, уплачено лишь 2 миллиона рублей, из 30 – 14 человек не смогли заплатить штраф, но сумма составила 38 миллионов рублей, значит, уплатили 16 человек, а сумма составила всего лишь 2 миллиона! [27, с. 4].

Кроме того, в России продолжают создаваться финансовые пирамиды, денежные средства опять-таки, поступают не в финансовую систему России. Например, ущерб от такой пирамиды, (организатор в г. Пензе осужден к 6,5 года колонии общего режима), составил более 52 миллионов рублей [28, с. 10]. Конечно, действие таких пирамид свидетельствует о финансовой безграмотности граждан, они рискуют с целью получения прибыли, но также говорит и о неэффективной работе компетентных органов государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время практически все элементы финансовой системы подвержены коррупционным рискам.

Список литературы

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. – 4 изд., доп. М.: А «ТЕМП», 2004. 944 с.
2. О техническом регулировании: федер. закон Рос. Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.
3. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов, супруга) и несовершеннолетних детей: указ Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 (в ред. от 3 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2542.
4. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 32. Ст. 5138.
5. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции [Электронный ресурс]: утв. протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.08.2020)
6. Стариков Ю.Н. Правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении. Общее административное право: учебник: в 2 ч. /под ред. Ю.Н. Старикова. – 2 изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 848 с.
7. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации 2008. № 52. Ч. 1.. Ст. 6228.
8. Помазуев А.Е. Коррупционные риски: понятие и значение для механизма противодействия коррупции //Административное право и процесс. Электронное приложения к «Российскому юридическому журналу. 2016. № 2. С. 65.
9. Порезанова Е.В. Коррупционные риски в системе государственных закупок //Изв.Сарат. ун-та. Нов. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 15. Вып. 4. С. 363.
10. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы: указ Президента Рос. Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 //Собр. законодательства Рос. Федерации 2018. № 27. Ст. 4038.
11. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 30 ноября 2016 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.08.2020)
12. О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 42. Ст. 4698.
13. О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 25 августа 1998 г. № 988 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 35. Ст. 4383.
14. О мерах по подготовке кадров обеспечения деятельности финансово-банковской системы: указ Президента Рос. Федерации от 7 октября 1992 г. № 1184 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 15. Ст. 1188.
15. О некоторых мерах по сдерживанию инфляции: указ Президента Рос. Федерации от 3 июня 1993 г. № 842 // Рос. газета. 1993. 8 июня.
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. 28 ноября 2018 г.) //Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 31. Ст. 3823.
17. Налоговый кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1998. № 146-ФЗ (в ред. 27 декабря 2018 г.) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
18. Об утверждении Программы социально-экономического развития Волгоградской области на 2014- 2016 г.: закон Волгоградской области от 11 декабря 2013 г. № 3234-ОЗ (в ред. 28 декабря 2016 г.) // Крайний север. 2013. 14 дек.
19. Бельский К.С. Финансовая система Российской Федерации. Финансовое право: учебник для бакалавров /под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016. 656 с.
20. О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: федер. закон Рос. Федерации от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ // Рос. газета. 2018. 5 дек.
21. Жандарова И. Метр нарасхват //Рос. газета. 2018. 23 нояб.
22. Зубков И. Платеж вырастет в два раза //Рос. газета. 2018. 15 авг.
23. Гусенко М. Взносы в форме. Пенсионный фонд может сменить свой статус //Рос. газета. 2018. 12 дек.
24. Полетаев В. Новый год в СИЗО //Рос. газета. 2018. 14 дек.
25. Федосенко В. Генерал без имущества //Рос. газета. 2018. 14 дек.
26. Полетаев В. Исчез в чем был //Рос. газета. 2018. 7 дек.
27. Куликов В. Запишут в штрафники //Рос. газета. 2018. 14 дек.
28. Саванкова Н. Имел талант убеждения //Рос. газета. 2018. 14 дек.

References

1. *Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu.* Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. – 4th ed., Add. M.: A «TEMP», 2004.944 p.
2. About technical regulation: Feder. the law Ros. Federation of December 27, 2002 No. 184-FZ (as amended on July 29, 2017) // *Sobr. legislation Ros. Federation.* 2002. No. 52. Part 1. Art. 5140.
3. On the approval of the list of positions of the federal public service, upon filling which federal civil servants are required to submit information about their income, property and property obligations, as well as information about income, property and property obligations of their spouses, spouse) and minor children : decree of the President Ros. Federation of May 18, 2009 No. 557 (as amended on July 3, 2018) // *Sobr. legislation Ros. Federation.* 2009. No. 21. Art. 2542.
4. On the approval of the program «Digital Economy of the Russian Federation»: order of the Government of the Russian Federation. Federation of July 28, 2017 No. 1632-r // *Collected. legislation Ros. Federation.* 2017. No. 32. Art. 5138.
5. Methodological recommendations for assessing corruption risks in federal executive bodies exercising control and supervisory functions [Electronic resource]: approved. minutes of the meeting of the project committee dated July 13, 2017 No. 47 // Reference and legal system «ConsultantPlus» (date of access: 05.08.2020)
6. *Starilov Yu.N.* Legal regulation of anti-corruption in public administration. General administrative law: textbook: 2 hours / ed. Yu.N. Starilova. – 2nd ed., Revision. and add. Voronezh: Voronezh State University Publishing House, 2016.848 p.
7. On anti-corruption: Feder. the law Ros. Federation of December 25, 2008 No. 273-FZ (as amended on October 30, 2018) // *Sobr. legislation Ros. Federation* 2008. No. 52. Part 1 .. Art. 6228.
8. *Pomazuev A.E.* Corruption risks: concept and significance for the anti-corruption mechanism // *Administrative law and process. Electronic supplements to the Russian Legal Journal.* 2016. No. 2.P. 65.
9. *Porezanova E.V.* Corruption risks in the public procurement system // *Izv. Sarat. un-that. New Ser. Economy. Control. Right.* 2015. T. 15. Iss. 4, p. 363.
10. On the National Anti-Corruption Plan for 2018 – 2020: Decree of the President of the Russian Federation. Federation of June 29, 2018 No. 378 // *Collected. legislation Ros. Federation* 2018. No. 27. Art. 4038.
11. Review of judicial practice in cases of bringing to administrative responsibility, provided for in article 19.29 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses [Electronic resource]: approved. Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation. Federation on November 30, 2016 // Reference and legal system «ConsultantPlus» (date of access: 05.08.2020)
12. On additional measures to support the financial system of the Russian Federation: Feder. the law Ros. Federation of October 13, 2008 No. 173-FZ (as amended on December 27, 2018) // *Sobr. legislation Ros. Federation.* 2008. No. 42. Art. 4698.
13. On some measures to stabilize the financial system of the Russian Federation: decree of the President of the Russian Federation. Federation of August 25, 1998 No. 988 // *Collected. legislation Ros. Federation.* 1998. No. 35. Art. 4383.
14. On measures to train personnel to ensure the activities of the financial and banking system: decree of the President of the Russian Federation. Federation of October 7, 1992 No. 1184 // *Collected. acts of the President and the Government of the Russian Federation.* Federation. 1992. No. 15. Art. 1188.
15. On some measures to curb inflation: the decree of the President Ros. Federation of June 3, 1993 No. 842 // *Ros. newspaper.* 1993.8 June.
16. Budget Code of the Russian Federation: Feder. the law Ros. Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ (as revised on November 28, 2018) // *Sobr. legislation Ros. Federation* 1998. No. 31. Art. 3823.
17. Tax Code of the Russian Federation: Federal Law Ros. Federation of July 31, 1998. No. 146-FZ (as amended on December 27, 2018) // *Sobr. legislation Ros. Federation.* 1998. No. 31. Art. 3824.
18. On the approval of the Program of social and economic development of the Volgograd region for 2014-2016: the law of the Volgograd region of December 11, 2013 No. 3234-OZ (as amended on December 28, 2016) // *Far North.* 2013.14 dec.
19. *Belsky K.S.* The financial system of the Russian Federation. Financial law: textbook for bachelors / ed. I.A. Tsindeliani. 3rd ed. Moscow: Prospect, 2016.656 p.
20. About the federal budget for 2019 and for the planning period 2020 and 2021: Feder. the law Ros. Federation of November 29, 2018 No. 459-FZ // *Ros. newspaper.* 2018.5 dec.
21. *Zhandarova I.* Meter snapped up // *Ros. newspaper.* 2018.23 nov.
22. *Zubkov I.* Payment will double // *Ros. newspaper.* 2018.15 aug.
23. *Gusenko M.* Contributions in the form. Pension fund can change its status // *Ros. newspaper.* 2018.12 Dec.
24. *Poletaev V.* New Year in the SIZO // *Ros. newspaper.* 2018.14 Dec.
25. *Fedosenko V.* General without property // *Ros. newspaper.* 2018.14 Dec.
26. *Poletaev V.* Disappeared in what he was // *Ros. newspaper.* 2018.7 Dec.
27. *Kulikov V.* Will be recorded in the penalty boxes // *Ros. newspaper.* 2018.14 Dec.
28. *Savankova N.* Had a talent for persuasion // *Ros. newspaper.* 2018.14 Dec.

**Ковтун Юлия Сергеевна,**

адвокат, адвокатское бюро Свердловской области «Urals Legal», соискатель кафедры  
Теории государства и права, Уральский государственный юридический университет, Екатеринбург,  
j.s.k@mail.ru

## **ФОРМАЛЬНЫЙ ВОЗВРАТ К ПРИЗНАНИЮ ЗНАЧИМОСТИ ПРАВА: «РЕВОЛЮЦИОННАЯ ЗАКОННОСТЬ» КОНСТИТУЦИИ 1936 ГОДА\***

(\*Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00866А:

Советский конституционализм: доктринальное, юридическое и символическое измерения )

**Аннотация.** В статье поднимается вопрос о произошедшей в СССР в 1930-х годах «идеологической трансформации» традиционного смысла, вкладываемого в понятие «законность», сопровождавшейся дополнением распространённого ранее представления о законе и праве новыми коннотациями с позиции ужесточения партийного контроля и направленности на подчинение любых принимаемых правовых решений критериям «революционной целесообразности». Автором используется методология «истории понятий» (Дж. Покок, К. Скиннер, Р. Козеллек), исследуется процесс изменения подхода к вопросам права с момента формулирования В.И. Лениным идей относительно данного вопроса до момента принятия «сталинской» Конституции 1936 года.

**Ключевые слова:** революционная законность, сталинская конституционная реформа, «юриспруденция террора», законность и революционная целесообразность, социалистическое правосознание, Конституция 1936 года, репрессии и закон, классовое право, марксизм-ленинизм, диктатура пролетариата

**Yulia S. Kovtun,**

Attorney at law, Urals Legal Law Office of the Sverdlovsk Region,  
Applicant for the Department of Theory of State and Law, Ural State Law University, Yekaterinburg,  
j.s.k@mail.ru

## **FORMAL RETURN TO RECOGNITION OF THE IMPORTANCE OF LAW: «REVOLUTIONARY LEGALITY» OF THE CONSTITUTION OF 1936\***

**Abstract.** The article raises the question of the ideological «transformation» of the traditional meaning of the concept of «legality» that took place in the USSR in the 1930s, accompanied by the addition of new connotations to the previously widespread idea of law and law from the position of tightening party control and subordinating any legal decisions to the criteria of «revolutionary expediency». The author uses the methodology of the «history of concepts» (J. Pocock, K. Skinner, R. Kozellek), examines the process of changing the approach to legal issues since the formulation of V. I. Lenin's ideas on this issue until the adoption of the «Stalinist» Constitution of 1936.

**Keywords:** revolutionary legality, Stalin's constitutional reform, «jurisprudence of terror», legality and revolutionary expediency, socialist legal consciousness, the Constitution of 1936, repression and law, class law, Marxism-Leninism, dictatorship of the proletariat.

В июле 1918 года в выступлении на V Всероссийском Съезде Советов, на котором была принята первая Конституция РСФСР, В.И. Лениным был высказан подход к закону, который, по мнению вождя революции, должен был укрепиться в сознании всех граждан, причисляющих себя к революционерам и стремящихся к развитию страны: «...ссылаются на декреты, отменяющие смертную казнь. Но плох тот революционер, который в момент острой борьбы останавливается перед незыблемостью закона. Законы в переходное время имеют временное значение.

И если закон препятствует развитию революции, он отменяется или исправляется»[1].

Лениным активно пропагандировалась так называемая истина, которую он сам называл «ясной как божий день для всякого сознательного рабочего, очевидной для всякого представителя эксплуатируемых, борющихся за свое освобождение, бесспорной для всякого марксиста», заключавшаяся в следующем: «...революционная диктатура пролетариата есть власть, завоеванная и поддерживаемая насильем пролетариата над буржуазией, власть, не связанная никакими законами» [9, с.245].

Таким образом, воплощенное в законах право как таковое существовало для Ленина и признавалось им только в той мере, в которой оно соответствовало политике господствующего класса, и только до тех пор, пока оно служило целям диктатуры пролетариата. Во всех же остальных случаях поощрялся «пролетарский террор» и игнорирование во благо революционных идей «законов-помех», то есть право изначально не имело для Ленина ничего общего с защитой прав и свобод человека и обеспечением при помощи законов существования подлинного гражданского общества.

Отметим при этом, что и К. Маркс, изначально воспринимавший право как философскую материю и рассматривающий его через призму гегелевского учения, также впоследствии стал придерживаться иного подхода. И если в ранних работах К. Маркс разделяет идею о том, что «законы — это положительные, ясные общие нормы, в которых свобода приобретает теоретическое, независимое от произвола отдельных личностей существование» и «настоящим законом становится он тогда, когда в его лице бессознательный естественный закон свободы воплотился в сознательный государственный закон» [19, с.213], при этом далее еще и развивает мысль в том направлении, что построение государства должно осуществляться таким образом, чтобы в нем осуществлялись «...правовая, нравственная и политическая свободы, причем отдельный гражданин, повинаясь законам государства, повинуеться только естественным законам своего собственного разума, человеческого разума», то в дальнейшем право у К. Маркса становится «идеологической формой, в которой люди воспринимают в своем сознании конфликт и во имя которой борются» [10; 14].

Равным образом и в контексте воззрений Ленина говорить о «бессознательном естественном законе свободы» не приходится – напротив, у него в государственный закон воплощаются не «положительные общие нормы», а исключительно воля господствующего класса, законы представляют собой орудие диктатуры пролетариата. При этом, конечно же, нельзя подразумевать в данном случае и «независимость от произвола отдельных личностей», напротив – право начинает отождествляться только лишь со средством, необходимым для достижения целей, поставленных отдельными личностями (партийными идеологами).

Действительное беззаконие еще в 1920-х годах «скрашивалось» созданием и деятельностью в течение некоторого периода времени революционных трибуналов, созданных Декретом 4 мая 1918 года «О революционных трибуналах». Заимствованные из опыта французских революционеров, эти трибуналы придавали видимость порядка и законности, реальное же «рассмотрение дел» и принятие трибуналами решений основывалось исключительно на принципе

«политической целесообразности», а никак не на законе. Полагаем, можно сказать, что Крыленко Н.В. в свое время выразил всю суть существующего тогда закона одной фразой: «Мы находим нужным – и расстреливаем, вот и все» [18].

При этом в ходе обсуждения проекта первой советской Конституции 1924 года Петровским Г.И. было высказана еще и позиция, согласно которой существование законов и вовсе не требуется: «Если понадобилось так глубоко погружаться в историю, чтобы идти до французской революции 150 лет тому назад и до американской, то нужно знать, что *выражение диктатуры пролетариата не требует свершения на бумаге, а это есть существо нашей власти*» [2]. Это согласовывалось с подходом К. Маркса, изложенным в его работе «Критика Готской программы» [11], в соответствии с которым на высшей фазе коммунизма надобность в праве и государстве в принципе не существует (и это, разумеется, должно было выступать ориентиром).

О том, что в только что образованном СССР «узаконенные» права гражданам изначально именно предоставлялись, а не являлись воплощением «естественного закона свободы» (причем предоставлялись только после детального обсуждения и согласования со стороны партийной элиты четких формулировок) свидетельствуют следующие сведения, имеющиеся в архивных фондах. В стенограмме заседания Пленума конституционной комиссии, состоявшегося 5 июня 1924 года, содержится следующее высказывание Н.А. Скрыпника, принимавшего активное участие в выработке текста первой Конституции СССР: «Система приобретенных прав заменяется системой установленных нами и допущенных нами прав. Это очень важный момент, который имеется. В этом отношении мы являемся новаторами в отношении к буржуазному строю» [3].

Позднее в тот же день на заседании конституционной комиссии предметом споров и оживленного обсуждения стал вопрос о том, как правильно сформулировать норму, в которой закреплялась бы суть гражданских правовых отношений. Принятая утром 5 июня 1924 года редакция статьи, гласящая «Гражданские правовые отношения устанавливаются, признаются и охраняются рабоче-крестьянской властью, поскольку таковые способствуют поднятию производительных сил страны, укреплению и развитию социалистических начал в области народного хозяйства и охране интересов рабочего класса и крестьянства» [4], вечером вызвала вопросы – а правильно ли употреблять в данном контексте слова «устанавливаются, признаются и охраняются»?

Н.А. Скрыпник выступил сторонником замены слова «охраняются» на слово «обеспечиваются» и слова «признаются» на «допускаются» по следующим

соображениям: «...слово «признаются» имеет двоякое значение в русском языке: во-первых – значение допущения, а во-вторых – значение оправдания. Так как естественным образом мы не употребляем здесь выражение в смысле допущения и в смысле оправдания, посему я считал бы целесообразным, если бы мы заменили слово «признаются» словом «допускаются». Слово «охраняются» также имеет двоякое значение: в смысле обеспечения и также в смысле известного содержания морального оправдания. Допускаются и обеспечиваются гражданско-правовые отношения частной собственности в текущем периоде развития нашего хозяйства. Мы доли морального оправдания не вкладываем, дабы не было никакого недоразумения. Поэтому мое предложение заключается в том, чтобы вместо слова «охраняется» было слово «обеспечивается» [5].

При этом в ходе обсуждения председателем конституционной комиссии было высказано и обратное мнение: «Я возражаю против слова «допускается». Если бы эта формула обнимала частноправовые отношения, то можно было бы говорить «допускаются». Но эта формула обнимает и отношения публично-правовые, т.е. отношения государственного капитализма – выходит, что мы милостиво допускаем этот государственный капитализм. Поэтому не возражая против формулы «обеспечивается», я считаю, что правильно сказать «признается», тем более, что если мы скажем «устанавливается, допускается и обеспечивается», то это будет противоречить двум первым положениям» [5].

Ключевым же для понимания идеологического подхода к правам граждан и законам, закрепляющим их, нам представляется следующее высказывание В.А. Яхонтова: «Я буду настаивать на прежней формулировке. Сказать «допускается», тогда как мы говорим «устанавливается», нельзя. Вне законодательства никаких правовых отношений не может быть. Мы должны сказать, что они «устанавливаются», а поскольку они устанавливаются, смешно говорить, что мы их допускаем. Затем – что значит «обеспечиваются». Тут нужно сказать другое, мы их именно охраняем, *то есть мы создаем для тех, кто использует права как мы хотим, какое-то обеспечение*, мы для них обеспечиваем то право, которое мы даем в смысле охраны, потому что обеспечить это значит дать это право. Но нужно обеспечить еще в другой форме именно в смысле охраны судом. Сказать «обеспечивает» еще не предполагает охраны [6].

Таким образом, обеспечение и охрана прав человека предполагалось со стороны государства только лишь в том случае, если такие права использовались человеком именно так, как хотела того партия, в противном же случае никакой охраны категорически не предусматривалось.

Затронутый вскользь в приведенном выше высказывании В.А. Яхонтова вопрос об охране права со стороны судебных органов выводит нас на ключевую тему нашего исследования – а именно, на вопрос о том, что же изменилось в подходе партии к роли закона и права в советском государстве после прихода к власти И.В. Сталина, и изменилось ли именно в сущностном смысле, или только в формальном закреплении в новой «сталинской» Конституции 1936 года.

Принципиальной новеллой сталинской Конституции 1936 года и предшествующих ее принятию партийных дебатов выступила так называемая «классовая теория права» – в отличие от ленинского подхода к праву как явлению явно второстепенному по отношению к «революционному правосознанию» (оправдывающему даже самые внеправовые решения и действия) в 1930-х годах были предприняты попытки найти верное (разумеется, с партийной точки зрения) соотношение закона и революционной целесообразности, что выразилось в концепции «революционной законности», сочетающей в себе, по своей сути, несочетаемое – законность как нечто стабильное, и революционную основу как нечто хаотичное и требующее принятия ситуативных решений, которые (по В.И. Ленину) могли приниматься вопреки закону – лишь бы соответствовали великим революционным целям.

Развиваемая в период создания сталинской Конституции 1936 года концепция «революционной законности» базировалась на идее об абсолютном тождестве понятий «социалистическая законность» и «революционная целесообразность» [13, с.343].

Был поднят вопрос о необходимости надзора за соблюдением законности, что вызвало столкновение двух позиций: позиции Н. Крыленко, выступающего за то, чтобы надзор за законностью осуществлялся со стороны суда, и позиции А. Вышинского, отстаивающего идею о наделении прокуратуры монопольными функциями контроля за деятельностью всех уполномоченных органов и проверки конституционности этой деятельности.

Отметим, что еще в 1923 году на заседании Расширенной Комиссии ЦИК-а Союза ССР по разработке Конституции в утвержденной статье 45 закона «О Верховном Суде Союза СССР» было установлено следующее: «В целях установления и укрепления на территории Союзных Республик революционной законности и осуществления высшего судебного контроля, при Союзном ЦИК-е учреждается Верховный Союзный Суд Союза ССР» [7].

То есть, казалось бы, должен был возобладать скорее подход Н. Крыленко, по существу предлагающего действовать в соответствии с ранее закрепленными идеями, преобладающими во времена образования СССР и принятия первой Конституции. Однако

напротив – И.В. Сталиным была поддержана позиция А. Вышинского, и в результате именно прокуратура получила центральную роль в контрольных мероприятиях за законностью в стране, а именно полномочия по надзору за деятельностью всех органов расследования и законностью вынесенных судами приговоров и решений [8]. Дальнейшее расширение надзорных функций прокуратуры [15] и назначение ее главой А. Вышинского, являвшегося главным сторонником фактического доминирования прокуратуры, – задавало соответствующий вектор развитию всей правовой системы СССР, где прокуратура была поставлена над судами.

Значимым в контексте рассматриваемого вопроса представляется то, что даже «проигравшая» идея Крыленко – и та предусматривала сохранение действия принципа идеологического контроля над правом. Крыленко выступал за назначение судей, а не за их выборы народом, а также за обеспечение гарантий того, что Совет как «орган пролетарской диктатуры» в любой момент может отозвать или сместить с должности неугодного судью.

Равным образом и контроль прокуратуры за законностью подразумевал сохранение того же идеологического элемента – как верно указывает А. Н. Медушевский, любое дело могло быть переведено из категории рутинного в категорию политического, со всеми вытекающими из этого последствиями [13, с.343].

В докладе 19 ноября 1928 года на пленуме ВКП(б) И.В. Сталин заявил, что доверие крестьянства к правительству обеспечивается «практическим проведением в жизнь революционной законности», подразумевая под революционной законностью соблюдение советских законов должностными лицами – впоследствии именно это значение термина «революционная законность» нашло отражение в седьмом томе Малой советской энциклопедии 1930 года.

Однако фактически введение формальных надзорных полномочий и дополнительная институционализация не изменили сути подхода к праву и пра-

восудию, которое, как и прежде, продолжало быть подчиненным политической воле. Нашедшие свое отражение в новой Конституции изменения не могли означать того, что стало обеспечиваться то самое «проведение в жизнь революционной законности».

При этом допущение того, что закон может противопоставляться политической целесообразности и «революционному правосознанию», которое существовало и не отрицалось в ленинский период, стало запрещенным в период разработки сталинской Конституции 1936 года и было признано идеологически неверным. С этой поры закон не противопоставлялся, а отождествлялся и с политической целесообразностью, и с социалистическим правосознанием.

Таким образом, на смену ленинской идеи о том, что не соответствующий задачам революции закон должен без зазрения совести игнорироваться, отменяться или изменяться, пришла идея о том, что закон, противоречащий «революционному правосознанию» – и вовсе никакой не закон в сущностном смысле этого слова. «Право» и «революция» слились в единое целое – и существование первого без соответствия целям второго не признавалось. При этом более четко наметился ориентир еще и на «воспитание подчиненных классов общества в духе защиты интересов господствующего класса» [1, с.89].

Поставленная под контроль прокуратуры судебная власть открыла дополнительные возможности для осуществления террора под эгидой толкования и применения законов в духе социализма – ранее не скрывавшийся в ленинское время выход за пределы закона во имя революции у Сталина превратился в служение закону террору и революции и его полное подчинение последним. Эта новая советская реальность 1930-х годов стала полной противоположностью представлений Маркса и Энгельса, которые считали, что необходимо, чтобы «...простые законы нравственности и справедливости, которыми должны руководствоваться в своих взаимоотношениях частные лица, стали высшими законами и в отношениях между народами» [12, с.11].

#### Список литературы

1. *Вышинский А. Я.* Вопросы теории государства и права. М., 1949. С. 89-90.
2. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 56.
3. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 221. Л. 46-47.
4. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 221. Л. 48.
5. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 222. Л. 1.
6. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 222. Л. 2.
7. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 7. Л. 51.
8. ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 2. Л. 162.
9. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1969. – Т. 37. Июль 1918-март 1919. С. 235-331.
10. *Маркс К.* «К критике политической экономии». – 4-е изд. – Москва; Ленинград: Гос. соц.-экон. изд-во, 1931. – 352 с.
11. *Маркс К.* «Критика Готской программы» [Предисл. Ф. Энгельса]. – М.: Политиздат, 1989. – 45 с.

12. *Маркс К. и Энгельс Ф. Соч.*, т. 16. М., 1960. – 560 с.
13. *Медушевский А. Н. Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке.* М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. – 656 с.
14. Письмо Ф. Энгельса к Ф. Мерингу от 14 июля 1893 г. Сборник В. В. Адоратского. М. 1923. С. 309.
15. Положение о Прокуратуре СССР, утв. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. // Свод законов СССР. 1934. № 1, № 2.
16. *Разумовский И. П. Понятие права у К. Маркса и Фр. Энгельса // Под знаменем марксизма.* – 1923. № 2-3. С. 68-97.
17. Речь В.И. Ленина на митинге в Пресненском районе г. Москвы. 26 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов 4–10 июля 1918 г. // РГАСПИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 23981. Л. 1–2.
18. Статьи о революционной законности / Н. В. Крыленко, В. И. Яхонтов. – Москва: Юридическое изд-во НКЮ РСФСР, 1926. – 60 с.
19. *Философия права* : [Пер. с нем.] / Георг Вильгельм Фридрих Гегель; [Авт. вступ. ст., с. 3-43, и примеч. В. С. Нерсисянца]; АН СССР, Ин-т философии. – Москва : Мысль, 1990. – 524 с.

#### References

1. *Vyshinsky A. Ya. Problems of the theory of state and law.* М., 1949. S. 89-90.
2. GARF. F. 3316. Op. 1.D. 11.L. 56.
3. GARF. F. 3316. Op. 16.D. 221.L. 46-47.
4. GARF. F. 3316. Op. 16.D. 221.L. 48.
5. GARF. F. 3316. Op. 16.D. 222.Sheet 1.
6. GARF. F. 3316. Op. 16.D. 222.L. 2.
7. GARF. F. 3316. Op. 1.D. 7.L. 51.
8. GARF. F. 3316. Op. 40.D. 2.L. 162.
9. *Lenin V. I. Complete Works.* – 5th ed. – М.: Politizdat, 1969. – Т. 37. July 1918-March 1919. S. 235–331.
10. *Marx K. "To the criticism of political economy."* – 4th ed. – Moscow; Leningrad: State. social and economic publishing house, 1931. -- 352 p.
11. *Marx K. "Criticism of the Gotha program"* [Preface. F. Engels]. – М.: Politizdat, 1989. -- 45 p.
12. *Marx K. and Engels F. Works*, t. 16. М., 1960. – 560 p.
13. *Medushevsky AN The political history of the Russian revolution: norms, institutions, forms of social mobilization in the XX century.* М.; Saint Petersburg: Center for Humanitarian Initiatives, 2017. -- 656 p.
14. Letter from F. Engels to F. Mehring dated July 14, 1893. Collection of V. V. Adoratsky. М. 1923. S. 309.
15. Regulations on the Prosecutor's Office of the USSR, approved. Decree of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR dated December 17, 1933 // Code of laws of the USSR. 1934. No. 1, No. 2.
16. *Razumovsky IP The concept of law by K. Marx and Fr. Engels // Under the banner of Marxism.* – 1923. No. 2-3. S. 68-97.
17. Speech by V.I. Lenin at a rally in the Presnensky district of Moscow. July 26, 1918 V All-Russian Congress of Soviets July 4-10, 1918 // РГАСПИ. Ф. 2. Оп. 1, Д. 23981, sheets 1–2.
18. Articles about revolutionary legality / NV Krylenko, VI Yakhontov. – Moscow: Legal publishing house of the NKYu RSFSR, 1926. – 60 p.
19. *Philosophy of law*: [Per. from German] / Georg Wilhelm Friedrich Hegel; [Ed. entry Art., p. 3-43, and note. V. S. Nersesyants]; Academy of Sciences of the USSR, Institute of Philosophy. – Moscow: Mysl, 1990. -- 524 p.

**Кононов Анатолий Михайлович,**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник НИЦ Академии управления МВД России, профессор кафедры Государственно-правовых дисциплин Московского государственного университета технологии и управления им. К.Г. Разумовского, Москва, a.kononov@bk.ru

**Ермакова Людмила Анатольевна,**

кандидат юридических наук, заместитель начальника ОПиКНИ НИЦ Академии управления МВД России, Москва, ermakova1701@yandex.ru

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ЖАЛОБ, СВЯЗАННЫХ С ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МВД РОССИИ

**Аннотация.** Актуальность рассматриваемых в статье вопросов и постановка проблемы определяются потребностью научного осмысления проблем, возникающих в процессе представления интересов Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека по делам, связанным с деятельностью МВД России, отсутствием должного внимания к данному вопросу в научной литературе.

Цели, которые ставят авторы в рамках данного исследования, заключаются в анализе состояния практики участия МВД России в деятельности по представлению интересов Российской Федерации в ЕСПЧ, выявлении проблем в указанной сфере и выработке предложений, направленных на их разрешение.

Методологической основой исследования выступают общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания. В их числе: метод анализа и синтеза, логический, комплексный, системно-структурный, функциональный, исторический, сравнительного правоведения, формально-юридический, статистический, классификации и некоторые другие. В работе приводятся статистические сведения о работе ЕСПЧ по рассмотрению жалоб, в том числе принятых им решений в отношении Российской Федерации. Раскрываются правовые основы и сущность взаимодействия МВД России с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека. Определяются основные причины и условия обращений граждан в ЕСПЧ с жалобами, связанными с деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации.

В результате проведенного исследования авторы пришли к ряду выводов. Анализ практики формирования позиции МВД России по жалобам в Европейский Суд граждан на неправомерные действия должностных лиц органов внутренних дел позволил авторам выделить основные группы проблемных вопросов в данной сфере и сделать вывод о необходимости разработки комплекса мер, направленных на повышение эффективности представления интересов Российской Федерации в ЕСПЧ по делам, связанным с деятельностью МВД России.

**Ключевые слова:** Европейский Суд по правам человека, постановление Европейского Суда, интересы Российской Федерации, обращение Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, жалоба, позиция МВД России, меры реагирования

**Anatoly M. Kononov,**

Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, SIC Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Professor of the Department of State Legal Disciplines Moscow State University technology and management. K.G. Razumovsky, Moscow, a.kononov@bk.ru

**Lyudmila A. Ermakova,**

candidate of legal sciences, Deputy Head of ОПиКНИ SIC Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, ermakova1701@yandex.ru

## THE CURRENT CONDITION AND ACTUAL PROBLEMS OF PRACTICE REPRESENT THE INTERESTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS COMPLAINTS RELATED TO THE ACTIVITIES OF THE MIA OF RUSSIA

**Abstract.** *The relevance of the questions and the problem statement identifies a need for scientific study of problems arising in the process of representation of interests of the Russian Federation at the European Court of human rights on cases related to the activities of the Ministry of internal Affairs of Russia, the lack of proper attention to this issue in the scientific literature. The goals set by the authors in this study are to analyze the state of practice of the Ministry of internal Affairs of Russia in representing the interests of the Russian Federation in the ECHR, identify problems in this area and develop proposals aimed at resolving them.*

*The methodological basis of the research is General scientific, private scientific and special methods of cognition. These include: method of analysis and synthesis, logical, complex, system-structural, functional, historical, comparative law, formal legal, statistical, classification, and some others. The paper provides statistical information on the work of the ECHR in reviewing complaints, including its decisions against the Russian Federation. The article reveals the legal basis and essence of interaction between the Ministry of internal Affairs of Russia and the Commissioner of the Russian Federation at the European Court of human rights. The main reasons and conditions for citizens' appeals to the ECHR with complaints related to the activities of the internal Affairs bodies of the Russian Federation are determined.*

*As a result of the research, the authors came to a number of conclusions. The analysis of practice of formation of the position of the interior Ministry's complaints to the European Court of citizens on wrongful actions of officials of bodies of internal Affairs allowed the authors to identify the main groups of problematic issues in this field and to make a conclusion about necessity of development of complex of measures, directed on increase of efficiency of representation of interests of the Russian Federation to the ECHR in cases connected with the activity of the MIA of Russia.*

**Keyword:** European Court of human rights, decision of the European court of Justice, interests of the Russian Federation, appeal by the Commissioner of the Russian Federation at the European Court of human rights, complaint, position of the Russian Ministry of internal Affairs, response measures

Одобренная всенародным голосованием поправка в Конституцию Российской Федерации, согласно которой закрепляется приоритет норм Основного закона над нормами международного права, не отменяет взятых Россией международных обязательств.

Ратификация Российской Федерацией 5 мая 1998 года Конвенции о защите прав человека и основных свобод [3] (далее – Конвенция) и Протоколов к ней стала убедительным подтверждением стремления государства соблюдать международные стандарты в области прав человека и открыла возможность для граждан России и всех лиц, находящихся под ее юрисдикцией, обратиться в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд, ЕСПЧ) с жалобой на действия и решения государственных органов, ущемляющих их права [11].

Европейский Суд вправе рассматривать обращения любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые считают, что были нарушены их права, предусмотренные Конвенцией. Данным судом рассматриваются жалобы, которые по-

даны против государства, подписавшего или ратифицировавшего Конвенцию и которые относятся к событиям, наступившим после ее ратификации [13].

Если Европейский Суд признает, что имело место нарушение Конвенции в отношении заявителя, он возлагает на государство-ответчика обязанность выплатить денежную компенсацию за причиненный заявителю нарушением права материальный и моральный ущерб, а также принять меры общего характера по недопущению повторения выявленных по делу нарушений. Решение Европейского Суда по жалобе является окончательным и обязательным для исполнения государством, против которого подана жалоба, но может быть пересмотрено самим судом в течение шести месяцев по вновь открывшимся обстоятельствам.

В 2019 году Европейский Суд по правам человека вынес около 900 решений. В том числе 198 решений по жалобам из России. Отсутствие нарушений положений Европейской конвенции было установлено в 5 делах, остальные завершились выводом о наличии таких нарушений. Основная часть (90 решений) касается права на свободу, 61 решение связано с ре-

лизацией права на справедливый судебный процесс, 57 – права на защиту от жестокого и унижающего достоинства видов обращения и наказания, 43 – права на эффективные средства защиты, 26 – с защитой собственности и 20 – с правом на жизнь. На начало 2020 года в Европейском Суде находилось почти 60 тысяч жалоб. Из них почти 15 тысяч – из Российской Федерации [10].

По числу жалоб, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ, Россия занимает лидирующие позиции в абсолютных цифрах, но они составляют не более четверти от всех жалоб. С точки зрения удельного веса из расчета на 10 тысяч человек населения по числу жалоб, принятых Европейским Судом к рассмотрению в 2019 году, Российская Федерация занимает 18 место среди 47 государств – членов Совета Европы.

Деятельность Европейского Суда в последние годы изучается достаточно активно. При этом подавляющее число исследований выполнено с позиции защиты нарушенных прав и свобод людей и организаций, где ответчиком выступает государство [2; 9; 14; 15; 18].

В тоже время, тема представления интересов государства в Европейском Суде при всей ее важности в научном плане не получила должного внимания, адекватного тем беспрецедентным вызовам, которые испытывает Россия в современной международной политике. Лишь в ряде работ при анализе правовых позиций ЕСПЧ по жалобам на нарушения в отдельных сферах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации учитываются соответствующие позиции государства-ответчика по рассматриваемым делам [1; 4; 5; 6].

Несомненно, что представление публичных интересов государства, против которого подана жалоба в Европейском Суде существенно отличается от подобной процедуры в национальных государственных органах, поскольку требует учета специфики как процедуры, так и судебной практики Европейского Суда, его подходов к толкованию и применению закрепленных в международных актах прав и свобод (что и составляет суть правовых позиций этого международного юрисдикционного органа).

Следует отметить, что в силу ряда объективных и субъективных причин наиболее часто в Европейский Суд из России обращаются с жалобами на действия и решения правоохранительных органов и их должностных лиц.

Для сотрудников органов внутренних дел (полиции) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности является одним из основополагающих принципов деятельности [17]. Однако, в силу специфики своей деятельности, реализуя в установленных законом случаях полномочия, позволяющие применять меры принуждения, ограничивать права и свободы граждан, сотруд-

ники иногда в силу определенных обстоятельств или причин выходят за рамки допустимого, либо их действия воспринимаются как нарушение законности и обжалуются в судебном порядке [10].

Среди причин достаточно высокого уровня обращений в Европейский Суд с жалобами, касающимися деятельности органов внутренних дел, следует отметить наличие ряда нерешенных проблем в работе по искоренению фактов нарушения законности, ущемления прав и свобод человека и гражданина, допускаемых отдельными сотрудниками органов внутренних дел, имеющее место несоответствие некоторых положений российского законодательства требованиям международно-правовых актов.

Косвенным образом высокий уровень обращений граждан в Европейский Суд поддерживается ростом правовой культуры и правовой информированности населения страны, а также возросшей активностью правозащитных организаций и адвокатских сообществ. Усматривается также и внешнеполитический подтекст: наблюдается попытка встроить деятельность Европейского Суда в общеевропейский антироссийский политический тренд, превратив ее в инструмент давления на Россию [7, с.27].

Эти обстоятельства обуславливают актуальность и необходимость проведения специального исследования проблем защиты публичных интересов Российской Федерации, представления её интересов при рассмотрении Европейским Судом по правам человека жалоб, связанных с деятельностью МВД России.

Интересы России в Европейском Суде представляет Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместитель Министра юстиции Российской Федерации (далее – Уполномоченный) [16].

В целях обеспечения эффективной защиты интересов государства при рассмотрении Европейским Судом дел, связанных с деятельностью должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, Уполномоченный (либо руководитель аппарата Уполномоченного) в соответствии с возложенными на него Положением об Уполномоченном функциями и полномочиями после получения нотификации по жалобе против Российской Федерации незамедлительно информирует МВД России и запрашивает необходимые для формирования позиции Российской Федерации по делу сведения.

В 2019 году в МВД России поступило **173** (АППГ – 283) обращения Уполномоченного, в том числе **109** запросов по **587** жалобам, находящимся на рассмотрении ЕСПЧ и затрагивающих компетенцию МВД России (АППГ – 916 жалоб); **33** уведомления о применении обеспечительных мер в соответствии с правилом 39 Регламента Европейского Суда, согласно которому властям Российской Федерации предписано до

окончания производства в ЕСПЧ по жалобам в отношении **44** иностранных граждан воздержаться от лютого их перемещения с территории Российской Федерации, и **19** (АППГ – 15) запросов Уполномоченного по **30** (АППГ – 54) постановлениям ЕСПЧ [10].

Из **587** жалоб, находившихся на рассмотрении, **361** были связаны с участием граждан в несогласованных публичных мероприятиях; **43** – с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, в том числе с содержанием в ЦВСИГ, выдворением, отказом в признании беженцем на территории Российской Федерации, в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации; **40** – с задержанием, в том числе с применением физической силы и специальных средств, с проведением оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по подозрению в совершении преступлений; **24** – с нарушением прав при проведении проверочных закупок и иных оперативно-розыскных мероприятий по линии борьбы с незаконным оборотом наркотиков («агенты-provokatory»); **27** – с применением административного законодательства (нарушением прав граждан при доставлении, административном задержании, привлечением к административной ответственности); **24** – с условиями транспортировки подозреваемых, обвиняемых; **2** – с определением опеки над несовершеннолетним; **2** – с регистрацией сообщений о преступлениях; **12** – с расследованием уголовных дел; **5** – с «домашним насилием»; **3** – с уничтожением имущества; **1** – с возвратом имущества (изъятого при расследовании уголовного дела); **2** – с незаконным увольнением; **41** – с иными обстоятельствами.

В МВД России организовано взаимодействие с Уполномоченным и аппаратом Уполномоченного в соответствии с приказом МВД России от 12 сентября 2014 года № 782 «О повышении эффективности взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителем Министра юстиции Российской Федерации». Данное взаимодействие осуществляется по ряду направлений:

- подготовки ответов на обращения Уполномоченного по вопросам рассмотрения в Европейском Суде жалоб граждан на неправомерные действия должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации;

- применения обеспечительных мер в рамках правила 39 Регламента Европейского Суда;

- предоставления по запросам Уполномоченного сведений по иным отнесенным к его полномочиям вопросам.

Обязанность по рассмотрению и подготовке проекта ответа МВД России по запросу Уполномо-

ченного возложена на начальников подразделений центрального аппарата МВД России, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, с учетом их компетенции.

Непосредственными исполнителями по запросам Уполномоченного в большинстве случаев выступают территориальные органы МВД России и иные подразделения системы МВД России, деятельность которых стала поводом для подачи жалобы в Европейский Суд. Именно на них возлагается обязанность своевременно, полно и объективно проводить проверки по всем фактам, изложенным в запросах Уполномоченного (руководителя аппарата Уполномоченного), устанавливать фактическую и юридическую сторону дела, а также осуществлять сбор и представление головному исполнителю МВД России необходимых документов и материалов.

Мониторинг ситуации по данному направлению работы, проведенный в рамках настоящего исследования, свидетельствует о том, что подразделения центрального аппарата МВД России, территориальные органы МВД России заметно повысили уровень ответственности и организованности при подготовке ответов на запросы Уполномоченного.

Вместе с тем, по-прежнему в деятельности МВД России по представлению и защите интересов Российской Федерации в Европейском суде имеется ряд не решенных проблемных вопросов.

Анализ сути запросов Уполномоченного, правовых позиций Европейского Суда, правовых позиций и мер реагирования МВД России по жалобам на нарушения в отдельных сферах деятельности органов внутренних дел, проведенный НИЦ Академии управления МВД России, позволяют выделить три основные группы проблемных вопросов: **правового регулирования, правоприменительной практики и организации работы по формированию позиции МВД России** при подготовке ответов на запросы Уполномоченного.

Проблемные вопросы **правового регулирования** обусловлены некоторым расхождением отдельных положений административно-процессуального законодательства, норм, определяющих административную и оперативно-розыскную деятельность полиции в Российской Федерации, соответствующим требованиям международного права, полицейского законодательства европейских стран, а также правовым позициям Европейского Суда, изложенным в принятых постановлениях ЕСПЧ.

Так например, Европейским Судом регулярно вменяется необоснованность задержания и доставления в помещение отдела полиции организаторов и участников несогласованных публичных мероприятий. Неурегулированным также остаётся расхожде-

ние в понимании сроков доставки и исчисления сроков административного задержания.

Определенное расхождение в позициях существует при оценке Европейским Судом правомерности практики реализации органами внутренних дел законодательных норм, регулирующих проведение отдельных оперативно-розыскных мероприятий, в частности проведения оперативного эксперимента, который в ряде случаев ЕСПЧ трактует как провокацию преступления.

Представляется, что решение проблемных вопросов, связанных с оценкой Европейского Суда тех или иных норм, регулирующих деятельность правоохранительных органов в Российской Федерации, должны решаться с учетом требований пункта «б» части 5.1 статьи 125 обновленной Конституции Российской Федерации, которым закреплено полномочие Конституционного суда по разрешению вопросов о возможности исполнения решений иностранного или международного (межгосударственного) суда, налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка нашего государства.

Наибольшее число проблемных вопросов касающихся защиты интересов России в ЕСПЧ приходится на **правоприменительную деятельность** органов внутренних дел. Как показывает изучение постановлений ЕСПЧ именно несоблюдение законности, отступление от требований нормативных актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел, отсутствие должного реагирования на данные факты руководителей территориальных органов МВД России, прокуратуры, неэффективная судебная защита нарушенных прав и свобод, являются основными причинами обращения с жалобой в ЕСПЧ.

Европейский Суд неоднократно рассматривал дела по жалобам граждан Российской Федерации на жестокое обращение с лицами, подозреваемыми в совершении преступления, во время их задержания, применение недозволённых методов дознания, ненадлежащие условия содержания под стражей и в ходе их перевозки. Подавляющее число таких жалоб связано с деятельностью органов внутренних дел.

В последние годы выросло число обращений иностранных граждан в Европейский Суд с жалобами на то, что компетентные органы Российской Федерации не воспринимают их доводы о том, что им может угрожать жестокое обращение в случае их высылки в страны их происхождения, а также с жалобами на ненадлежащие условия содержания под стражей в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан.

В ряде жалоб, поданных в Европейский Суд, заявителями – российские граждане жаловались на отказ в выдаче заграничного паспорта лицам, имеющим до-

ступ к государственной тайне, а также лицам, которые не отбыли назначенного наказания за совершенное правонарушение.

Несмотря на большую работу, проводимую в МВД России, в деле представления интересов Российской Федерации при рассмотрении Европейским Судом жалоб, связанных с деятельностью органов внутренних дел, наряду с проблемами правового регулирования и правоприменения, имеется **ряд нерешенных вопросов организационного характера**.

Основной задачей МВД России в этом процессе, является проведение своевременной, полной и объективной проверки по всем фактам, изложенным в запросах Уполномоченного, установление фактической и юридической стороны дела, а также сбор и представление документов и материалов, необходимых для формирования позиции Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском Суде.

В целях совершенствования порядка организации деятельности подразделений системы МВД России по рассмотрению запросов Уполномоченного по жалобам, находящимся в производстве Европейского Суда, и исполнению постановлений и решений Европейского Суда, а также повышением качества защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении Европейским Судом жалоб, связанных с деятельностью МВД России, предотвращением нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в марте 2019 года в приказ МВД России от 12 сентября 2014 года № 782 был внесен ряд изменений, в частности:

- предусмотрено положение о закреплении за данным направлением деятельности наиболее квалифицированных сотрудников;
- на руководителей подразделений системы МВД России возложена обязанность проводить служебные проверки с привлечением к ответственности виновных лиц и принятием мер по недопущению в дальнейшем выявленных в ходе рассмотрения запросов Уполномоченного нарушений законодательства или ведомственных правовых актов;
- на ДПД МВД России возложена обязанность организовывать повышение квалификации и стажировку сотрудников, которым поручается рассмотрение запросов Уполномоченного, по вопросам подготовки материалов и принятия мер по недопущению в дальнейшем нарушений, выявленных в постановлениях Европейского Суда [12].

Тем не менее, ряд проблем организационного характера при подготовке ответов на запросы Уполномоченного сохраняются и в настоящее время.

Прежде всего, следует отметить сложности, связанные с ограниченными сроками проверки по фактам, изложенным в запросах Уполномоченного. Качество подготовки ответов, излагающих позицию

МВД России, зависит от объективности проведенной проверки, полноты собранных документов. Однако в силу ограниченности по времени требуемое качество удается обеспечить не всегда.

В процессе подготовки ответов на запросы Уполномоченного достаточно актуальной стала проблема, которая связана с отсутствием в разделе Конвенции, посвященном деятельности ЕСПЧ, а также Регламенте ЕСПЧ, предельных сроков рассмотрения жалоб Европейским Судом. Неурегулированность этого вопроса в связи с истечением адекватных сроков хранения документов негативным образом сказывается на эффективности представления интересов России. При этом анализ постановлений ЕСПЧ, вынесенных по линии Министерства в 2017 – 2018 годах, свидетельствует, что решения принимались по истечении от 7 до 13 лет после принятия жалоб к производству.

Проведенный анализ свидетельствует, что если ранее основную часть обращений составляли жалобы на условия содержания в специальных учреждениях полиции и конвоирования в спецавтомобилях, то в последнее время преобладают принятые к производству ЕСПЧ дела о нарушениях прав граждан при проведении массовых мероприятий общественно-политического характера. Изучение подготовленных по ним заключений позволило выявить ряд негативных аспектов в деятельности территориальных органов МВД России.

Среди характерных нарушений можно отметить факты нерегистрации доставленных в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России, отсутствие рапортов сотрудников и записей о доставлении нарушителей в протоколах об административном правонарушении или задержании, несоответствие записей о времени доставления и содержания в административных протоколах и книгах учета задержанных, неверная квалификация состава правонарушений, не отвечающая положениям Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

При формировании позиции МВД России по жалобам данной категории остро не хватает объективных свидетельств, фото- и видеофиксации происходящих событий. А отсутствие централизованного информационного ресурса для сбора, хранения и си-

стематизации уже собранных материалов видеозаписи публичных мероприятий существенно затрудняет их использование.

В качестве серьезной проблемы организации работы по обеспечению представления интересов Российской Федерации при рассмотрении Европейским Судом жалоб, связанных с деятельностью Министерства внутренних дел Российской Федерации, следует отметить наличие определенных изъянов в нормативном правовом регулировании этой работы.

Приказ МВД России от 12 сентября 2014 года № 782 затрагивает и регламентирует порядок взаимодействия МВД России с Уполномоченным в процессе подготовки ответов на его запросы, определяет алгоритм формирования позиции МВД России по жалобам в ЕСПЧ. В то же время механизм выявления и устранения причин, повлекших подачу жалобы, порядок возможного восстановления нарушенных прав заявителя по жалобе, а также возможного досудебного урегулирования дела по жалобе в настоящее время ничем не регламентирован.

Еще один проблемный вопрос работы по повышению эффективности представления интересов Российской Федерации при рассмотрении Европейским Судом по правам человека жалоб, связанных с деятельностью Министерства внутренних дел Российской Федерации – систематическое повышение квалификации сотрудников, закрепленных по линии рассмотрения запросов Уполномоченного. В настоящее время такая работа осуществляется лишь в рамках ежегодно проводимых ДПД МВД России семинарах. Специальная программа по данному направлению отсутствует.

Решение проблем, являющихся причиной, либо условием обращения с жалобой в Европейский Суд обуславливает необходимость разработки с учетом сформулированных в постановлениях ЕСПЧ позиций комплекса мер по совершенствованию правового регулирования, укреплению законности в правоприменительной деятельности, совершенствованию организации работы по формированию позиции МВД России. Их реализация будет способствовать повышению эффективности представления интересов Российской Федерации в ЕСПЧ по делам, связанным с деятельностью МВД России.

### Список литературы

1. *Гадоборшев Р.Т.* Реализации конституционного права граждан на обращение в Европейский Суд по правам человека и ее влияние на деятельность органов внутренних дел. Дис...к.ю.н. М., 2018.
2. *Грачева М.А.* Международно-правовая защита права на уважение частной и семейной жизни и неприкосновенность жилища и корреспонденции: на примере судебной практики Европейского суда по правам человека. Дис. ...к.ю.н., М. 2013.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Принята 4 ноября 1950 года // СЗ РФ. 2001. № 2, ст. 163.

4. *Коннов В.А., Симонова А.Е.* Практика Европейского суда по правам человека в отношении жалоб, затрагивающих интересы МВД России: учебное пособие. М.: МосУ МВД России им. В. Я. Кикотя. 2017.
5. *Коннов В.А., Симонова А.Е., Песковская Ю.В.* Правовые позиции Европейского Суда по правам человека по жалобам на нарушения в отдельных сферах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Учебное пособие. М.: МосУ МВД России им. В.Я. Кикотя. 2019.
6. *Кононов А.М., Опалева А.А.* Деятельность МВД России по исполнению решений Европейского Суда в области личной неприкосновенности // Нижний Новгород: Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4.
7. *Кононов А.М., Песковская Ю.В.* О некоторых проблемах представления интересов Российской Федерации при рассмотрении Европейским Судом по правам человека жалоб, связанных с деятельностью МВД России // М.: МосУ МВД России. Вестник экономической безопасности, 2019. №3.
8. *Мезяев А.* ЕСПЧ и Россия – некоторые итоги 2019 года // <https://www.fondsk.ru/news/2020/02/04/espch-i-rossia-nekotorye-itogi-2019-goda-50042.html>.
9. *Николаев А.М.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации. Дис. ...д.ю.н., М. 2012.
10. Обзор основных результатов работы по запросам Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации по жалобам, находящимся в производстве Европейского Суда по правам человека, а также постановлений и решений Европейского Суда по правам человека, поступивших в Министерство внутренних дел Российской Федерации в 2019 году (не опубликован).
11. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998, № 14, ст. 1514.
12. Приказ МВД России от 28 марта 2019 г. № 203 «О внесении изменений в приказ МВД России от 12 сентября 2014 г. № 782 «О повышении эффективности взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителем Министра юстиции Российской Федерации».
13. Регламент Европейского Суда по правам человека // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2016. № 6. С. 116 – 159.
14. *Садчикова О.В.* Решения Европейского Суда по правам человека и их значение для российской правоприменительной практики. Дис. ...к.ю.н., М. 2009.
15. *Терехов К.И.* Процессуальные особенности деятельности Европейского суда по правам человека. Дис. ...к.ю.н., М. 2012.
16. Указ Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 г. № 310 «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителе Министра юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 14, ст. 1540.
17. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
18. *Штырова Е.П.* Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Дис. ...к.ю.н., Саратов. 2007.

#### References

1. *Gadoborshev R.T.* Implementation of the constitutional right of citizens to apply to the European Court of Human Rights and its impact on the activities of the internal affairs bodies. Dis ... Ph.D. M., 2018.
2. *Gracheva M.A.* International legal protection of the right to respect for private and family life and the inviolability of home and correspondence: on the example of the jurisprudence of the European Court of Human Rights. Dis. ... Ph.D., M. 2013.
3. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Adopted on November 4, 1950 // SZ RF. 2001. No 2, Art. 163.
4. *Konnov V.A., Simonova A.E.* The practice of the European Court of Human Rights in relation to complaints affecting the interests of the Ministry of Internal Affairs of Russia: a textbook. Moscow: MosU of the Ministry of Internal Affairs of Russia. V. Ya. Kikotya. 2017.
5. *Konnov V.A., Simonova A.E., Peskovaya Yu.V.* Legal positions of the European Court of Human Rights on complaints of violations in certain spheres of activity of the internal affairs bodies of the Russian Federation. Tutorial. Moscow: MosU of the Ministry of Internal Affairs of Russia. V. Ya. Kikot. 2019.
6. *Kononov A.M., Opaleva A.A.* Activity of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the execution of decisions of the European Court in the field of personal inviolability // Nizhny Novgorod: Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 4.
7. *Kononov A.M., Peskovaya Yu.V.* On some problems of representing the interests of the Russian Federation when the European Court of Human Rights considers complaints related to the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Moscow: MosU of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Economic Security Bulletin, 2019. No. 3.

8. *Mezyaev A.* ECHR and Russia – some results of 2019 // <https://www.fondsk.ru/news/2020/02/04/espch-i-rossia-nekotorye-itogi-2019-goda-50042.html> ...
9. *Nikolaev A.M.* European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Constitutional and Legal Implementation Mechanism in the Russian Federation. Dis. ... Doctor of Law, M. 2012.
10. Review of the main results of the work at the request of the Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights – Deputy Minister of Justice of the Russian Federation on complaints pending before the European Court of Human Rights, as well as judgments and decisions of the European Court of Human Rights received by the Ministry of Internal Affairs cases of the Russian Federation in 2019 (unpublished).
11. On the ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto: Federal Law of March 30, 1998 No. 54-FZ // SZ RF. 1998, No. 14, Art. 1514.
12. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated March 28, 2019 No. 203 «On Amending the Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated September 12, 2014 No. 782» On increasing the efficiency of interaction between the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights – Deputy Minister of Justice of the Russian Federation ”.
13. Rules of the European Court of Human Rights // Bulletin of the ECHR. Russian edition. 2016. No. 6. P. 116 – 159.
14. *Sadchikova O.V.* Decisions of the European Court of Human Rights and their significance for Russian law enforcement practice. Dis. ... Ph.D., M. 2009.
15. *Terekhov K.I.* Procedural features of the activities of the European Court of Human Rights. Dis. ... Ph.D., M. 2012.
16. Decree of the President of the Russian Federation of March 29, 1998 No. 310 «On the Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights – Deputy Minister of Justice of the Russian Federation» // SZ RF. 1998. No 14, Art. 1540.
17. Federal Law of February 7, 2011 No. 3-FZ «On the Police» // SZ RF. 2011. No. 7. Art. 900.
18. *Shtyrova E.P.* The constitutional right of a person and a citizen to apply to interstate bodies for the protection of human rights and freedoms. Dis. ... Ph.D., Saratov. 2007.

**Милов Павел Олегович,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры Гражданского права и процесса,  
АНО ВО Институт деловой карьеры, Москва,  
nauka@ideka.ru

## АСТРЕНТ КАК МЕРА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

**Аннотация.** Институт традиционного астрента, находясь на стыке частно- и публично-правового пространств, гражданского материального и процессуального права и будучи поэтому комплексным институтом, приобрел новую актуальность в ситуации экономической нестабильности и пандемического кризиса, которые вызвали массовые, во многом вынужденные, отказы от исполнения обязательств. Участники гражданского оборота, правоприменитель, а также цивилистическая доктрина столкнулись с проблемой поиска оптимальных гражданско-правовых средств стимуляции недобросовестных должников к исполнению обязательств. При этом обнаружились серьезные проблемы отграничения астрента от иных, схожих форм, попытки причисления его к административно-правовым средствам, что актуализировало потребность в концептуальной проработке указанного понятия.

**Ключевые слова:** астрент, долг, мера гражданско-правовой ответственности, штраф, судебная неустойка, должник

**Pavel O. Milov,**

PhD in law, associate Professor of the Department of Civil law and process, Institute of business career, Moscow,  
nauka@ideka.ru

## ASTREINTE AS A MEASURE OF CIVIL LIABILITY

**Abstract.** The institution of traditional astrent, being at the junction of private and public legal spaces, civil substantive and procedural law and therefore being a complex institution, has acquired new relevance in a situation of economic instability and pandemic crisis, which caused massive, largely forced, refusals obligations. Participants in civil turnover, law enforcement officers, as well as the civil law doctrine faced the problem of finding the optimal civil law means of stimulating unscrupulous debtors to fulfill their obligations. At the same time, serious problems were found to distinguish astrent from other, similar forms, attempts to classify it as an administrative-legal means, which actualized the need for a conceptual elaboration of this concept.

**Keywords:** astreinte, civil liability measure, judicial penalty

Доктринальный анализ правовой природы астрента в российской цивилистике идет в рамках интенсивных дискуссий, где формируются подчас полярные оценки, включая и главный из рассматриваемых вопросов, о самостоятельности этого института [1, с.46]. В то же время авторы новейших исследований в основном сходятся в оценке недостаточности действующих гарантий защиты прав кредиторов, равно как и правовых стимуляторов должников к добросовестному исполнению обязательств [2, с. 18].

Выявлению правовой природы астрента способствует применение компаративной методологии, сопоставления с иными действующими гражданско-правовыми институтами и средствами воздействия на должника. Речь идет об исполнительском сборе, судебном штрафе, а также иными средствами обе-

спечения исполнения судебного решения, включая и компенсацию за его неисполнение в разумный срок, предусматривая и неустойку.

Выделим основные критерии сопоставления. Во-первых, это момент применения принудительных мер, во-вторых, необходимо определить субъекта – инициатора мер принуждения и дать ему характеристику, а затем определить субъекта, который извлекает пользу из реализации принудительных мер.

Правовая позиция Верховного Суда РФ, выраженная в 2016 году [3], состоит в том, что судебная неустойка присуждается исключительно по заявлению истца, который в данном случае является взыскателем. Такое решение выносится одновременно с принуждением к исполнению обязательства в натуре, а также и в дальнейшем, в ходе исполнения уже в исполнительном производстве.

Таким образом, в природе астрента наблюдается дуализм. С одной стороны он считается мерой превенции, так как истец вправе ходатайствовать о наложении такого рода меры, как до, так и после решения суда, чтобы в перспективе обеспечить надлежащее поведение должника. Одновременно астрент приобретает и характер меры ответственности за фактическое нарушение, которая наступает по судебному решению.

Обеспечительные меры не привязаны к вступлению судебного решения в законную силу, а могут применяться и в ходе процесса, так как их смысл состоит в сохранении status quo до судебного решения, после которого правовая ситуация меняется, и собственно обеспечение уже частично утрачивает свою актуальность. В то же время взыскатель должен иметь эту возможность.

Схожий институт неустойки также имеет близкую природу и дуалистичный характер. В то же время исполнительский сбор, компенсация за неисполнение решения суда в разумный срок, а также судебные штрафы по закону применяются лишь на основе вступившего в законную силу судебного решения.

Перечисленные меры не наступают и не применяются сами по себе «автоматически», а вытекают из неисполнения должником решения суда в разумный срок. При этом суд, предполагая исполнение обязательства в натуре, устанавливает должнику определенный фиксированный (по конкретной ситуации) срок. Астрент, уже наложенный на ответчика, не лишает истца права требовать от суда применения и иных указанных выше мер.

Принимая во внимание, что астрент присуждается исключительно по заявлению взыскателя (истца), отметим, что размер суммы определяется судом. Тот же порядок предусмотрен для неустойки (ст. 330 ГК РФ), а также компенсации, которая определяется в порядке, предусмотренном соответствующим законодательством [4].

Принятие обеспечительных мер суд вправе применить самостоятельно, хотя бы истец за этим и не обращался (ст. 140 ГПК РФ, ст. 91 АПК РФ). В данном случае законодатель учел не столько частный, сколько публичный интерес, выражающийся в поддержании стабильности гражданского оборота и договорной дисциплины. Именно поэтому наложение судебного штрафа инициируется лишь самим судом (ст. 105 ГПК РФ, ст. 119 АПК РФ).

Что касается судебного сбора, то инициатива его взыскания в силу действия соответствующего законодательства принадлежит судебным приставам [5], которым для этого не требуется решение суда.

Цель и суть процедур взыскания состоит в том, что при неисполнении (в разумный срок) решения суда денежные средства в полном объеме долга

должны быть изъяты у должника и переданы кредитор (истцу, взыскателю).

Традиция, такого рода взысканий, восходящая ещё к Античности, сформировала две основные континентальные модели института. Первая – французская базируется на том, что доход в денежной форме, полученный от наложения и последующего взыскания астрента, направляется прямо истцу (взыскателю). В рамках второй, германской «штрафной» модели, средства шли в доход государства.

Известно, что Россия исторически восприняла германскую модель устройства гражданского права, однако в части астрента был избран иной – французский вариант. Это означает присутствие, если не доминирование частноправовых элементов, так как взыскание денежных средств производится в пользу (и в интересах) частного лица.

В то же время, частные отношения, самостоятельность института взыскания (деятельность судебных приставов), присуждение астрента неизбежно вовлекает суд в процесс исполнения частноправовых по своей сути обязательств. В данном случае суд, исполняя возложенную на него Конституцией и федеральным законодательством задачу, восстанавливает нарушенные имущественные права кредитора, вынося необходимые для этого решения. Так же как и астрент в пользу истца взыскивается неустойка, а также штраф, предусмотренный законодательством о правах потребителей [7].

Российские цивилисты отстаивают полное взыскание астрента именно в пользу частного взыскателя (истца), указывая на то, что у государства в этом случае в рамках частной сделки нет никакого законного интереса, т.е. оно не должно извлекать доход от действий истца, восстанавливающего свои права и судебного исполнителя. Авторы, отстаивающие эту в целом обоснованную точку зрения [6, с.37], в то же время используют понятие «прибыль», что представляется не вполне корректным, так как прибыль является предпринимательской категорией и означает приращение капитала, которого в данном случае нет.

Принимая во внимание положения ст. 41 НК РФ, в данном случае более точным будет указание на доход (в смысле экономической выгоды в денежной форме) совокупной суммы денежных поступлений от определенной деятельности.

Публично-правовой аспект деятельности государства в лице суда проявляется во взыскании в доход государства судебного штрафа и исполнительского сбора.

Наличие частного и публично-правового аспектов дает части исследователей почву для выявления противоречий между ними, проявляющуюся в виде некоего противопоставления судебного штрафа и астрента. При этом второй нередко прямо опре-

деляет понятие первого в виде «частного судебного штрафа» [8]. Последнее понятие всегда используется в кавычках, так как является условным, доктринальным, не имея правовой основы. В рамках этой научной позиции публично-правовая природа судебного штрафа вступает в очевидное противоречие частно-правовому институту астрента.

В качестве аргумента приводится указание на формализацию и нормативную фиксацию размера штрафа в пределах сумм или процентах, тогда как астрент определяется по ситуации, причем как по сумме, так и по порядку определения.

Современная цивилистическая теория, принимая во внимание диспозитивность гражданского права, исходит не из противопоставления частно- и публично-правового, а в рассмотрении их во взаимосвязи, взаимодействии. Основные задачи здесь ставятся исключительно в плане гармонизации, но не противопоставления и выявления противоречий [9, с. 24].

В этом смысле строится и судебная практика. Верховный Суд РФ дифференцирует три повода для астрента. Это неисполнение: 1) Обязательства в натуре; 2) Обязательства о воздержании должника от совершения конкретных действий; 3) Неисполнение решения суда, направленного на устранение нарушения права собственности, которое не связано с лишением владения.

Важно отметить, что астрент не может быть наложен по усмотрению, как мера «устрашения» или «воспитания» должника, в его основе всегда, как и в случае с исполнительным сбором и судебным штрафом, лежит неисполнение решения суда. То же относится и к взысканию компенсации за неисполнение решения суда в разумный срок. Обратим внимание на строгий критерий для взыскания в виде правила о выходе за пределы разумного срока исполнения судебного решения. Такой подход полностью соответствует принципам добросовестности и разумности в гражданско-правовых отношениях.

В то же время разумный срок, в том числе и рассматриваемый при взыскании астрента, следует ограничивать от срока, который установил суд для того, чтобы исполнить обязательство в натуре. Также следует указать на то, что астрент взыскивается лишь при неисполнении решения суда по имущественным требованиям, тогда как прочие меры применяются и при взыскании по денежным требованиям. Очевидно, что применение по последним астрента вряд ли было бы результативным [10, с.6]. При неисполнении решения суда по денежным обязательствам (ст. 395 ГК РФ) также, как правило, взыскиваются проценты за пользование денежными средствами.

В свою очередь неустойка (по имущественным или денежным требованиям) также взыскивается на основании неисполнения, либо ненадлежащего ис-

полнения обязательства, но её взыскание нельзя связать с неисполнением решения суда. Это, казалось бы, хрестоматийное положение тем не менее подвергается критике в литературе. Так, В. Нестолый полагает, что при неисполнении обязательств в денежной форме начисляется не неустойка, а в соответствии со ст. 395 ГК РФ – лишь проценты [11, с.3].

С такого рода противопоставлением сложно согласиться, так как кредитор вправе требовать применить любую из этих мер на свой выбор. При этом он не обязан доказывать как факт, так и объем убытков, которые он понес в результате неисполнения контрагентом денежного обязательства, если другое не предусмотрено законом, либо не указано в договоре. На практике, когда в договоре отсутствует четкое указание, кредитор считает как ему выгоднее, т.е. определяет большую сумму, которую он получит – от неустойки, либо от начисления процентов (ст. 395 ГК РФ). Эту сумму он и выставляет в суде. В соответствии с позицией ВАС РФ [12] одновременное взыскание неустойки и процентов (ст. 395 ГК РФ) допустимо когда в самом договоре предусмотрена штрафная неустойка. В этом случае истец требует взыскания и убытков и неустойки в их полных суммах). При этом суды, исходя из материалов дела, определяют является ли неустойка штрафом, т.е. есть ли в договоре пункт о возможности взыскания убытков в дополнение к неустойке. Указанное не противоречит принципам добросовестности, разумности и свободы договора.

Также судебная неустойка взыскивается по решению суда, которым удовлетворен негативный иск. В данном случае можно сделать вывод о том, что астрент будет основан как на обязательственном, так и на вещном праве. Также в литературе он представлен и в виде (значении) косвенной меры принуждения [13]. В рамках «принудительной» концепции астрент также представляется как процессуальная санкция, наложенная судом за неисполнение, либо несвоевременное исполнение решения суда [14, с.79].

С приведенными позициями сложно согласиться. Когда добросовестный должник сам исполняет решение суда, астрент не применяется, хотя бы он и был предусмотрен в судебном акте. Исходя из этого астрент сложно считать мерой принуждения. В рамках гражданско-правовых отношений это скорее стимул к скорейшему исполнению обязательства. Исходным и основным в данном случае становится отказ от исполнения или его несвоевременность. Решение суда, подтверждая это, становится обязательным условием наложения астрента. Таким образом проявляется компенсационный, а не карающий характер мер гражданско-правовой ответственности, что в полной мере относится к институту астрента.

Не выполнение в срок имущественного обязательства неизбежно ставит его в очевидно невыгод-

ное положение в сопоставлении с его ожидаемым положением, при котором ответчик (должник) вовремя и в полном объеме исполнил бы свои обязательства.

Природа астрента не свидетельствует о том, что он предназначен для возмещения убытков, однако присужденная судом сумма при наложении астрента должна компенсировать истцу то невыгодное положение, в которое его поставил ответчик (должник), что свидетельствует об исключительно гражданско-правовой, а не административно-правовой природе астрента.

В данном случае важно не увлекаться его чисто внешними признаками, такими как процессуальные

нормы наложения, определения размера, срока исполнения, взыскание (при просрочке) судебной неустойки, а также обязательность наличия решения суда [15]. Все это свидетельствует лишь о процессуальной, но не о административно-правовой природе астрента.

Таким образом, астрент, находясь на стыке частно- и публично-правового пространств гражданского, материального и процессуального права, следует признать комплексным институтом в силу его вариативности, широко применимым и полезным для поддержания стабильности гражданского оборота, особенно в условиях экономической неопределенности.

### Список литературы

1. *Karapetov A.G.* Борьба за признание судебного правотворчества в европейском и американском праве. М.: Статут, 2011.
2. *Kononov A.M.* Некоторые проблемы института судебной неустойки в российском частном праве // Администратор суда. 2020. № 3. С. 17-21. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43817650>
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 №7 (ред. от 07.02.2017) «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Российская газета. 2016. 4 апреля (№70).
4. Федеральный закон от 30.04.2010 N 68-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // «Парламентская газета», N 23, 07-13.05.2010.
5. Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 17.10.2019) «Об исполнительном производстве» // Парламентская газета. 2007. 10 октября №131.
6. *Парфенчиков А., Ярков В., Боннер А., Церковников М., Ерохова М., Белов В., Халатов С., Литвинский Д., Гальперин М., Зайцев Р., Тай Ю., Чернышов Г., Бородин О., Петрищев В., Тараданов Р., Лашин А.* Астрент в российском праве // Закон. 2014. №4.
7. Закон РФ от 07.02.1992 №2300-1 (ред. от 18.07.2019) «О защите прав потребителей» // Российская газета. 1996. 16 января №8.
8. Астрент в Российском праве (Е. Ерохова, С. Халатов, Д. Литвинский, М. Гальперин, О. Бородин, Г. Чернышев, А. Лашин) // Закон. 2014. №4. С. 39 – 47; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. 2-е изд., испр. М., 2000. Кн. 1. С. 422; Ярцев П. Динамика гражданского оборота // ЭЖ-Юрист. 2016. №1.
9. *Биченова А.Р.* Проблема частного интереса в публично-правовых отношениях в оценке современных исследователей // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 7-3 (21). С. 21-25.
10. *Ярков В.В.* Астрент: новая мера стимулирования должника // Корпоративный юрист. 2014. №11.
11. *Нестолый В.* Получить процент, то есть астрэнт // ЭЖ-Юрист. 2014. №48.
12. Определение ВАС РФ от 23.10.2009 № ВАС-13468/09 по делу №А68-9746/08-390/17
13. *Ferrari F., Bocharova N.* The astreinte in the Italian and Russian Administrative (Judicial) and Civil Proceedings // Russian Law Journal. 2015. №3.
14. *Филатова М.А.* О заимствованиях процессуальных институтов в современном российском праве (на примере процессуальных санкций) // Законы России. 2015. №12. С. 79.
15. Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2018 №306-ЭС18-6128 по делу №А49-593/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
16. *Краснобаева И.А., Зорина Н.В.* Некоторые аспекты применения астрента в судебной арбитражной практике // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2020. № 2 (54). С. 62-75.
17. *Топольсков А.А.* Институт неустойки, как способ обеспечения исполнения обязательств и защиты прав // Ростовский научный журнал. 2019. № 1. С. 167-174.

### References

1. *Karapetov A.G.* Struggle for the recognition of judicial lawmaking in European and American law. Moscow: Statut, 2011.
2. *Kononov A.M.* Some problems of the institution of judicial forfeit in Russian private law // Administrator of the court. 2020. No. 3. S. 17-21. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43817650>

3. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of March 24, 2016 No. 7 (as amended on February 7, 2017) «On the application by the courts of some provisions of the Civil Code of the Russian Federation on liability for violation of obligations» // Rossiyskaya Gazeta. 2016.4 April (No. 70).
4. Federal Law of 30.04.2010 N 68-FZ (as amended on 19.12.2016) «On compensation for violation of the right to legal proceedings within a reasonable time or the right to execute a judicial act within a reasonable time» // «Parliamentary Gazette», N 23, 07-13.05.2010.
5. Federal Law of 02.10.2007 N 229-FZ (as amended on 17.10.2019) «On Enforcement Proceedings» // Parliamentary Gazette. 2007.10 October №131.
6. *Parfenchikov A., Yarkov V., Bonner A., Tserkovnikov M., Erokhova M., Belov V., Khalatov S., Litvinsky D., Halperin M., Zaitsev R., Tai Yu., Chernyshov G., Borodin O., Petrishchev V., Taradanov R., Lashin A.* Astrent in Russian law // *Zakon*. 2014. No. 4.
7. Law of the Russian Federation of 07.02.1992 No. 2300-1 (as amended on 18.07.2019) «On protection of consumer rights» // *Rossiyskaya Gazeta*. 1996. January 16, No. 8.
8. Astrent in Russian law (E. Erokhova, S. Khalatov, D. Litvinsky, M. Galperin, O. Borodin, G. Chernyshev, A. Lashin) // *Law*. 2014. No. 4. S. 39 – 47; *Braginsky M.I., Vitryansky V.V.* Contract law. General Provisions. 2nd ed., Rev. M., 2000. Book. 1.P. 422; *Yartsev P.* Dynamics of civil turnover // *EZh-Lawyer*. 2016. No. 1.
9. *Bichenova A.R.* The problem of private interest in public law relations in the assessment of modern researchers // *Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice*. 2012. No. 7-3 (21). S. 21-25.
10. *Yarkov V.V.* Astrent: a new measure to stimulate the debtor // *Corporate lawyer*. 2014. No. 11.
11. *Nestoliy V.* Get a percentage, that is, astrent // *EZh-Lawyer*. 2014. No. 48.
12. Determination of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 23.10.2009 No. VAS-13468/09 in case No. A68-9746 / 08-390 / 17
13. *Ferrari F., Bocharova N.* The astreinte in the Italian and Russian Administrative (Judicial) and Civil Proceedings // *Russian Law Journal*. 2015. No. 3.
14. *Filatova M.A.* On borrowing procedural institutions in modern Russian law (on the example of procedural sanctions) // *Laws of Russia*. 2015. No. 12. P. 79.
15. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 05/29/2018 No. 306-ES18-6128 in case No. A49-593 / 2015 // SPS «ConsultantPlus».
16. *Krasnobaeva I.A., Zorina N.V.* Some aspects of the use of astrent in arbitration practice // *Economic justice in the Urals region*. 2020. No. 2 (54). S. 62-75.
17. *Topolskov A.A.* The institution of penalties as a way to ensure the fulfillment of obligations and protection of rights // *Rostov scientific journal*. 2019.No. 1.P. 167-174.

**Ростовцев Александр Васильевич,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры Криминалистики, Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Московская область, alex.mifist@gmail.com

**Берестенко Елена Дмитриевна,**

кандидат медицинских наук, доцент, доцент кафедры Криминалистики, Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Московская область, elena-ber@mail.ru

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ БЕСКОНТАКТНЫМ МЕТОДОМ

**Аннотация.** В статье проводится сравнение традиционных сетей распространения наркотических средств и сетей, которые создаются в «темной сети». Анализируются различные аспекты обычных сетей распространения наркотиков, включая неэффективность, фальсификацию продукции и системное насилие. «Темные сети» распространения, напротив, ассоциируются с высоким уровнем эффективности, улучшенным качеством продукции и минимальным насилием. Также анализируются различные отношения, которые формируются в сети между поставщиками наркотических средств, розничными продавцами и потребителями.

Онлайн-торговля наркотиками рассматривается с точки зрения правоохранительных органов. Изучаются различные подходы, связанные с контролем за криптовалютными рынками, включая специализированные тайные операции, почтовый перехват, сбор доказательств и судебное преследование внутри страны.

Крипторынки рассматриваются как входящие в новый этап деятельности, характеризующийся усилением конкуренции, разнообразием и инновациями.

**Ключевые слова:** бесконтактный метод, наркотические средства, сеть интернет, цифровые следы, информационные технологии, компьютерные сети, платежные системы, цепочка поставок, торговая сеть, анализ социальных сетей, организованная преступность, торговля наркотиками, интернет-потребитель

**Alexandr V. Rostovtsev,**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminalistics, Moscow Regional Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikoty, Moscow region, alex.mifist@gmail.com

**Elena D. Berestenko,**

PhD in Medical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminalistics, Moscow Region Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikoty, Moscow region, elena-ber@mail.ru

## USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN INVESTIGATING ILLEGAL TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS WITH A NON-CONTACT METHOD

**Abstract.** The article compares traditional drug distribution networks and networks that are created in the dark web. Various aspects of conventional drug distribution networks are analyzed, including inefficiency, product counterfeiting and systemic violence. In contrast, dark distribution networks are associated with high levels of efficiency, improved product quality, and minimal violence. It also analyzes the various relationships that are formed in the network between drug suppliers, retailers and consumers.

The online drug trade is viewed from a law enforcement perspective. Various approaches are being explored related to the control of cryptocurrency markets, including specialized covert operations, mail interception, evidence gathering, and domestic prosecution.

*Crypto markets are seen as entering a new phase of activity characterized by increased competition, diversity and innovation.*

**Keywords:** contactless method, drugs, the Internet, digital traces, information technology, computer networks, payment systems, supply chain, trade network, social network analysis, organized crime, drug trafficking, Internet consumer

Тенденции распространения наркотических средств в последние годы характеризуются активным применением бесконтактных методов, когда участники преступного оборота не пересекаются лично, а общаются посредством ресурсов Интернета и средств мобильной связи. При таком способе распространения покупатель заказывает наркотические средства посредством интернета, оплачивает с помощью электронных терминалов и получает через «закладки», не вступая в личный контакт с продавцом.

Следует отметить, что такой способ незаконного сбыта наркотических веществ, совершенный посредством сети Интернет, характеризуется высоким уровнем латентности, обусловленной отсутствием в указанной категории уголовных дел «потерпевшего» [1].

Этому способствует широкое распространение и расширение зоны действия средств мобильной связи и интернета, с одной стороны, и значительное возрастание в общей массе удельного веса синтетических наркотиков, с другой.

Интернетизация России с начала XXI века увеличивалась в геометрической прогрессии. Если в 2000 году в сеть регулярно выходили 3,6% взрослых россиян, то в 2010 году – уже 37%. Динамика роста российской интернет-аудитории с 2000 по 2010 год составила 1826 % [2].

Параллельно, не в виртуальной жизни, росло количество лиц, потребляющих наркотики без назначения врача. К 2000 году в Российской Федерации насчитывалось более двух миллионов человек (по некоторым данным около трех миллионов человек) которые принимали наркотики без назначения врача. Согласно данным, представленным Министерством здравоохранения Российской Федерации, на конец апреля 2000 года было зарегистрировано 909 тыс. человек с диагнозом «пагубное (с вредными последствиями) потребление наркотиков». В 2001 году в Российской Федерации на учете стояло 369 тыс. больных наркоманией. Однако, по оценкам экспертов, реальное соотношение выявленных и скрытых наркоманов в настоящее время достигает 1:10, составляя 3-3,5 млн человек [3].

С начала 2000-х годов криминальный мир в сфере незаконного оборота наркотиков активно начал перемещаться в цифровое пространство. И практически за десятилетие информационно-телекоммуникационная сеть Интернет сформировала мощную цифровую наркотическую субкультуру (наркокуль-

туру) или «Drug по переписке». Сайты, посвященные психотропным средствам и наркотическим веществам, действовали вполне открыто. В основном они предназначались для общения вовлеченных в наркотическую субкультуру: участники площадок делились наркоопытом и рекомендациями по незаконному культивированию и изготовлению (производству) в домашних условиях наркотиков, их рецептами, излишней детализацией описания наркотических средств и психотропных веществ, а также ощущений от их принятия, литературным творчеством и искусством в части эзотеризма психоактивной наркокультуры, одновременно ненавязчиво сообщались размеры прибыли наркодельцов, приводились биографии наркозвезд, создавая привлекательный образ наркомании.

А. В. Морозов обращает внимание на то, что «участники наркобизнеса в настоящее время продолжают активно использовать для совершения наркопреступлений возможности сети Интернет, электронных платежных систем и сервисов, а разработка организованных преступных групп, осуществляющих сбыт наркотиков, достаточно сложна, требует детального документирования фактов преступной деятельности, значительного количества привлекаемых технических средств. Успех работы на данном направлении зависит от целеустремленности и профессиональной грамотности полицейских, их слаженного взаимодействия с другими службами и организациями» [4].

Рассмотрим различные аспекты онлайн-торговли наркотическими средствами. В частности, торговля наркотиками, которая выполняется в зашифрованной части Интернета, называемой TOR сеть, также известна как Даркнет.

«DarkNet» или «Dark Web» (также известен как «Скрытая сеть», «Тёмная сеть», «Теневая сеть», «Тёмный веб») – эта закрытая сеть, куда не заходят роботы поисковых систем, поэтому сайты никак не индексируются. Анонимная сеть не связанных между собой виртуальных туннелей, предоставляющая передачу данных в зашифрованном виде. Создавалась военными для использования в своих целях с сохранением полной конфиденциальности [5].

Огромный вклад в развитие теневого Интернета внесла научная лаборатория US Naval Research Lab, которая разработала специальное программное обеспечение прокси-серверов, позволяющих совершать анонимные действия в интернет-сети —

The Onion Router, более известное как TOR. К 2013 году количество пользователей даркнета превысило 4 млн человек

Незаконная торговля в даркнет только недавно привлекла внимание широкой публики. Эта новообретенная осведомленность частично объясняется впечатляющим ростом и падением печально известного онлайн-рынка наркотиков «Шелковый путь» (Silk Road). Несмотря на то, что это относительно новая область научных исследований, незаконная купля-продажа наркотических веществ в сети Интернет имела место быть практически с момента его создания. Самая первая онлайн-транзакция такого рода состоялась в начале 1970-х и включала обмен марихуаной между студентами Массачусетского технологического института и Стэнфордского университета. С этого началась интернет-торговля наркотическими средствами. За счет глобального распространения мощных технологий связи и шифрования, запрещенные наркотики теперь легко доступны, когда кто-либо подключается к сети. Две технологии, от которых зависят торговцы наркотиками в даркнет, – это шифрование TOR и криптовалюты.

Запущенный в 2002 году TOR позволяет общаться и просматривать веб-страницы анонимно, давая возможность взаимодействовать в Интернете не раскрывая физическое местонахождение или свою личность.

Криптовалюты – более недавнее нововведение. Наиболее широко используемая криптовалюта – это биткоин, который начал работать в 2008 году. Криптовалюты облегчают прямые и анонимные транзакции между сторонами без участия или надзора со стороны финансовых учреждений. Комбинированное использование этих технологий означает, что интернет-торговцы наркотиками могут общаться и обменивать средства анонимно и с относительно небольшим риском обнаружения.

Особенностью бесконтактного способа сбыта является то, что сбыт чаще всего осуществляется организованной группой, в которой все роли четко распределены. В структуру группы входят: «организатор», «оператор», «закладчик», «вербовщик», «кладовщик», «системный администратор», «экспедитор» [6]. При таком способе сбыта нижестоящие участники не знают вышестоящих, что значительно осложняет процесс выявления и доказывания незаконной деятельности организованной группы.

Наркотические средства стали доступны в сети Интернет при использовании различных способов их приобретения. Рассмотрим некоторые виды незаконных онлайн-сайтов, известные как торговые площадки в даркнет и крипто-рынок. Криптомаркет определяется как «онлайн-форум, где товары и услуги обмениваются между сторонами, использующими

цифровое шифрование для сокрытия совершаемых ими операций».

За последние два десятилетия исследователи добились значительных успехов в концептуализации способов функционирования и структурировании сетей распространения запрещенных наркотиков. Прошли те времена, когда считалось, что в мировой торговле наркотиками доминирует пирамидальная криминальная структура, как это изображено в классике кинематографа Фрэнсиса Форда Копполы 1972 года «Крестный отец».

Фактически, многие современные исследования предполагают прямо противоположное действие. Незаконное распространение наркотических средств часто осуществляется мелкими децентрализованными группами. Участие криминальных организаций с жесткой иерархией встречается относительно редко. Напротив, преступные ассоциации между отдельными лицами и группами постоянно адаптируются к изменяющимся условиям, с формированием отношений в соответствии с возникающими рисками и возможностями. Исследователи сейчас документируют массу развивающихся и конкурирующих групп, чей динамизм и эфемерный характер делают их особенно сложными для обнаружения.

Рассмотрим общие характеристики связанных с этими группами распространения запрещенных наркотиков, прежде чем сравнивать их с помощью новых способов распространения в Интернете.

Ввиду того, что действия членов организованных преступных формирований осуществляются с помощью современных средств связи: смартфонов, ноутбуков, планшетов, то и традиционных следов остается все меньше. В связи с этим, как отмечает Л.Е. Чистова, «для выявления, изобличения преступников и выяснения иных обстоятельств незаконного оборота наркотических средств все большее значение приобретают компьютерные и иные информационные следы» [7]. К ним относится перечень таких следов как: IP-адрес компьютера в сети, MAC-адрес сетевого оборудования, адрес электронной почты, идентификатор социальной сети, номер телефона, номер банковской карты и т.д.

Анализ социальных сетей становится все более популярным инструментом среди исследователей, стремящихся сопоставить различные группы и отдельных лиц с незаконным распространением наркотиков. Проводится концептуализация каждого участника в процессе распределения, как отдельного узла, работающего в более широкой сети.

В каждую сеть обязательно входят как производители наркотических веществ, так и потребители, которые обычно связаны через множество посредников, таких как оптовики и уличные торговцы. Сети сами по себе могут быть относительно небольшими

и простыми, включая всего несколько отдельных ячеек. Примером этого может быть небольшой дилер по распространению каннабиса, который делится домашними продуктами только с близкими друзьями и соратниками. В качестве альтернативы сети могут быть большими и сложными. Они могут вовлекать многие тысячи людей и отдельные синдикаты, которые действуют вместе с более дискретными организованными преступными группировками, такими как банды и мафии.

Независимо от размера, сложности и быстротечности любой операции по распространению наркотических средств, сетевая модель может быть адаптирована для отражения общей организации и отношений между каждой из участвующих ячеек.

Рассмотрим онлайн-торговлю наркотиками с точки зрения правоохранительных органов. Изучаются различные подходы, связанные с контролем за криптовалютными рынками, включая специализированные тайные операции, почтовый перехват, сбор доказательств и судебное преследование внутри страны. Интернет-торговцы наркотиками представляют собой гораздо более серьезную мишень для правоохранительных органов по сравнению с теми, кто осуществляет незаконные операции лично без использования сети Интернет. Наконец, анализируется идеологическая взаимосвязь пользователей криптовалюты и правоохранительных органов.

На этапе возбуждения уголовного дела необходимо зафиксировать факт сбыта наркотических веществ бесконтактным способом. Как правило, номера телефонов, почтовые адреса и электронные кошельки, указанные в объявлениях, оформляются по поддельным документам или на вымышленных лиц. Используемые номера абонентов сотовой сети не имеют привязки к физическому лицу и являются виртуальными. В последнее время покупка наркотиков осуществляется через интернет-биржи обмена криптовалюты «Биткоин».

В ходе доследственной проверки при выявлении незаконного оборота наркотических средств, совершенного бесконтактным способом, практически всегда проводится такое оперативно-розыскное мероприятие, как «снятие информации с технических каналов связи». Таким образом фиксируется интернет-переписка сбытчиков и установление IP-адресов используемых ими технических средств.

Нам представляется, что наркотики из темной сети никуда не денутся. Различные неудачи, которые время от времени преследовали незаконную торговлю в Интернете – аресты, мошенничество, потери денежных средств и имущества были сполна компенсированы. После каждой из них были проведены процессы восстановления и повторной консолидации. Отдельные криптовалюты закрылись, администрато-

ры и продавцы заключены в тюрьму, но темная сеть как сообщество продолжает приспосабливаться и процветать. Очевидно, что закрытие Шелкового пути (Silk Road) не было нокаутирующим ударом, как некоторые ожидали. Напротив, это событие можно интерпретировать как акт созидательного разрушения, важный катализатор разнообразия и возобновления конкуренции среди современных онлайн сделок по распространению наркотических веществ. Крипторынки теперь вышли на новую, более динамичную фазу активности. Для нее характерно увеличение децентрализации, конкуренция и инновации. Нынешнее поколение администраторов создает новые функции веб-сайтов, службы безопасности и маркетинговые стратегии для лучшего взаимодействия с клиентами, чтобы выделиться среди все более переполняемого онлайн-рынка. Еще одним признаком сближения с бизнесом в законной экономике является многообещающая индустрия вспомогательных услуг, предлагающая профессиональную помощь в веб-дизайне, связях с общественностью и поисковой оптимизации.

Для онлайн-потребителей, производителей и розничных продавцов существуют значительные преимущества. Криптомаркеты предлагают альтернативу неэффективности и насилию, присущих обычной торговле наркотиками. Незаконные товары при их распространении в сети Интернет могут быть дешевле, безопаснее и, как это ни парадоксально, с более высоким уровнем ответственности при условии анонимной покупки. Сети поставок наркотиков сокращаются или заменяются полностью онлайн-продажей за счет прямых способов распределения по схеме производитель-потребитель.

Вышеописанная информация свидетельствует о неоспоримом факте процесса слияния и пересечения наркотической субкультуры с субкультурой сетевой. Экспоненциальный рост нерегулируемых со стороны государства пронаркотических веб-сайтов (существенную долю посетителей которых составляет молодежь), позволил сформировать единый пронаркотический сегмент в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, который в свою очередь дестабилизировал действующую международную систему контроля над наркотиками, расширил глобальный рынок сбыта наркотиков, сформировал появление новых форм противоправной деятельности преступных организаций и группировок, повысил уровень приватности и законспирированности сообществ противоправной деятельности, расширил использование новейших инструментов рынка финансовых услуг с целью легализации доходов от незаконного оборота наркотиков.

По оценкам российских экспертов на практике правоохранительные органы столкнулись с про-

блемой противодействия незаконному обороту наркотиков в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что подтолкнуло законодательные и исполнительные органы Российской Федерации принять меры по совершенствованию правового регулирования противодействию преступности и распространению наркотиков в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Так, в 2012 году в Российской Федерации создан Единый реестр сайтов [8]. Интернетресурсы, которые содержат запрещенную информацию о способах, методах изготовления, использования наркотиков, местах их приобретения, блокируются Роскомнадзором. В феврале 2020 года на расширенном заседании коллегии МВД России Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил системе МВД совместно с Роскомнадзором перекрыть доступ к сайтам и страницам в социальных сетях, пропагандирующих наркотики, а также поручил Государственной Думе Российской Федерации и Правительству Российской Федерации вернуться к детальной проработке законодательной инициативы по установлению уголовной ответственности за пропаганду наркотиков в Интернете [9]. Оценивая конструктивные предложения и принимаемые решения законодательных и исполнительных органов, следует согласиться с мнением бывшего директора ФСКН России В.П. Иванова [10], который еще в 2014 году отметил, что: «Необходимо системно подойти к блокировке интернет-информации о наркотиках и для этого

необходимо коллегиально рассмотреть возможность не только выявления и блокировки отдельных вредоносных сайтов, но и введение на всем российском Интернет-пространстве так называемых «фильтров по умолчанию». Такие системные фильтры применяются во многих странах, делая невозможным легкое и беспрепятственное получение информации о наркотиках через сеть Интернет. До введения «фильтров по умолчанию» усовершенствовать существующее программное обеспечение и оборудование, позволяющее выявлять и блокировать сайты, пропагандирующие и рекламирующие наркотики. Рассмотреть вопрос о введении уголовной ответственности за создание, администрирование, продвижение, предоставление технической помощи Интернет-ресурсам, посредством которых происходит рекламирование и сбыт наркотических средств синтетического происхождения, а также о введении конфискации оборудования, при помощи которого происходит поддержка работоспособности ресурсов, уличенных в причастности к распространению наркотических средств».

Таким образом, несмотря на существующие явные проблемы, связанные со сложным процессом выявления и фиксирования преступлений в сфере незаконного оборота наркотических веществ, совершенных бесконтактным способом, на сегодняшний день такого рода преступления успешно выявляются оперативными подразделениями и расследуются органами предварительного следствия.

#### Список литературы

1. *Скоропупов Ю.И.* К вопросу об уголовно-правовых и криминалистических аспектах характеристики незаконного оборота оружия, его основных частей и боеприпасов // Вестник Тульского государственного университета. 2016. С. 45.
2. Интернет в России: динамика проникновения. Зима 2017–2018 г. Интернет-аудитория: общий объем, структура, распределение по полу, ТНП и ФО. URL: <https://fom.ru/SMI-i-internet/13999> (дата обращения: 16.09.2020). Текст : электронный.
3. Статистика распространения наркомании в России в 2000-2010 г. Справка. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20100422/225438645.html> (дата обращения: 16.04.2020). Текст : электронный.
4. *Морозов А.В.* Особенности борьбы с наркопреступностью в сфере информационно-телекоммуникационных технологий // Популярно-правовой альманах МВД России, 2018. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/drug-control/> (дата обращения: 16.04.2020). Текст: электронный.
5. *Хохлов Е.Е.* — Пронаркотический сегмент в сети «DarkNet»: от истоков до современности // Полицейская и следственная деятельность. – 2020. – № 2. DOI: 10.25136/2409-7810.2020.2.32672 URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=32672](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=32672) (дата обращения: 16.04.2020). Текст : электронный.
6. *Балашов, А.Н.* Правовое регулирование Интернет-отношений: основные проблемы и практика реализации в России [Текст] / А. Н. Балашов // Среднерусский вестник общественных наук. Серия политология. Том 11. № 2. – 2016. – С. 113-118.
7. *Гаврилин Ю.В., Шипилов В.В.* Особенности следообразования при совершении мошенничеств в сфере компьютерной информации // Российский следователь. 2013. № 25.
8. Постановление Правительства РФ от 26 октября 2012 г. № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (с изм. и доп.). «Российская газета» от 29 октября 2012 г. № 249, в Собрании законодательства Российской Федерации от 29 октября 2012 г. № 44 ст. 6044 // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_137077/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137077/) (дата обращения: 16.04.2020). Текст: электронный.

9. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 февраля 2020 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62860> (дата обращения: 16.04.2020). Текст: электронный.
10. Выступление председателя Государственного антинаркотического комитета, директора ФСКН России В.П. Иванова на заседании ГАК на тему «Об организации деятельности ГАК в 2014 году и в новом 2015 году и о задачах создания действенной системы против использования сети Интернет для распространения дизайнерских наркотиков». Москва, Зал коллегии ФСКН России, 24 декабря 2014 года. URL: [http://www.narkotiki.ru/5\\_75757.htm](http://www.narkotiki.ru/5_75757.htm) (дата обращения: 16.04.2020). Текст: электронный.

#### References

1. *Skoropikov Yu.I.* On the issue of criminal law and forensic aspects of the characteristics of illegal circulation of weapons, its main parts and ammunition // Bulletin of the Tula State University. 2016.S. 45.
2. Internet in Russia: the dynamics of penetration. Winter 2017–2018 Internet audience: total volume, structure, gender distribution, consumer goods and federal funds. URL: <https://fom.ru/SMI-i-internet/13999>. (date of access: September 16, 2020). Text: electronic.
3. Statistics of the spread of drug addiction in Russia in 2000-2010. Reference. RIA News. URL: <https://ria.ru/20100422/225438645.html> (date of access: September 16, 2020). Text: electronic.
4. *Morozov A.V.* On some problems of organizing the fight against drug-related crime in the field of information and telecommunication technologies // Forensic science in the development of the information society. – М.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2019. P.191.
5. *Khokhlov E.E.* – The pro-drug segment in the “DarkNet” network: from origins to the present // Police and investigative activity. – 2020. – No. 2. DOI: 10.25136/2409-7810.2020.2.32672 URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=32672](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=32672) (date of access: September 16, 2020). Text: electronic.
6. *Balashov, A.N.* Legal regulation of Internet relations: main problems and practice of implementation in Russia [Text] / A. N. Balashov // Central Russian Bulletin of Social Sciences. Political science series. Volume 11. No. 2. – 2016. – S. 113-118.
7. *Gavrilin Yu.V., Shipilov V.V.* Features of trace formation when committing fraud in the field of computer information // Russian investigator. 2013. No. 25.
8. Decree of the Government of the Russian Federation of October 26, 2012 No. 1101 “On a unified automated information system” Unified register of domain names, page indexes of sites in the information and telecommunication network “Internet” and network addresses that allow identifying sites in information and telecommunication network “Internet” containing information, the distribution of which is prohibited in the Russian Federation “(with amendments and additions). “Rossiyskaya Gazeta” dated October 29, 2012 No. 249, in the Collected Legislation of the Russian Federation dated October 29, 2012 No. 44 Art. 6044 // ATP “ConsultantPlus”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_137077/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137077/) (date of access: 16.04.2020). Text: electronic.
9. Speech by the President of the Russian Federation V.V. Putin at the annual expanded meeting of the collegium of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on February 26, 2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62860> (date accessed: 04/16/2020). Text: electronic.
10. Speech by the Chairman of the State Anti-Drug Committee, Director of the Federal Drug Control Service of Russia V.P. Ivanova at a meeting of the SJSC on the topic “On the organization of the SJSC’s activities in 2014 and in the new 2015 and on the tasks of creating an effective system against the use of the Internet for the distribution of designer drugs.” Moscow, Hall of the Collegium of the Federal Drug Control Service of Russia, December 24, 2014. URL: [http://www.narkotiki.ru/5\\_75757.htm](http://www.narkotiki.ru/5_75757.htm) (date accessed: 04/16/2020). Text: electronic. Ischenko, E. P. Criminalistics: main directions of development. Criminal procedural and forensic readings: materials Int. scientific-practical internet conf. (Irkutsk, April 16–30, 2012). Irkutsk: BSUEP publishinghouse, 2012. (In Russ.)

**Аванесян Эрик Артурович,**

аспирант, ассистент кафедры Государственного и муниципального управления,  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,  
avanesyan2013@mail.ua

## **АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу состояния и перспектив региональной политики малого и среднего предпринимательства (далее МСП) в Свердловской области. Проанализированы основные индикаторы региональной политики субъектов малого и среднего бизнеса в регионе: количество субъектов, оборот МСП за год, показатель численности занятых на предприятиях. Выявлены факторы, оказывающие наиболее сильное влияние на экономическое состояние МСП в Свердловской области, включающие налоговые нововведения, отсутствие платежеспособного спроса, недостаточность высокую стоимость квалифицированных кадров, постоянные проверки надзорных и правоохранительных органов, неэффективность мер поддержки бизнеса со стороны государства. Определены основные направления финансовой поддержки малому и среднему предпринимательству в регионе. Автором предлагаются меры, направленные на повышение эффективности экономического развития субъектов МСП в Свердловской области.

**Ключевые слова:** региональная политика, малое и среднее предпринимательство, финансовая поддержка, Свердловская область, субсидии.

**Erik A. Avanesian,**

post-graduate student, assistant of the Department of state and municipal administration,  
Ural State University of Economics, Yekaterinburg,  
avanesyan2013@mail.ua

## **ANALYSIS AND PROSPECTS OF THE REGIONAL POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM ENTREPRENEURSHIP IN THE SVERDLOVSK REGION**

**Abstract.** The article analyzes the state and prospects of the regional policy of small and medium-sized businesses in the Sverdlovsk region. The main indicators of the regional policy of small and medium-sized businesses in the region are analyzed: the number of subjects, the turnover of SMEs per year, the indicator of the number of employees at enterprises. The factors that have the strongest impact on the economic condition of SMEs in the Sverdlovsk region are identified, including tax innovations, lack of effective demand, insufficient high cost of qualified personnel, constant inspections of Supervisory and law enforcement agencies, and inefficiency of state support measures for business. The main directions of financial support to small and medium-sized businesses in the region are defined. The author suggests measures aimed at improving the efficiency of economic development of SMEs in the Sverdlovsk region.

**Keywords:** regional policy, small and medium-sized businesses, financial support, Sverdlovsk region, subsidies

Благосостояние любого государства зависит от показателей социально-экономического развития входящих в него составных единиц, именуемых субъектами. Российская Федерация включает в себя 85 субъектов, устойчивость каждого из которых влияет на конкурентоспособность страны в рейтинге мировых держав. Слабые успехи каждого отдельного региона зависят от эффективности осуществления региональной политики.

Свердловская область является одним из наиболее успешно развивающихся регионов Российской Федерации и согласно статистическим данным 2019 года входит в число наиболее динамично развивающихся субъектов по основным социально-экономическим показателям. Кроме того, по данным Минэкономразвития РФ, на Среднем Урале прогнозируется наиболее высокий рост валового регионального про-

дукта (далее ВРП) и инвестиционной активности наравне с Иркутской, Московской, Амурской, Ярославской областями и Чукотским автономным округом. Среднегодовой темп роста ВРП в 2020–2024 годах на Среднем Урале оценивается в 104,1%. По итогам 2019 года 51,3% суммарного объема ВРП сформируют девять регионов РФ, в числе которых – Свердловская область, занявшая девятое место [10]. Согласно данным журнала «Генеральный Директор», Свердловская область занимает пятое место в списке наиболее привлекательных для бизнеса регионов Российской Федерации, где оценка производилась по таким параметрам, как динамика экономического роста, инфраструктура, налоги, рабочая сила, спрос на товары повседневного и длительного пользования [14]. Экономическая стабильность региона создает привлекательный имидж для отечественных и зарубежных инвесторов, являясь при этом одним из самых надежных регионов для инвестиций [7].

К приоритетным видам деятельности в сфере малого и среднего предпринимательства следует отнести: оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом; ремонт автотранспортных средств; оптовую и розничную торговлю; промышленное производство и др.

Так, грузооборот автомобильного транспорта за первую половину 2020 года составил 3454,5 млн тонно-км, или 125,5% к уровню первой половины 2019 года. Автомобильным транспортом в январе-июле 2020 года было перевезено 19,0 млн тонн грузов, что составляет 102,9% к уровню первого полугодия 2019 года.

По видам деятельности индексы производства в первой половине 2020 года к уровню января-июля 2019 года составили: обрабатывающие производства – 103,4%; обеспечение электрической энергией, газом и паром – 98,1%; добыча полезных ископаемых – 103,8%.

Среди обрабатывающих производств значительный рост физических объемов производства наблюдается в производстве прочих готовых изделий – в 4,4 раза к уровню января-июля 2019 года, лекарственных средств и материалов, применяемых в ме-

дицинских целях, – в 1,5 раза, машин и оборудования, не включенных в другие группировки, – на 17,8%, электрического оборудования – на 11%, прочих транспортных средств и оборудования – на 10,6%. В ведущей отрасли промышленности – металлургическом производстве индекс производства составил 99% к уровню января-июля 2019 года [1].

Региональная политика развития МСП исследуемого субъекта Российской Федерации базируется на «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Свердловской области на период до 2035 года», включающей в себя совокупность индикаторов, определяющих положение малых и средних предприятий в разрезе региона: количество субъектов, оборот МСП за год, показатель численности занятых на предприятиях и др. Для анализа региональной политики Свердловской области автором проведен анализ состояния МСП [4].

Исходя из показателей Таблицы 1 нельзя однозначно сделать вывод о динамике количества малых и средних предприятий за 2014–2019 годы. В 2015 году по сравнению с 2014 годом наблюдается снижение числа МСП на 7,57%. В свою очередь, в 2016 году отмечается рост числа предпринимателей на 13,68% по сравнению с 2015 годом. Практически идентичные показатели числа МСП наблюдаются в 2017–2018 годах по сравнению с 2016 годом, где отмечается незначительный прирост или спад. В 2019 году мы видим снижение количества субъектов МСП в Свердловской области, что говорит о возможных трудностях, связанных с административными барьерами, высокими налоговыми ставками, значительными финансовыми вложениями. Далее рассмотрим динамику оборота МСП в Свердловской области (Таблица 2).

Показатели оборота малых и средних предприятий в регионе не связаны с динамикой количества МСП, представленных в Таблице 1. Если в 2015 году наблюдается снижение оборота по сравнению с прошлым отчетным периодом на 4%, то в 2016 году резко возрастает на 72,8%, составляя при этом 1851,3 млрд руб. За период 2017–2018 годы наблюдается неоднозначная динамика (в 2017 году спад по сравне-

Таблица 1.

**Количество субъектов МСП в Свердловской области за 2014–2019 годы [11]**

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество МСП, шт.	190840	176384	200508	205046	202653	190714

Таблица 2.

**Оборот МСП в Свердловской области за период 2014–2019 годы, млрд руб. [4]**

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Оборот МСП, млрд руб.	1116,11	1071,35	1851,3	1393,58	1587,56	5763,7

нию с 2016 годом на 24,72%; в 2018 году рост оборота предприятий на 13,92% по сравнению с 2017 годом). Отметим рост оборота субъектов МСП в Свердловской области в 2,63 раза в 2019 году по сравнению с 2018 годом, что свидетельствует о получении реальной финансовой поддержки малым и средним предприятиям в виде всевозможных субсидий, грантов со стороны Правительства. Несмотря на существенный рост оборотов предприятий региона, численность занятых в Свердловской области остается практически неизменной (Таблица 3).

Исходя из данных Таблицы 3, видна тенденция к уменьшению численности занятых в Свердловской области. Причинами такого сокращения числа работников является экономический кризис, в силу которого руководители вынуждены сокращать штат работников; переход к автоматизации производственных процессов, где труд работников заменяет использованием интеллектуальных технологий. Самая высокая занятость в МСП зафиксирована в сфере торговли: 31,4% сотрудников. Почти 15% приходится на обрабатывающие производства, 10% – на строительство.

Согласно опросу, проведенному Свердловским областным Союзом промышленников и предпринима-

телей, были выявлены факторы, негативно влияющие на развитие малого и среднего предпринимательства, включающие в себя: налоговые нововведения, отсутствие платежеспособного спроса, недостаточность и высокая стоимость квалифицированных кадров, постоянные проверки надзорных и правоохранительных органов, неэффективность мер поддержки бизнеса со стороны государства (Рисунок 1).

Стоит отметить, что в 2015-2016 годах почти для половины МСП (46,4%) существенными были факторы «неэффективных мер поддержки бизнеса со стороны государства» – распространенность этой причины снижения уровня экономического развития и инвестиционной активности за пять лет постепенно снижалась и в 2019 году достигла 20,8%, то есть уменьшилась вдвое. Аналогичная картина наблюдалась с 2015 до 2018 года в отношении реакции предприятий на налоговый режим, однако в 2019 году наблюдается резкое возрастание мнений о негативном влиянии налогового давления со стороны государства (с 21% до 36%) [13].

Проведенный анализ показателей МСП в Свердловской области говорит о повышении уровня поддержки со стороны федеральных и региональных

Таблица 3.

Численность занятых в Свердловской области, тыс. чел. [11]

Год	2015	2017	2018	2019
Численность занятых в Свердловской области, тыс. чел.	2143,7	2056,0	2042,2	2012,8



Рисунок 1. Факторы, повлиявшие на экономическое состояние МСП в 2019 году на территории Свердловской области (источник: [13], общее количество ответов может превышать 100%, так как респонденты имели возможность выбора нескольких ответов)

программ субсидирования. Можно выделить основные направления финансовой поддержки малому и среднему предпринимательству в регионе.

1. Модернизация производства. В рамках действующих государственных программ осуществляются субсидирование на частичное возмещение затрат, связанных с приобретением оборудования для развития производства. Максимальный размер субсидии составляет до 10 млн рублей, но не более 35% от понесенных расходов на оборудование, произведенное на территории РФ; 25% – произведенное за рубежом [6].

2. Лизинг. На территории Свердловской области МСП возможно получение субсидии на частичное возмещение расходов, связанных с выплатой первого взноса согласно договору лизинга. Льготный лизинг возможен для бизнеса, активность которого проявляется в сельской местности и включает в себя: развитие газификации на сельских территориях, благоустройство сельской инфраструктуры; улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях. Размер субсидии, отведенный муниципалитетам в 2020 году составил 52979,8 тыс. руб. [8].

3. Создание инновационного производства. Субъектам малого и среднего бизнеса предоставляются субсидии на поддержку технической и технологической модернизации, инновационного развития сельскохозяйственного производства, где финансовая поддержка не должна превышать 50% выручки от продажи сельскохозяйственной продукции собственного производства и продуктов ее переработки или выручки от оказания работ, услуг членам кооператива за отчетный финансовый год [5].

4. Поддержка крестьянских хозяйств. Выделение грантов для крестьянских (фермерских) хозяйств (далее КФХ), зарегистрированных в отчетном году. Например, Грант «Агростартап» предназначен для МСП, в деятельность которых входит разведения крупного рогатого скота (молоко, мясо), осуществляет финансовую помощь в размере до 5 млн руб.; членам сельскохозяйственных потребительских кооперативов (далее СПок) – до 6 млн руб., где часть гранта идет на формирование неделимого фонда, составляя при этом от 25% до 50%. Данная поддержка возможна при наличии 10% собственных средств от требуемых расходов КФХ [12].

5. Микрофинансирование и льготные займы начинающим предпринимателям. Осуществление поддержки малому и среднему бизнесу в Свердловской области возможно посредством региональных программ по оказанию услуг льготного займа:

– заем «Антикризисный» по ставке 4,25% со сроком займа от 3 до 12 месяцев. Максимальный размер займа – 300 000 руб.;

– заём «Доверие» до 5 млн руб., осуществимый для МСП, имеющих положительный опыт обслужива-

ния займов в Свердловском областном фонде поддержки предпринимательства (далее СОФПП) не менее 18 месяцев и др.

Помимо средств из бюджета Свердловской области на финансовую помощь малому и среднему бизнесу были выделены средства из СОФПП. Придерживаясь положений Стратегии социально экономического развития Свердловской области, малый и средний бизнес рассматривается как один из основных инструментов достижения стратегической цели повышения уровня и качества жизни населения. Основой целью ее достижения является эффективное использование человеческого и инновационно-инвестиционного потенциала, обеспечивающее устойчивое развитие и конкурентоспособность Свердловской области [2].

6. Поддержка экспорта. Для предприятий-производителей основополагающей целью является продажа товаров или услуг для дальнейшего экспорта. При поддержке Министерства инвестиций и развития Свердловской области, существует специальный Центр поддержки экспорта, деятельность которого направлена на увеличение объема несырьевого экспорта и экспорта услуг региона, вовлечение новых компаний в экспортную деятельность, отраслевую диверсификацию экспорта и расширение географии поставок компаний. Так, в 2020 году Центр поддержки экспорта планирует вывести на зарубежные рынки не менее 60 субъектов малого и среднего предпринимательства. С поставленной задачей помогает справляться также программа акселерации «Экспортный форсаж», которая разработана Школой экспорта Российского экспортного центра. В Свердловской области в ней участвуют 12 компаний. Две из них заключили экспортные контракты в рамках прохождения акселерации на сумму порядка 382 тысяч долларов США [2].

Таким образом, Правительство Свердловской области создало соответствующий механизм поддержки малого и среднего предпринимательства, где субъектам МСП, осуществляющим приоритетные виды деятельности, оказывается государственная финансовая поддержка путем предоставления субсидий, грантов, где финансовое обеспечение реализации регионального проекта «Финансовая поддержка МСП» в 2019 году составило 653,47 млн рублей [3].

Несмотря на существенную государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, формирующих в своей деятельности инновационную составляющую экономического развития, предпринимательство в этом секторе экономики остается непривлекательным ввиду длительных сроков окупаемости инновационных проектов и высоких рисков [9].

С учетом вышеизложенного, выделим основные направления региональной политики для поддержки малого и среднего предпринимательства в Свердловской области, включающие в себя:

– определение вектора деятельности органов государственной власти по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, разработка системы по защите продвижения интересов субъектов малого и среднего предпринимательства с целью укрепления позиций МСП в органах государственной власти и бизнес сообществе;

– привлечение представителей малого и среднего предпринимательства к участию в процедурах оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов;

– формирование консолидирующей платформы, обеспечивающей представительство и защиту интересов малого и среднего бизнеса;

– активная поддержка малых инновационных предприятий содействие развитию индустриально-инновационной инфраструктуры;

– устранение административных барьеров, борьба с коррупцией;

– увеличение доли активных и заинтересованных предпринимателей, которые регулярно участвуют в мероприятиях по поддержке МСП пропаганде предпринимательской инициативы;

– продвижение консультативных бизнес практик в области расширения взаимодействия органов государственной власти с субъектами малого и среднего предпринимательства;

– оказание государственной поддержки в виде субсидирования не только ведущим отраслям экономики Свердловской области, но и поддержка менее успешных отраслей для установления баланса устойчивости отраслей региона;

На наш взгляд, указанные меры позволят повысить эффективность государственного механизма содействия развитию малого и среднего предпринимательства в условиях новой реальности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В соответствии со Стратегией развития малого и среднего предпринимательства к 2035 году ожидается вхождение Свердловской области в топ-3 регионов по уровню экономического развития МСП. Ожидается, что доля субъектов МСП в валовом региональном продукте Свердловской области составит 40%; доля занятых граждан в сфере малого и среднего бизнеса – 42% от общего числа занятых граждан в регионе; доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте – более 13%.

### Список литературы

1. Основные итоги социально-экономического развития Свердловской области в январе-июле 2020 года // Министерство экономики и территориального развития Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.midural.ru/content/osnovnye-itogi-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-verdlovskoy-oblasti-v-yanvare-iyune-2018> (дата обращения: 13.10.2020).
2. Официальный сайт Правительства Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://midural.ru/news/list/document162872> (дата обращения: 15.10.2020).
3. Паспорт регионального проекта Свердловской области «Финансовая поддержка МСП» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://storage.strategy24.ru/files/project/201905/95cb0a8007e049c8657467aa224236e7.pdf> (дата обращения: 09.10.2020).
4. Постановление Правительства Свердловской области от 06.08.2019 № 515-ПП «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Свердловской области на период до 2035 года» Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области [Электронный ресурс.] Режим доступа: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 1.10.2020).
5. Постановление Правительства Свердловской области от 09.04.2014 № 298-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на поддержку технической и технологической модернизации, инновационного развития сельскохозяйственного производства» // Собрание законодательства Свердловской области. 28.05.2014. № 4-2 (2014). ст. 568.
6. Постановление Правительства РФ от 4 июня 2020 г. № 823 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета производителям специализированной техники или оборудования в целях предоставления покупателям скидки при приобретении такой техники или оборудования» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области [Электронный ресурс.] Режим доступа: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 5.10.2020).
7. Постановление Правительства Свердловской области от 15.08.2019 № 535-ПП «Об утверждении Инвестиционной стратегии Свердловской области до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области [Электронный ресурс.] Режим доступа: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 7.10.2020).
8. Постановление Правительства Свердловской области от 01.04.2019 № 202-ПП «Об утверждении распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам, предоставление которых предусмотрено государственной программой Свердловской области «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области до 2024 года», между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области, в 2019 году» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области [Электронный ресурс.] Режим доступа: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 6.10.2020).

9. *Охрименко Е., Чернов С.* Государственный механизм поддержки малого и среднего предпринимательства. Среднее предпринимательство в условиях новой Индустриализации // Достижения в области социальных наук, образования и гуманитарных исследований: 2-я Международная научная конференция по новой индустриализации: глобальное, национальное, региональное измерение. 2018. Т.240. С.223-226.
10. Свердловская область вошла в топ-10 по динамике экономического развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ekb.rbc.ru/ekb/freenews/5d9714019a79477ac51b2c6e> (дата обращения: 3.10.2020).
11. Свердловская область в 2015 – 2019 годах: Статистический сборник / Управление Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области. Екатеринбург, 2020. 234с.
12. Свердловский областной фонд поддержки предпринимательства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sofp.ru> (дата обращения: 13.10.2020).
13. Требований больше, денег меньше. В Свердловской области сокращается малый и средний бизнес [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ekb.dk.ru/news/trebovaniy-bolshe-deneg-menshe-v-verdlovskoy-oblasti-sokraschaetsya-malyu-i-sredniy-biznes-237132542> (дата обращения: 13.10.2020).
14. Эксперты назвали самые привлекательные для бизнеса регионы // Российская газета. № 261(6237).

### References

1. Osnovnye itogi social'no-ekonomicheskogo razvitiya Sverdlovskoy oblasti v yanvare-iyule 2020 goda // Ministerstvo ekonomiki i territorial'nogo razvitiya Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://economy.midural.ru/content/osnovnye-itogi-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-verdlovskoy-oblasti-v-yanvare-iyune-2018> (data obrashcheniya: 13.10.2020).
2. Oficial'nyj sayt Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://midural.ru/news/list-document162872> (data obrashcheniya: 15.10.2020).
3. Pasport regional'nogo proekta Sverdlovskoy oblasti «Finansovaya podderzhka MSP» [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://storage.strategy24.ru/files/project/201905/95cb0a8007e049c8657467aa224236e7.pdf> (data obrashcheniya: 09.10.2020).
4. Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 06.08.2019 № 515-PP «Ob utverzhdenii Strategii razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva v Sverdlovskoy oblasti na period do 2035 goda» Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyj resurs.] Rezhim dostupa: <http://www.pravo.gov66.ru> (data obrashcheniya: 1.10.2020).
5. Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 09.04.2014 № 298-PP «Ob utverzhdenii Poryadka predostavleniya subsidiinapodderzhkutekhnicheskoyitekhnologicheskoymodernizacii,innovacionnogorazvitiyasel'skohozyajstvennogo proizvodstva» // Sobranie zakonodatel'stva Sverdlovskoy oblasti. 28.05.2014. № 4-2 (2014). st. 568.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 4 iyunya 2020 g. № 823 «Ob utverzhdenii Pravil predostavleniya subsidij iz federal'nogo byudzheta proizvoditel'nyam specializirovannoj tekhniki ili oborudovaniya v celyah predostavleniya pokupatelyam skidki pri priobrenenii takoj tekhniki ili oborudovaniya» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyj resurs.] Rezhim dostupa: <http://www.pravo.gov66.ru> (data obrashcheniya: 5.10.2020).
7. Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 15.08.2019 № 535-PP «Ob utverzhdenii Investicionnoj strategii Sverdlovskoy oblasti do 2035 goda» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyj resurs.] Rezhim dostupa: <http://www.pravo.gov66.ru> (data obrashcheniya: 7.10.2020).
8. Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 01.04.2019 № 202-PP «Ob utverzhdenii raspredeleniya subsidij iz oblastnogo byudzheta mestnym byudzheta, predostavlenie kotoryh predusmotreno gosudarstvennoj programmoj Sverdlovskoy oblasti «Razvitie agropromyshlennogo kompleksa i potrebitel'skogo rynka Sverdlovskoy oblasti do 2024 goda», mezhdunarodnymi obrazovaniyami, raspolozhennymi na territorii Sverdlovskoy oblasti, v 2019 godu» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyj resurs.] Rezhim dostupa: <http://www.pravo.gov66.ru> (data obrashcheniya: 6.10.2020).
9. *Ohrimenko E., Chernov S.* Gosudarstvennyj mekhanizm podderzhki malogo i srednego predprinimatel'stva. Srednee predprinimatel'stvo v usloviyah novej Industrializacii // Dostizheniya v oblasti social'nyh nauk, obrazovaniya i gumanitarnyh issledovanij: 2-ya Mezhdunarodnaya nauchnaya konferenciya po novej industrializacii: global'noe, nacional'noe, regional'noe izmerenie. 2018. T.240. S.223-226.
10. Sverdlovskaya oblast' voshla v top-10 po dinamike ekonomicheskogo razvitiya [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://ekb.rbc.ru/ekb/freenews/5d9714019a79477ac51b2c6e> (data obrashcheniya: 3.10.2020).
11. Sverdlovskaya oblast' v 2015 – 2019 godah: Statisticheskij sbornik / Upravlenie Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki po Sverdlovskoy oblasti i Kurganskoj oblasti. Ekaterinburg, 2020. 234s.
12. Sverdlovskij oblastnoj fond podderzhki predprinimatel'stva [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://sofp.ru> (data obrashcheniya: 13.10.2020).
13. Trebovanij bol'she, deneg men'she. V Sverdlovskoy oblasti sokraschaetsya malyj i srednij biznes [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://ekb.dk.ru/news/trebovaniy-bolshe-deneg-menshe-v-verdlovskoy-oblasti-sokraschaetsya-malyu-i-sredniy-biznes-237132542> (data obrashcheniya: 13.10.2020).
14. Eksperty nazvali samye privlekatel'nye dlya biznesa regiony // Rossijskaya gazeta. № 261(6237).

**Лисова Екатерина Валерьевна,**

кандидат социологических наук, доцент кафедры Государственного и муниципального управления  
и конституционного права, АНО ВО Институт деловой карьеры, Москва,  
lisovaekaterina78@gmail.com

## РЕЙТИНГОВАНИЕ КАК СПОСОБ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

**Аннотация.** Данная статья посвящена анализу одного из способов оценки социального развития российских регионов. Автор описывает основные принципы рейтингования, выделяет наиболее известные международные рейтинговые агентства. Отмечается, что агентство «РИА-Рейтинг» на сегодня является наиболее признанным в России. Описывается алгоритм составления рейтинга данного агентства, анализируются используемые показатели. Приводятся результаты рейтингования российских регионов по качеству жизни населения. Делается вывод о возможности использования данного способа для оценки регионального социального развития.

**Ключевые слова:** регион, социальное развитие, рейтингование, рейтинговое агентство, алгоритм составления рейтинга, качество жизни населения, региональное социальное развитие

**Ekaterina V. Lisova,**

PhD in Social Science, assistant Professor, Full Prof. of the Chair State and municipal  
administration and constitutional law, Institute of business career, Moscow  
lisovaekaterina78@gmail.com

## RATING AS A WAY TO ASSESS THE SOCIAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS

**Abstract.** This article analyzes one of the ways to assess the social development of Russian regions. The author describes the main principles of rating, identifies the most famous international rating agencies. It is noted that the Agency "RIA-Rating" is currently the most recognized in Russia. The algorithm for rating this Agency is described, and the indicators used are analyzed. The results of rating Russian regions on the quality of life of the population are presented. It is concluded that this method can be used to assess regional social development.

**Keywords:** region, social development, rating, rating Agency, rating algorithm, quality of life, regional social development

Вопрос социального развития российских регионов в последнее время можно отнести к приоритетным государственным задачам. Достаточно важную роль занимает он и в деятельности региональных властей.

В таких условиях вполне уместно говорить о способах оценки такого развития, выделять из них наиболее перспективные и адаптированные к территориальной российской действительности.

В последнее время достаточно широкое применение отводится такому методу оценки социального развития как рейтингование. Рейтинги регионов могут составляться как на основе экспертных, так и на основе статистических оценок. Широкоую практику использования имеет комбинирование обоих их видов [1].

Вполне понятно, что первому способу характерен больший субъективизм, в то время как при использовании второго метода возможность учета мнения специалистов-профессионалов отсутствует. Отметим, что первые рейтинги регионов традиционно составлялись на основе экспертных суждений, чисто статистические показатели также как и комбинированные методики оценок пришли им на смену чуть позже.

И в том, и в другом случае сам процесс оценивания основывается на следующих неперенных составляющих [2]:

- субъект оценивания;
- объекты оценивания (в нашем случае – регионы РФ);
- алгоритм (процедура) оценивания – последовательность действий, которую необходимо произвести;

- перечень регионов оценивания.

Также отметим, что на выходе всегда должен быть получен качественный или количественный (в подавляющем большинстве случаев) рейтинг региона, который в дальнейшем может быть использован как элемент сравнительного анализа и окончательно рейтингования регионов.

На сегодня в мире существует не один десяток рейтинговых агентств, к наиболее известным из которых можно отнести [3]:

1) Fitch Ratings. Представляет собой многопрофильную международную корпорацию. Является создателем всемирно известной рейтинговой шкалы с диапазоном от «AAA» до «D». Предоставляет мировым рынкам независимые, прогнозные оценки.

2) Moody's. Является одним из самых авторитетных рейтинговых агентств. Занимается анализом рисков и присвоением кредитных рейтингов. Имеет филиалы в двадцати шести странах и штат сотрудников более 4500 человек.

3) Standard & Poor's (S&P). Является создателем широко используемых индексов «S&P 500» и «S&P 200». На основе стандартной шкалы «Standard & Poor's» возможно сравнение регионов различных государств.

Что касается российского рынка, то, по мнению многих специалистов [4,5,6] на сегодня рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ, разработанный рейтинговым агентством «РИА-Рейтинг» является наиболее признанным в России. Он публикуется, начиная с 2010 года, позиционирует тот или иной регион РФ на карте социального и экономического развития нашего государства.

В качестве источников информации для составления рейтинга используются: официальные данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Министерства финансов РФ, Министерства здравоохранения РФ, Центрального Банка РФ, другие открытые источники. При этом в состав рейтинга включены восемьдесят пять субъектов РФ.

Окончательным результатом вычисления рейтинга является ранжируемый список субъектов РФ, характеризующий их компаративные позиции по социальному и экономическому положению, позволяющий также определить региональную динамику развития.

Рейтинг рассчитывается ежегодно и в его состав включены семьдесят показателей, разбитые на одиннадцать групп, характеризующих основные составляющие качества жизни и ситуации в социальной сфере регионов.

Для составления рейтинга российских регионов по качеству жизни используются следующие группы индикаторов [7]:

- Уровень доходов населения;
- Занятость населения и рынок труда;
- Жилищные условия населения;
- Безопасность проживания;
- Демографическая ситуация;
- Экологические и климатические условия;
- Здоровье населения и уровень образования;
- Обеспеченность объектами социальной инфраструктуры;
- Уровень экономического развития;
- Уровень развития малого бизнеса;
- Освоенность территории и развитие транспортной инфраструктуры.

Анализируя используемые показатели, можно заметить, что достаточно большое их количество способствует более объективной оценке качества жизни как приоритетного критерия регионального социального развития. С другой стороны, их выбор осуществляется экспертами «РИА-Рейтинг», что не позволяет говорить об отсутствии субъективного подхода.

Позиции субъектов РФ в итоговом рейтинге определялись на основании интегрального рейтингового балла, который рассчитывался путем агрегирования рейтинговых баллов регионов РФ по всем анализируемым группам. Рейтинговый балл группы определялся путем агрегирования рейтинговых баллов показателей, входящих в группу, он имеет диапазон от 1 (наихудшее значение) до 100 (наилучшее значение).

При составлении Рейтинга регионов – 2019, использовались последние доступные на момент составления рейтинга данные – показатели 2018 – 2019 годов. В рейтинг включены все восемьдесят пять субъектов РФ.

Лидеры рейтинга регионов по качеству жизни показаны на Рисунке 1

Эксперты «РИА Рейтинг» отмечают, что социальное развитие регионов-лидеров коррелирует с экономическим развитием. Так, в частности, на первые десять регионов в целом приходится около 40% суммарного валового регионального продукта субъектов РФ, оборота розничной торговли и инвестиций в основной капитал.

На Рисунке 2 показаны регионы с самым низким качеством жизни.

По мнению специалистов рейтингового агентства для большинства регионов последней десятки имеет место тенденция увеличения сводного рейтингового балла. Однако дистанция до среднероссийского регионального уровня по-прежнему остается довольно значительной.

К несомненным плюсам описываемого рейтинга можно отнести возможность сравнительного анализа с данными прошлых периодов. Например, это позволяет выделить регионы-лидеры по росту позиций в рейтинге. Они показаны на Рисунке 3.

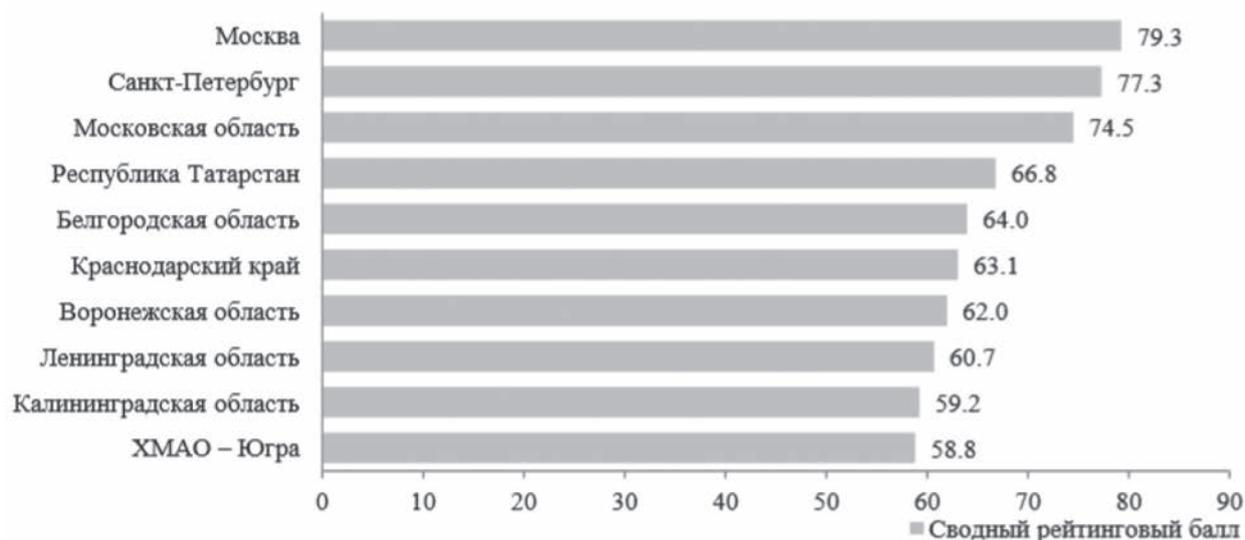


Рисунок 1. Лидеры Рейтинга регионов по качеству жизни – 2019

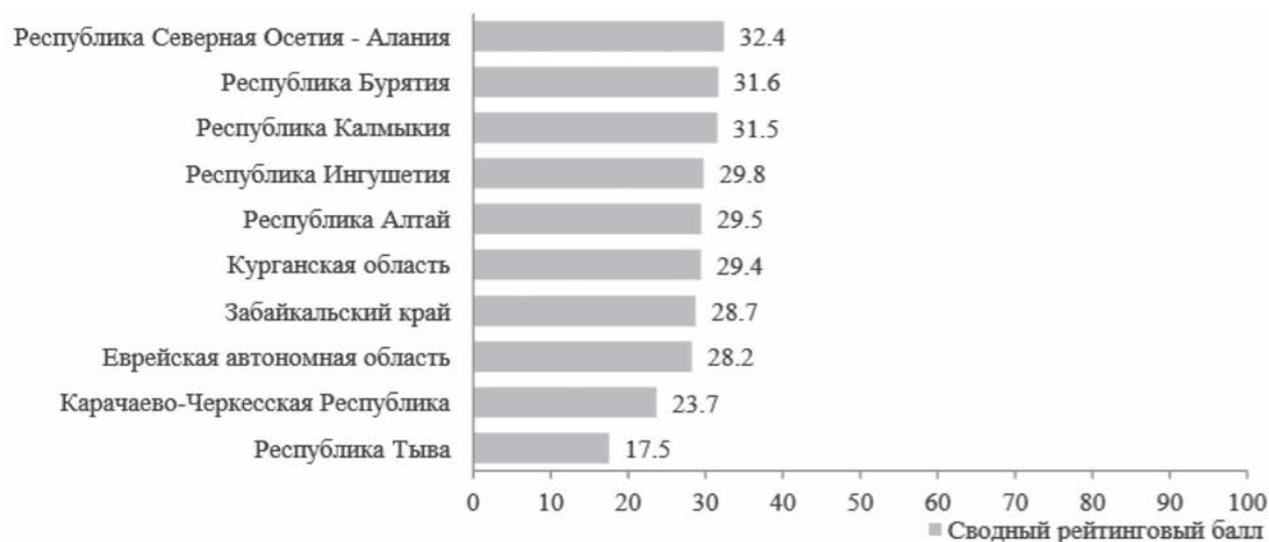


Рисунок 2. Аутсайдеры Рейтинга регионов по качеству жизни – 2019

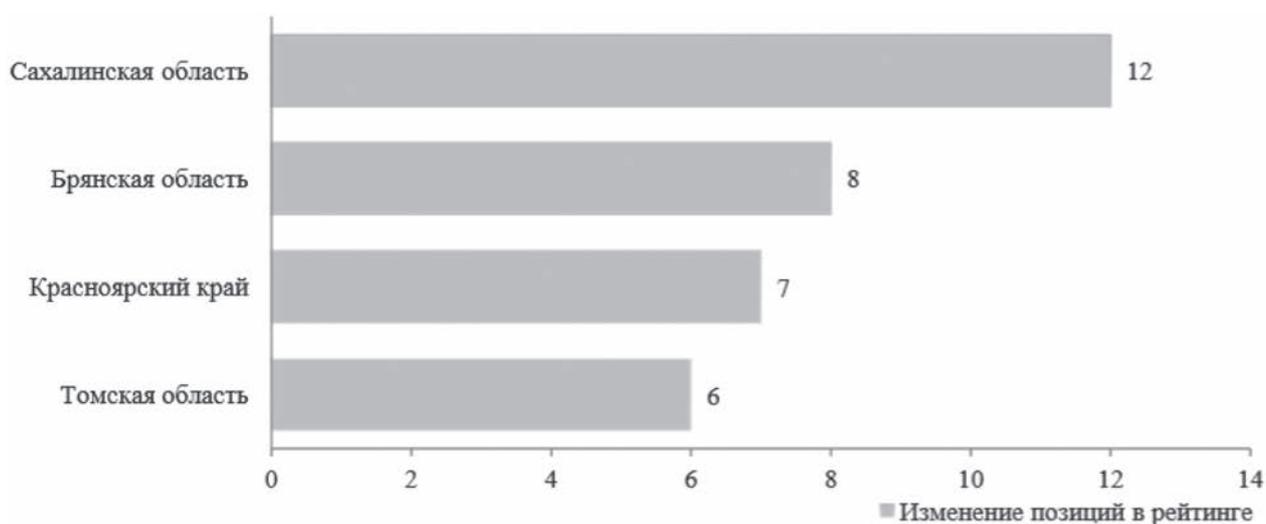


Рисунок 3. Лидеры по росту позиций в Рейтинге регионов по качеству жизни – 2019

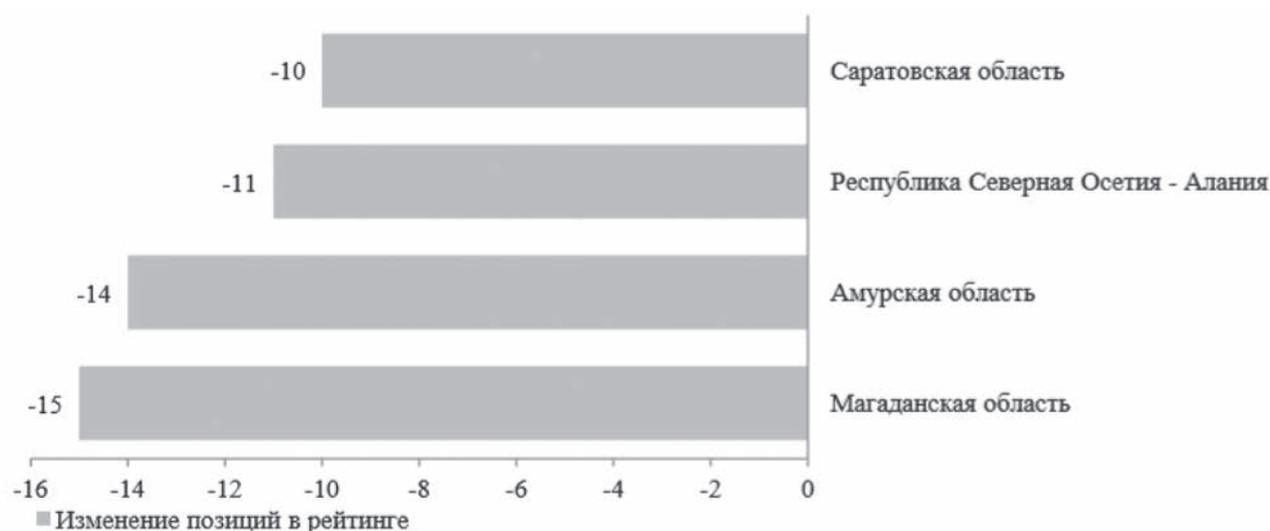
Вполне понятно, что данные регионы улучшили свои позиции по ряду показателей, включенных в состав расчета рейтинга и их социальное развитие за рассматриваемый период времени имеет положительную динамику.

И наоборот, можно выделить регионы с наиболее существенным понижением позиций в рейтинге. Они показаны на Рисунке 4.

Экспертами «РИА Рейтинг» объясняется снижение позиций в рейтинге данных регионов за счет негативного изменения каких-либо показателей. Очевидно, что ситуацию с социальным развитием в таких регионах за данный период времени нельзя признать удовлетворительной.

Можно также отметить, что использование значительного количества показателей снижает вероятность различных ошибок и повышает объективность полученных данных. Само рейтингование в своей основе несет компаративный принцип – регионы сравниваются по количественному показателю на фоне «существования» некоего эталона (с рейтинговой оценкой в 100 баллов).

На наш взгляд, принципы рейтингования агентства «РИА-Рейтинг» позволяют получить наглядную картину социального развития российских регионов в сравнительном и динамическом аспектах. Перспективы применения данного способа весьма очевидны также и при использовании других методик выбора исходных показателей для оценки.



**Рисунок 4. Регионы с наиболее существенным снижением позиций в Рейтинге регионов по качеству жизни – 2019**

#### Список литературы

1. Антипова И.Г. Профессиональные представления экспертов и экспертное оценивание / И.Г. Антипова // Профессиональные представления. – 2016. – № 1 (8). – С. 10-21.
2. Кузнецов С.В. Рейтинговая оценка качества жизни в российских регионах / С.В. Кузнецов, Ю.И. Растова, М.А. Растов // Экономика региона. – 2017. – № 1. – Т. 13. – С. 137-146.
3. Leontief Centre [Электронный ресурс] / МЦСЭИ «Леонтьевский центр». – Режим доступа: <http://www.leontief-centre.ru>.
4. Меньщикова В.И. Рейтинговая оценка в системе инструментария анализа уровня социально-экономического развития региона / В.И. Меньщикова, А.А. Бурмистрова // Актуальные вопросы экономических наук. – 2012. – № 24-1. – С. 150-155.
5. Кузнецов С.В. Рейтинговая оценка качества жизни в российских регионах / С.В. Кузнецов, Ю.И. Растова, М.А. Растов // Экономика региона. – 2017. – № 1. – Т. 13. – С. 137-146.
6. Устюжина О.Н. Методические основы разработки рейтинга социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / О.Н. Устюжина // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. – 2013. – № 2. – С. 79-84.
7. РИАРЕЙТИНГ [Электронный ресурс] / РИА Рейтинг. – Режим доступа: [https://riarating.ru/regions/index\\_2.html](https://riarating.ru/regions/index_2.html).

#### References

1. Antipova I.G. Professional'nye predstavleniya ekspertov i ekspertnoe otsenivanie / I.G. Antipova // Professional'nye predstavleniya. – 2016. – № 1 (8). – S. 10-21.

2. *Kuznetsov S.V.* Reitingovaya otsenka kachestva zhizni v rossiiskikh regionakh / S.V. Kuznetsov, Yu.I. Rastova, M.A. Rastov // *Ekonomika regiona*. – 2017. – № 1. – Т. 13. – С. 137-146.
3. Leontief Centre [Elektronnyi resurs] / MTsSEI «Leont'evskii tsentr». – Rezhim dostupa: <http://www.leontief-centre.ru>.
4. *Men'shchikova V.I.* Reitingovaya otsenka v sisteme instrumentariya analiza urovnya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona / V.I. Men'shchikova, A.A. Burmistrova // *Aktual'nye voprosy ekonomicheskikh nauk*. – 2012. – № 24-1. – С. 150-155.
5. *Kuznetsov S.V.* Reitingovaya otsenka kachestva zhizni v rossiiskikh regionakh / S.V. Kuznetsov, Yu.I. Rastova, M.A. Rastov // *Ekonomika regiona*. – 2017. – № 1. – Т. 13. – С. 137-146.
6. *Ustyuzhina O.N.* Metodicheskie osnovy razrabotki reitinga sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub'ektov Rossiiskoi Federatsii / O.N. Ustyuzhina // *Vestnik Astrakhanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*. – 2013. – № 2. – С. 79-84.
7. RIAREITING [Elektronnyi resurs] / RIA Reiting. – Rezhim dostupa: [https://riarating.ru/regions/index\\_2.html](https://riarating.ru/regions/index_2.html).

Северухин Кирилл Валерьевич,

аспирант, Московский финансово-промышленный университет «Синергия», Москва,  
79169428315@yandex.ru

## ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА В СТРОИТЕЛЬНОМ СЕКТОРЕ: АНАЛИЗ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

**Аннотация.** Статья посвящена обзору одной из проблем экономического развития России, связанной с возросшим объемом теневой экономики в строительной отрасли, где на компании строительного сектора в первой половине 2019 года пришлось 32% таких операций. Выявлено, что строительный сектор считается наиболее теневой сферой экономики. Автором определены причины и факторы, влекущие повышение степени теневых операций в строительной отрасли. Определены основные направления противодействия теневой экономике, включающие в себя: совершенствование законодательства в сфере регулирования финансово-хозяйственной деятельности субъектов строительства, увеличение финансирования за счет средств федерального бюджета государственных и муниципальных закупок на строительство.

**Ключевые слова:** теневая экономика, строительный сектор, работник, безопасность, финансовые услуги

Kirill V. Severukhin,

post-graduate student, Moscow financial-industrial University «Synergy», Moscow,  
79169428315@yandex.ru

## SHADOW ECONOMY IN THE CONSTRUCTION SECTOR: ANALYSIS AND COUNTERMEASURE

**Abstract.** The article reviews one of the problems of Russia's economic development related to the increased volume of the shadow economy in the construction industry, where companies in the construction sector accounted for 32% of such operations in the first half of 2019. It is revealed that the construction sector is considered the most shadowy sphere of the economy. The author identifies the causes and factors that lead to an increase in the degree of shadow operations in the construction industry. The main directions of counteraction to the shadow economy are defined, including: improvement of legislation in the sphere of regulation of financial and economic activities of construction entities, increase in financing from the Federal budget of state and municipal purchases for construction.

**Keywords:** the shadow economy, the construction industry, worker safety, and financial services

Строительный сектор занимает устойчивую позицию в российской экономике, и его удельный вес составляет 6,2% ВВП России. В свою очередь рост ВВП в России в 2019 году обусловлен развитием строительной отрасли в том числе, которая впервые вошла в список выгодных сфер финансирования [2]. Кроме того, строительная деятельность считается одним из основных источников экономического роста в смежных отраслях, а также в экономической деятельности большого и среднего бизнеса в регионах. Данную отрасль можно рассматривать как механизм создания рабочих мест для миллионов людей с различным уровнем квалификации. В соответствии со Стратегией развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года, более 50% совокупных инвестиций в основную капитал приходится на строительство зданий

(жилых и нежилых) и сооружений [8]. По данным Росстата объем вложений в строительный сектор в России за прошлый год увеличился на 5,3%, показав рекордные темпы роста за последние десять лет [6]. Такой динамике способствовало строительство стадионов к чемпионату мира по футболу и Крымского моста.

Строительная индустрия также играет ключевую роль в получении дохода как в формальном, так и в неформальном секторе, дополняя поступления в иностранной валюте от торговли строительными материалами. Исходя из этого нельзя отрицать факт теневизации экономики страны, в том числе и строительного сектора. Так, например объем теневой экономики России в 2018 году превысил 20 трлн руб., составив около 20% ВВП страны, что превышает расходы федерального бюджета на 2019 год (18 трлн руб.) [10].

Таким образом, целью настоящей статьи является попытка анализа теневой экономики в строительном секторе и предложение автором мер по ее противодействию.

Исследователь О.П. Смирнова, в свою очередь, считает, что теневые явления характерны для различного типа строительного бизнеса, где стремление ухода от легализации порождает нарушение экономической безопасности и социально-экономической стабильности строительного сектора [9].

По данным Центробанка РФ, строительство считается наиболее теневой сферой экономики. Это подтверждают информационные материалы по сомнительным операциям касаясь секторов экономики, сформировавших спрос на теневые финансовые услуги в первом полугодии 2019 года, которые представлены в Таблице 1.

Согласно оценке Центрального банка, подготовленной на основе данных его департамента финансового мониторинга и валютного контроля, за январь-июль 2019 года сомнительные финансовые операции активнее всего проводились компаниями строительного сектора. По данным регулятора, на компании строительного сектора первой половины 2019 года пришлось 32% таких операций. Вместе с тем основной спрос на теневые финансовые услуги в 2018-2019 годах формировался также в торговле (27%), секторе услуг (26%), производстве (14%), и в прочих сферах (1%) [7].

Данные показатели обуславливаются в первую очередь тем, что в строительной отрасли неофициально используется труд большого числа мигрантов, а в сфере торговли и ремонта распространены незарегистрированные производства, например автомастерские и шиномонтаж. Так, в неформальном секторе нашей страны стабильно трудится около 20% всех занятых или каждый пятый работающий россиянин. Среди 13,57 млн таких работников примерно 883 тыс., или 6,5% также имеют другую официальную работу, остальные же довольствуются исключительно «неформальными» трудовыми доходами.

С конца 2019 года численность неформально занятых постепенно снижалась, однако в марте 2020

года увеличилась на 5,3% к предыдущему месяцу (до 14,5 млн человек, причем сразу на 151 тыс. выросло число совмещающих официальную и неофициальную работу, где в преддверии длительной пандемии люди искали возможности для подработок), однако уже в апреле с началом нерабочих дней обвалилась на 10,8% (сразу на 1,56 млн человек, до 12,93 млн). В мае по мере снятия карантинных ограничений неформальная занятость вновь увеличилась на 5,8% (до 13,68 млн человек), а в июне сократилась на 0,8% (до 13,57 млн человек). Таким образом, за пандемический период с марта по июнь 2020 года неформальная занятость снизилась на 925 тыс. человек, а ее доля в общей занятости – почти на 1 процентный пункт [3].

Обычно весной и летом неформальная занятость (в строительной отрасли в частности) растет за счет прибытия работников из стран Казахстана, Узбекистана, Таджикистана. Однако в этом году карантин и кризисные явления в экономике существенно сузили возможности для неофициальной деятельности работников из стран СНГ.

В то же время следствием широкого распространения теневой экономики в строительной отрасли являются: игнорирование вопросов безопасности, привлечение низкоквалифицированной рабочей силы, систематические переработки, что ведет к авариям на стройках и протестам со стороны работников. При «серых» трудовых отношениях работник строительного сектора зачастую подписывает не трудовой договор, а гражданско-правовой, что лишает его большинства социальных гарантий. При этом официальная оплата, как правило, занижена по сравнению с реальной, что позволяет работодателю сэкономить на страховых отчислениях. Кроме того, вместо традиционной системы найма «работодатель-работник», в строительстве широко применяется схема, когда компания-подрядчик распадается на сеть субподрядчиков, подконтрольных материнской фирме и отвечающих за разные части работы. Они, в свою очередь, заключают договоры с суб-субподрядчиками, а те связываются с агентствами по аутсорсингу рабочей силы. Их менеджеры подключают так называемых бригадиров из стран с дешевой рабочей силой,

Таблица 1.

**Секторы экономики, формировавшие спрос на теневые финансовые услуги в первом полугодии 2019 года, % [7]**

Сектор экономики	Удельный вес теневых финансовых услуг, %
Строительство	32%
Торговля	27%
Услуги	26%
Производство	14%
Прочее	1%

которые привозят в Россию земляков. «В этой цепочке теряются и деньги, и юридическая суть трудовых отношений, и социальные гарантии, где трудовой мигрант не в состоянии проконтролировать, кто и как ему платит» [11]. Цепочка существует специально для того, чтобы в любом из звеньев можно было выводить деньги. В данном случае речь идет в том числе о незаконных схемах обналичивания средств ради уклонения от уплаты налогов, что является верным признаком нелегальной занятости.

Подобная практика привела к многочисленным трудовым конфликтам на стройках московского метро в 2015-2017 годах. Например, одна из компаний, исчезнувшая вместе с зарплатой сотен рабочих на сумму 8,8 млн руб., была субподрядчиком другой компании, ранее также задолжавшей своим сотрудникам, которая, в свою очередь, была связана с крупным застройщиком, который получал заказы от мэрии Москвы. В 2018 году такая же ситуация сложилась и на объектах «Метростроя» в Петербурге, после чего правительство расторгло контракты с компанией.

Исходя из этого, А.О. Афанасьева выделяет следующие факторы, влекущие повышение степени теневых операций в экономике, что также применимо и к строительной отрасли:

- экономическая ситуация в стране;
- высокий уровень налогообложения;
- низкий уровень жизни населения;
- высокий уровень безработицы;
- неэффективность институтов государственной власти;
- частые кризисные явления;
- существенные ограничения для ведения бизнеса [1, с.75].

Действительно, Россия переживает довольно непростой период своей истории, который связан с масштабным процессом коренного реформирования экономической и политической системы.

По данным МВФ теневая экономика и коррупция прочно укоренились в сильно регулируемой экономике со слабой администрацией. Это явление гораздо менее выражено в странах с сильными, хорошо регулируемые и эффективными государственными учреждениями. В этом можно убедиться, взглянув на экономическую ситуацию в странах бывшего Советского Союза в конце 1990-х годов. В то время теневая экономика Грузии оценивалась в 64 % ВВП, а в России – около 44 %.

Помимо этого, управляющий партнер экспертной группы Veta Илья Жарский говорит о том, что большой теневой сектор в России является следствием отсутствия стабильного законодательства в сфере экономики, в частности в сфере налогов и обязательных платежей [5]. Следовательно, одной из эффективных мер противодействия теневому сектору в строительной области является совершенствование законодатель-

ства в сфере регулирования финансово-хозяйственной деятельности субъектов строительного сектора.

В свою очередь, законодательные меры должны содержать нормы по повышению ответственности за ведение теневой деятельности и меры, направленные на легализацию теневого строительного бизнеса. В настоящее время нужны меры по ослаблению давления государства на бизнес. В частности, необходимо сократить число надзорных органов и инспекций, в то же время повысить эффективность самой системы контроля и надзора в стране. Необходимы мероприятия по стимулированию безналичного денежного оборота, где, например, юридическим и физическим лицам, получающим доходы на банковский счет и не обналичивающим их, можно учитывать часть уплаченного ими НДС.

Стоит заметить, что ввиду усиления конкурентной борьбы в строительной отрасли, ожидается спад количества заказов, что негативно отразится на вовлечении строителей в теневую экономику.

Последние расчеты показателей теневой экономики показывают, что в строительном секторе наблюдается небольшое улучшение (сокращение) по всем основным компонентам теневой экономики по конвертируемой заработной плате, незарегистрированным корпоративным доходам, незадекларированным сотрудникам и размеру коррупции, однако показатели теневой экономики все еще остаются значительными по сравнению с более развитыми странами. Руководители крупных российских строительных компаний указывают на специфику закупочной политики как на один из главных факторов, способствующих существованию теневой экономике в секторе, что на практике обычно проявляется в конкуренции за самую низкую цену. Руководители компаний также отмечают излишнюю бюрократичность в работе контролирующих органов.

Вместе с тем были опрошены строительные подрядчики для оценки воздействия COVID-19 и возможных решений по его снижению. Так например на территории Москвы и Московской области, начиная с марта 2020 года, был введен целый ряд ограничительных мер и запретов, которые в том числе затронули строительную отрасль. В частности, были установлены запреты на передвижение транспортных средств без специальных пропусков и ограничения на передвижение физических лиц, приостановлена деятельность предприятий и учреждений, отменены и перенесены массовые мероприятия, введен режим самоизоляции граждан и другие. Комплекс введенных ограничительных мер привел к фактической остановке деятельности на строительных объектах и связанных с ней бизнес-процессов, в том числе к перерывам в поставках материалов и оборудования, простоям спецтехники, продлению сроков хранения невостребованных в настоящий момент материалов и оборудования

и др. Таким образом, застройщики в московском регионе были вынуждены в кратчайшие сроки обеспечить приостановку строительных работ, урегулировать вопрос с выплатами привлеченным подрядчикам, продолжая при этом обслуживать дорогостоящие кредиты на реализацию соответствующих проектов.

Исходя из ограничительных мер, ведущих к фактической остановке деятельности на строительных объектах, государству необходимо незамедлительно рассмотреть вопрос об увеличении вложений финансовых средств в сектор через государственные и муниципальные закупки за счет средств федерального бюджета, включая минимизацию бюрократии,

необходимой для реализации этого процесса, и планирование привлечения финансирования в данный сектор экономики. Между тем, власти, признавая, что объем теневой экономики достигает 20% ВВП, видят решение скорее в налогообложении самозанятых и контроле над расходами населения, чем в дополнительном финансировании [4].

На наш взгляд, в условиях прогнозируемого экономического спада необходима еще более сильная поддержка для снижения рисков теневой экономики, что может быть достигнуто за счет предсказуемых объемов заказов и инвестиций в общественное строительство и объекты инфраструктуры.

### Список литературы

1. Афанасьева А.О. Особенности теневой экономики в различных по уровню развития экономики группах стран // Научные записки молодых исследователей. 2019. №3. С.74-82.
2. ВВП России в 2019 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://fincan.ru/articles/56\\_vvp-rossii-v-2019-godu/#h2\\_2](http://fincan.ru/articles/56_vvp-rossii-v-2019-godu/#h2_2) (дата обращения: 11.09.2020).
3. Выход из тени: неформальная занятость в период пандемии сократилась почти на миллион человек [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/vykhod-iz-teni-zanyatost/> (дата обращения: 12.09.2020).
4. Россия: теневая занятость на стройках ведет к авариям и забастовкам (Eurasianet, США) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://inosmi.ru/economic/20190902/245742914.html> (дата обращения: 19.09.2020).
5. Росстат измерил «невидимую» экономику России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030> (дата обращения: 15.09.2020).
6. Росстат отчитался о рекордном за десятилетие росте строительного сектора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/25/01/2019/5c4b26b89a7947d23370c4dd> (дата обращения: 20.08.2020).
7. Секторы экономики, формировавшие спрос на теневые финансовые услуги в первом полугодии 2019 года // Информационные материалы по сомнительным операциям [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://cbr.ru/Content/Document/File/83381/sectors\\_2019\\_1.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/83381/sectors_2019_1.pdf) (дата обращения: 26.08.2020).
8. Стратегия развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года // Гарант [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pravdaosro.ru/wp-content/uploads/2019/08/ПРОЕКТ-СТРАТЕГИИ-2030-v-05.08.2019.pdf> (дата обращения: 12.09.2020).
9. Смирнова О.П. Теневая экономика как системная угроза экономической безопасности строительного бизнеса России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. №3 (13). С.58-62.
10. Теневая экономика в России составила 20% ВВП страны [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.forbes.ru/biznes/372659-tenevaya-ekonomika-v-rossii-sostavila-20-vvp-strany> (дата обращения: 16.09.2020).
11. Eurasianet: почему в России строители уходят в тень [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://finovosti.ru/news/politika/eurasianet-pochemu-v-rossii-stroiteli-ukhodyat-v-ten> (дата обращения: 17.09.2020).

### References

1. Afanas'eva A.O. Osobennosti tenevoj ekonomiki v razlichnyh po urovnyu razvitiya ekonomiki gruppah stran // Nauchnye zapiski molodyh issledovatelej. 2019. №3. S.74-82. (s.75).
2. VVP Rossii v 2019 godu [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [http://fincan.ru/articles/56\\_vvp-rossii-v-2019-godu/#h2\\_2](http://fincan.ru/articles/56_vvp-rossii-v-2019-godu/#h2_2) (data obrashcheniya: 11.09.2020).
3. Vyhod iz teni: neformal'naya zanyatost' v period pandemii sokratilas' pochti na million chelovek [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/vykhod-iz-teni-zanyatost/> (data obrashcheniya: 12.09.2020).
4. Rossiya: tenevaya zanyatost' na strojkah vedet k avariyam i zabastovkam (Eurasianet, SSHA) [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://inosmi.ru/economic/20190902/245742914.html> (data obrashcheniya: 19.09.2020).
5. Rosstat izmeril «nevidimuyu» ekonomiku Rossii [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030> (data obrashcheniya: 15.09.2020).
6. Rosstat otchitalsya o rekordnom za desyatiletie roste stroitel'nogo sektora [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://www.rbc.ru/business/25/01/2019/5c4b26b89a7947d23370c4dd> (data obrashcheniya: 20.08.2020).
7. Sektory ekonomiki, formirovavshie spros na tenevye finansovyie uslugi v pervom polugodii 2019 goda // Informacionnye materialy po somnitel'nym operacijam [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [https://cbr.ru/Content/Document/File/83381/sectors\\_2019\\_1.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/83381/sectors_2019_1.pdf) (data obrashcheniya: 26.08.2020).

8. Strategiya razvitiya stroitel'noj otrasli Rossijskoj Federacii do 2030 goda // Garant [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://pravdaosro.ru/wp-content/uploads/2019/08/PROEKT-STRATEGII-2030-v.-05.08.2019.pdf> (data obrashcheniya: 12.09.2020).
9. *Smirnova O.P.* Tenevaya ekonomika kak sistemnaya ugroza ekonomicheskoj bezopasnosti stroitel'nogo biznesa Rossii // Innovacionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya. 2016. №3 (13). S.58-62.
10. Tenevaya ekonomika v Rossii sostavila 20% VVP strany [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://www.forbes.ru/biznes/372659-tenevaya-ekonomika-v-rossii-sostavila-20-vvp-strany> (data obrashcheniya: 16.09.2020).
11. Eurasianet: pochemu v Rossii stroiteli uhodyat v ten' [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://finovosti.ru/news/politika/eurasianet-pochemu-v-rossii-stroiteli-ukhodyat-v-ten> (data obrashcheniya: 17.09.2020).

**Сухина Юлия Валериевна,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры Государственной, муниципальной службы и менеджмента, РАНХиГС, Липецкий филиал, город Липецк,  
yuliya-sukhina@mail.ru

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

**Аннотация.** Предметом настоящей статьи выступают исследования развития практических подходов к оценке эффективности в условиях глобализации публичного управления, государственного управления, муниципального управления.

Целью настоящей статьи является выявление особенностей и подходов к формированию существующих систем оценки эффективности публичного управления, государственного управления, муниципального управления в условиях глобализации в зарубежных странах и в России; направления совершенствования системы оценки эффективности публичного управления в России в условиях глобализации, в том числе путем адаптации зарубежного опыта.

Методология данного исследования включала аналитический, сравнительный, формально-юридический методы. Результаты работы – это проведение анализа существующих систем и подходов к оценке эффективности публичного управления, государственного управления, органов государственной власти и местного самоуправления в условиях глобализации зарубежных стран и России; определение нового подхода к формированию системы оценки эффективности публичного управления в условиях глобализации в России; формулирование выводов о последующих направлениях совершенствования и внедрения системы оценки эффективности публичного управления в условиях глобализации в России.

Область применения результатов исследования включает в себя систему публичного, государственного и муниципального управления.

Выводы исследования могут быть применены для совершенствования управленческой, правовой регламентации и практики применения механизмов оценки эффективности в системе публичного, государственного и муниципального управления, дальнейшей трансформации системы оценки эффективности публичного управления на уровни государственного управления, а также на муниципальный уровень в единой парадигме системы публичного управления, которая строится в единой вертикали и на общих началах правового регулирования в России, для достижения стратегических целей государства в условиях глобализации.

**Ключевые слова:** публичное управление, глобализация, система оценки эффективности публичного управления, государственное управление, эффективность государственного управления, механизмы государственного управления, муниципальное управление, эффективность муниципального управления

**Yuliya V. Sukhina,**

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of State, Municipal Service and Management, RANEP, Lipetsk branch, Lipetsk,  
yuliya-sukhina@mail.ru

## IMPROVEMENT OF THE PUBLIC GOVERNANCE PERFORMANCE EVALUATION SYSTEM IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

**Abstract.** The subject of this article is research on the development of practical approaches to assessing efficiency in the context of globalization of public administration, public administration, and municipal administration.

The purpose of this article is to identify the features and approaches to the formation of existing systems for assessing the effectiveness of public administration, public administration, municipal administration in the context of globalization in foreign countries and in Russia; directions of improving the system for assessing the effectiveness of public administration in Russia in the context of globalization, including through the adaptation of foreign experience.

The methodology of this study included analytical, comparative, formal legal methods.

*The results of the work are an analysis of existing systems and approaches to assessing the effectiveness of public administration, public administration, state authorities and local self-government in the context of globalization of foreign countries and Russia; determination of a new approach to the formation of a system for assessing the effectiveness of public administration in the context of globalization in Russia; formulation of conclusions on the subsequent directions of improvement and implementation of the system for assessing the effectiveness of public administration in the context of globalization in Russia. The field of application of the research results includes the system of public, state and municipal administration.*

*The findings of the study can be applied to improve management, legal regulation and the practice of applying efficiency assessment mechanisms in the system of public, state and municipal administration, further transforming the system for assessing the effectiveness of public administration at the levels of state administration, as well as at the municipal level in a single paradigm of the public administration system, which is being built in a single vertical and on a common basis of legal regulation in Russia in order to achieve the strategic goals of the state in the context of globalization.*

**Keywords:** public administration, globalization, public administration efficiency assessment system, public administration, public administration efficiency, public administration mechanisms, municipal administration, efficiency of municipal administration

Проблемы управления и оценки его эффективности на уровне каждой страны в условиях современных тенденций развития глобализационных процессов в мировом сообществе являются актуальными для широкого круга зарубежных и отечественных ученых, которые рассматривают принципы, механизмы, систему, направления и особенности государственного управления стран. Однако определение и формирование понятия системы оценки эффективности публичного управления в условиях глобализации требует дальнейшего совершенствования.

Поэтому для формулирования наиболее подходящего определения понятия «системы публичного управления в условиях глобализации» необходимо отдельно рассмотреть определения таких понятий как «управление», «государственное управление», «публичное управление».

На сегодняшний день существует много подходов к определению понятия и природы управления. Этот багаж знаний формировался на протяжении исторических эпох и культур. В работах древних китайцев искусство управления – это властвования над жизнью и смертью (людей), умение назначать способных чиновников для выполнения определенных обязанностей и их контролировать [1].

Важным свойством управления является воздействие. Однако не каждое воздействие является управлением, поэтому наличие управления подразумевает под собой целеполагание. В любом случае должна быть цель, форма в которой осуществляется управление (идея, программа) и сам человек. Обязательным элементом в управлении в целом является ожидание результата. Именно от эффективности воздействия зависит желаемый результат.

Так, одним из научных подходов к определению сущности управления является отождествление его с реализацией власти. Другой научный подход

заключается в представлении управления как более широкого понятия, чем власть. В данном случае власть рассматривается как средство и форма управления человеком. В.М. Горшенев определял термин «управление» в качестве содержательного элемента, предполагающего способность властвования [2]. Третий подход заключается в представлении власти как обязательного условия, а не средства реализации управления. Управление как процесс упорядочения и согласования поведения людей невозможно без обладания чьей-то руководящей воли, будь то воля большинства либо того, кто лучше аргументирует свое решение [3].

В числе видов управления важная роль принадлежит государственному управлению. Его особенностью является базирование на законе, на конституции. Однако само понятие «государственное управление» в конституции Российской Федерации не закреплено. До сих пор с точки зрения законодательства данное понятие четко не регламентировано. Собственно и сам термин включает в себя вариативное количество элементов: создание институтов гражданского общества, институтов муниципального образования – это все элементы государственного управления. Исключение лишь составляет Федеральный закон от 28.06.2014 года № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где в статье 3 формулируется, что «государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [4].

Отсутствие общепринятого и общепризнанного понятия «государственное управление» обусловлено различными подходами к его интерпретации. Современные научные подходы представлены

в разных редакциях, в соответствии с одним из которых государственное управление определяется как деятельность государства (органов государственной власти), направленная на создание условий для наиболее полной реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами [5].

По мнению профессора Г.В. Атаманчука, сущность данного понятия заключается в его целевой ориентированности, общественной обусловленности и необходимости. В рамках данного подхода государственное управление Г.В. Атаманчук формулирует как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу [6].

Профессор Н.И. Глазунова акцентирует внимание на воздействие со стороны субъекта управления и определяет данное понятие как управляющее воздействие (государства как субъекта управления) на все общество, как реализацию публичной власти всех трех ветвей и всех уровней [7].

Государственное управление в своей деятельности функционирует непрерывно и постоянно, осуществляется путем объединения, регулирования, координации и контроля, а также применяет властно-принудительные государственные меры.

Стоит отметить, что в современной научной среде ведутся дискуссии относительно понимания термина «публичное управление». Так, профессор Понкин И.В. раскрывает сущность категории «публичное управление» в преломлении с восприятием государственного управления как властное управляющее воздействие на объекты управления (общественные отношения и их участников, процессы, феномены), реализуемое субъектами такого управления, то есть государством и уполномоченными им органами и лицами [7].

Один из основоположников теории публичного управления В.Е. Чиркин так формулировал публичное управление – это нормотворческая, распорядительная, контрольная, организационная и иная деятельность [8].

Среди других научных подходов стоит выделить рассмотрение публичного управления через категорию публичной власти.

Волков А.М. представляет публичное управление как результат своего рода общественного договора между государством и обществом [9].

Таким образом, ориентация публичного управления в большей мере направлена на взаимодействие с населением и представляется в виде действий органов публичного управления, основанных на акте

высшего исполнительного органа или законе в рамках их полномочий. В зоне ответственности этих органов осуществление государственной политики в условиях глобализации, общественное развитие, качество жизни в обществе по сравнению с уровнем других зарубежных стран глобального сообщества, национальная безопасность и экономическое развитие государства. Эффективная реализация данных направлений невозможна без встраивания во внешние политические и экономические процессы в условиях глобализации мирового сообщества.

Поэтому наиболее целесообразным в рамках данного исследования будет формирование понятия публичного управления как реализация влияния субъекта на объект управления путем реализации наиболее эффективных механизмов управления, в том числе путем реализации национальных проектов и иных государственно-политических программ, с учетом обратной связи со стороны субъекта управления и меняющейся внешней глобализационной среды, с целью достижения поставленных целей. Данный подход позволяет обосновать сущность публичного управления через его целевую природу, реализацию механизма управления и учитывает наличие определенной степени воздействия со стороны объекта управления, что позволяет не возводить данное понятие только как исполнительно-распорядительную деятельность субъектов управления. Результатом реализации данного понятия станет оценка эффективности публичного управления как составляющий элемент системы публичного управления в целом.

Ввиду того, что государство нельзя рассматривать как закрытую систему, которая действует в тесной взаимосвязи с иными системами-странами как элементами общей глобальной системы, важно понимать сущность разных подходов к соответствующей оценке эффективности на глобальном уровне. Россия является активным участником в мировом сообществе, поэтому необходимо понимать подходы к их формированию данной оценки с целью адаптации положительного опыта в рамках формирования самой системы, показателей и подходов к определению методологии оценки эффективности публичного управления в целом и, соответственно, органов власти на государственном и муниципальном уровнях.

Зарубежный опыт стран показывает применение различных практических подходов, позволяющих оценить уровень эффективности публичного, государственного управления. Так, на основе собственно разработанной методики Всемирный банк рассчитывает показатель государственного управления, представленный в виде интегральной оценки (Governance Research Indicator Country Snapshot) [10], который позволяет оценить эффективность государственного управления в разрезе стран по следующим состав-

ляющим государственного управления: подотчетность и мнение населения, удерживание коррупции, стабильность политических процессов и отсутствие мероприятий насильственного характера, верховенство закона, качество законодательной базы, уровень эффективности деятельности правительства.

В Канаде ежегодно оценивается эффективность государственного управления в рамках функционирования системы управленческой подотчетности (Management Accountability Framework) [11] на основе оценки следующих направлений: финансовое управление, управление результатами, управление персоналом, управление информацией и информационными технологиями.

Разработаны и применяются системы оценки качества на международном уровне. Под эгидой Европейской комиссии в 2000 году Европейским институтом государственного управления сформирован подход к оценке качества менеджмента органов государственной власти (Common Assessment Framework), основой которого является механизм самооценки, который также используется для повышения эффективности общественных организаций. Критериями оценки в рамках данной методики являются: 1) Возможности: лидерство; персонал; стратегия и планирование; партнерство и ресурсы; процессы; 2) Результаты: для населения; для потребителей; для персонала; ключевые результаты.

Существующая система оценки эффективности деятельности государственного управления России в целом, включая систему органов государственной власти, требует детального совершенствования и должна быть встраиваемой в новый сформированный подход к системе оценки эффективности публичного управления в России в целом, который должен включать и муниципальный уровень управления. При этом формирование данной системы должно строиться с учетом тенденций и динамики развития глобализации мирового сообщества при совместном взаимодействии с общественностью.

Одним из новых механизмов государственного управления выступает создание системы оценочных процедур. В Российской Федерации на уровне регионов оценивается результат деятельности органов исполнительной власти.

Ранее подобная система оценки включала в себя 11 показателей [12], затем были добавлены ряд показателей и их количество составляло 23 [13]. Данные показатели отражали не конкретные результаты государственно-управленческой деятельности органов власти, а общую социально-экономическую ситуацию в регионах, опосредованно зависящую от результатов функционирования государственных органов, и не учитывали общие мировые тенденции в части возможности возникновения экономического

кризиса, реализации глобализационных процессов в мировой экономике, иные социально-экономические тенденции. Количественная информация о показателях эффективности в основном формировалась на основе данных Росстата.

В настоящее время существующая система оценки эффективности детально совершенствуется, преодолевается формальный подход к выстраиванию рейтингов регионов. На сегодняшний день она осуществляется с применением методик расчетов по 15 показателям, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 года № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [14]: доверие к власти; уровень образования; производительность труда; рабочие места, характеризующиеся высокой производительностью; благоприятная среда городов; численность работников малого и среднего бизнеса; оплата труда; инвестиции; продолжительность жизни населения; доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям; семьи, улучшившие условия жилья; рост населения; уровень бедности; доступность жилья; качество окружающей среды.

Кроме того, в Российской Федерации проводится оценка эффективности результатов деятельности управляющего состава федеральных органов исполнительной власти, самих федеральных органов исполнительной власти на предмет обеспечения благоприятных условий для реализации бизнеса, также сформирован перечень показателей, позволяющий оценить уровень повышения энергетической эффективности.

На муниципальном уровне оценивается деятельность органов местного самоуправления с применением методик расчетов по 40 показателям в рамках Указа Президента Российской Федерации № 607 от 28.04.2008 года «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [15], входящих в состав разделов: образование на уровне дошкольного и общего, а также дополнительное; спорт и физическая культура; строительство жилья и его обеспечение граждан; сфера жилищно-коммунального хозяйства; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; организация муниципального управления; сфера культуры; независимая оценка качества предоставления организациями услуг в сферах охраны здоровья, культуры, социального обслуживания, образования; уровень экономического развития.

Однако на сегодняшний день существующая система оценивания результатов деятельности орга-

нов государственной власти Российской Федерации, местного самоуправления требует детального совершенствования и должна быть встраиваемой в новый сформированный подход к системе оценки эффективности публичного управления в России в целом.

Так, в Российской Федерации источником формирования результатов эффективности значительных показателей существующей системы оценки государственного управления, деятельности органов государственной власти, местного самоуправления остаются статистические показатели, характеризующие общие тенденции социально-экономического развития в целом без учета конкретного измеримого управленческого вклада.

Также стоит отметить, что реализация деятельности органов власти, как на государственном, так и на муниципальном уровнях, жестко регламентирована соответствующими полномочиями и бюджетной политикой на соответствующий год и плановый период, что вносит свои коррективы в приоритеты стратегического развития, как на уровне государства, так и его регионов и муниципалитетов.

При этом важно учитывать и тот фактор, что любая система, в том числе публичного управления, не является закрытой от внешних глобализационных факторов и выстраивание ее функционирования только в нормативно-правовой парадигме с результатами ее реализации в виде соответствующих рейтингов на сегодняшний день не является эффективным.

Уже сегодня в России осуществляются мероприятия в системе государственного управления, направленные на формирование оптимальной структуры органов государственной власти и местного самоуправления, а также повышение эффективности их деятельности.

В целях определения и повышения эффективности управления в госсекторе внедряются различные подходы. Так, на основе социологических опросов по реализации государственных услуг граждане оценивают деятельность руководящего состава федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, на законодательном уровне регулируются подходы к формированию системы и оценке государственного управления, которая ежегодно проводится в обязательном порядке и результаты которой доступны населению.

Вместе с тем, единой универсальной методологии к формированию системы и оценки эффективности публичного управления, которая была бы оптимальна для применения во всех органах государственной и муниципальной власти и на всех уровнях управления, включая муниципальный, не существует.

Поэтому, необходимым является разработка нового подхода к формированию системы оценки эффективности публичного управления, которая доста-

точно объемно охватит все ключевые особенности деятельности органов власти в условиях глобализации. Данный подход заключается в выстраивании системы публичного управления в парадигме взаимодействия «субъект-объект-субъект» с учетом внешнего воздействия глобализационных факторов, основных функций органов власти на государственном и муниципальном уровнях, одним из механизмов управления которой является оценка эффективности публичного управления (см. Рисунок 1).

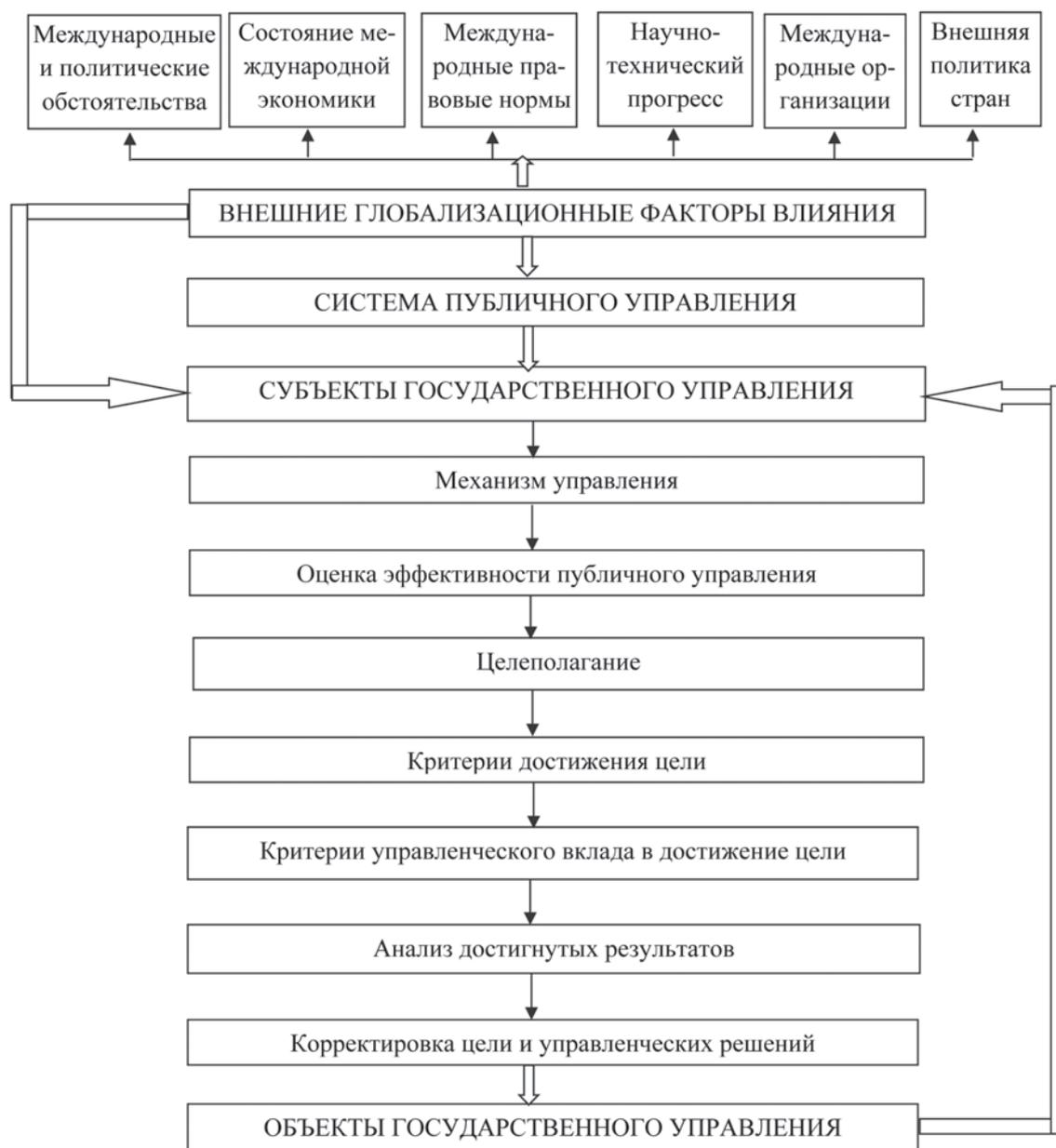
Сущность публичного управления, как и любого управления в целом, отражает ориентацию на целенаправленное изменение в интересах государства управляемого объекта. При этом важным фактором является понимание, что система оценки эффективности реализации публичного управления, как и система публичного управления в целом, не может быть закрытой и важно учитывать и внешние глобализационные факторы воздействия на нее при достижении стратегических целей государства. Эффект от реализации управленческой деятельности, в том числе учитывая государственный и муниципальный уровень, в конечном итоге измеряется уровнем достижения цели.

Функционирование данной системы осуществляются путем реализации механизма управления и функций управления, направленных на объект с учетом влияния объекта управления на субъект для достижения поставленных целей.

В современных тенденциях развития мирового сообщества трудно представить закрытую систему управления, в существование которой не вмешивались бы другие внешние факторы (международные и политические обстоятельства, состояние международной экономики, международные правовые нормы, научно-технический прогресс, международные организации, внешняя политика стран), которые, безусловно, отдельно влияют как на объект управления, так и на субъект управления, в определенной степени изменяя их отдельные элементы, цели и тому подобное. Поэтому изменения в функционировании объекта управления непременно приводят к изменениям в реализации управления субъекта управления.

Система оценки эффективности государственного управления должна формироваться на основе эффективной реализации механизма государственного управления, основными составляющими которого должны стать:

- 1) Целеполагание – постановка цели с указанием конкретных измеримых результатов;
- 2) Критерии достижения цели – совокупность оцифрованных показателей, характеризующих достижение цели;
- 3) Критерии управленческого вклада в достижение цели – совокупность измеримых оцифрованных показателей, показывающих степень воздей-



**Рисунок 1. Схема системы оценки эффективности публичного управления в парадигме взаимовлияния «субъект-объект-субъект» в условиях влияния внешних глобализационных факторов, как составляющая часть системы публичного управления**

ствия управленческого решения на достижение целевых показателей;

4) Анализ достигнутых результатов – сопоставление достигнутых результатов с запланированными, результаты значений показателей по достижению цели;

5) Корректировка цели и управленческих решений – при необходимости по достигнутым результатам и в случае не соответствия достигнутых результатов с запланированными внесение изменений в показатели достижения цели и управленческие решения.

Дальнейшие исследования предполагают трансформацию данной системы оценки эффективности публичного управления на уровни государ-

ственного управления, а также на муниципальный уровень в рамках парадигмы единой системы публичного управления, которая строится в единой вертикали и на общих началах правового регулирования в России, для достижения стратегических целей государства в условиях глобализации, которые, в свою очередь, проектируются на уровень регионов и муниципальных образований.

Таким образом, оценка тех или иных процессов в государственном и муниципальном управлении стала неотъемлемой частью содержания управленческой деятельности, одним из механизмов управления. Составляющие данного механизма могут быть

как правовыми, так и управленческими и организационными, носящими социально-ориентированный, стратегический характер.

В России проводится оценка результатов деятельности органов исполнительной власти на уровне региона, включая управленческий состав. Оценивается результат деятельности управленческого состава федеральных органов исполнительной власти и самих органов исполнительной власти федерального уровня по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, также сформирован перечень показателей для оценки в области повышения энергетической эффективности. На муниципальном уровне оценивается деятельность органов местного самоуправления.

Однако на сегодняшний день существующая в России система оценки эффективности государственной власти и местного самоуправления требует детального совершенствования и должна быть встраиваемой в новый сформированный подход к системе оценки эффективности публичного управления в целом.

Предложенный автором подход заключается в выстраивании системы публичного управления в парадигме взаимовлияния «субъект-объект-субъект» с учетом внешнего воздействия глобализационных факторов, основных функций органов государствен-

ной власти и местного самоуправления, одним из механизмов управления которой является оценка эффективности публичного управления. Данный механизм основан на целевой природе управленческой деятельности, формировании критериев достижения цели в условиях влияния внешних глобализационных факторов и конкретного управленческого вклада в их достижение.

Результатом реализации данного подхода является повышение лояльности и доверия населения к органам государственного управления и местного самоуправления, реализации публичного управления в целом. В едином взаимодействии государства и общества социальный эффект от реализации государственных программ и проектов, внедрения новых механизмов управления, будет значительно выше, как и эффективность публичного управления в целом.

Дальнейшие исследования предполагают трансформацию данной системы оценки эффективности публичного управления на уровне государственного управления, а также на муниципальный уровень в рамках парадигмы единой системы публичного управления, которая строится в единой вертикали и на общих началах правового регулирования в России, для достижения стратегических целей государства, которые, в свою очередь, проектируются на уровень регионов и муниципальных образований.

### Список литературы

1. *Конфуций. Изречения* / Конфуций // Политология: хрестоматия [сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин]. Москва: Гардарики, 2000. С. 80 – 88.
2. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. 258 с.
3. *Скуратов Ю.И.* Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционной теории и практики). Свердловск, 1987. 224 с.
4. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 года) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
5. *Энциклопедический словарь государственного управления* / Под ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинского, Ю.П. Сурмина. М.: НАГУ, 2010. 430 с.
6. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. 401 с.
7. *Государственное (административное) управление: учебник* / Глазунова Н.И. М., 2006. 254 с.
8. *Чиркин В.Е.* Публичное управление: учебник. М., 2004. 475 с.
9. *Волков А.М.* О юридической конструкции понятия «публичное администрирование» // Административное и муниципальное право. 2014. № 6 (78). С. 503–510.
10. The Worldwide Governance Indicators project [Electronic source] // The World Bank Group. Access mode: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (дата обращения: 01.10.2020).
11. The 2018-19 government-wide report [Electronic source] // Management Accountability Framework. Access mode: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html> (дата обращения: 01.10.2020).
12. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/83805/> (дата обращения: 02.10.2020).
13. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/114011/> (дата обращения: 03.10.2020).

14. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/121640/> (дата обращения: 03.10.2020).

15. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/63830/> (дата обращения: 04.10.2020).

### References

1. *Konfutsiy. Izrecheniya / Konfutsiy* // Politologiya: khrestomatiya [sost. prof. M. A. Vasilik, dots. M. S. Vershinin]. Moskva: Gardariki, 2000. S. 80 – 88.
2. *Gorshenev V.M. Sposoby i organizatsionnyye formy pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom obshchestve*. M., 1972. 258 s.
3. *Skuratov YU.I. Sistema sotsialisticheskogo samoupravleniya sovetskogo naroda (problemy konstitutsionnoy teorii i praktiki)*. Sverdlovsk, 1987. 224 s.
4. Federal'nyy zakon ot 28 iyunya 2014 goda № 172-FZ (v red. ot 3 iyulya 2016 goda) «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» // *Sobr. zakonodatel'stva RF*. 2014. № 26 (ch. I). St. 3378.
5. *Entsiklopedicheskiy slovar' gosudarstvennogo upravleniya / Pod red. YU.V. Kovbasyuka, V.P. Troshchinskogo, YU.P. Surmina*. M.: NAGU, 2010. 430 s.
6. *Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. Kurs lektsiy*. M.: Omega-L, 2004. 401 s.
7. *Gosudarstvennoye (administrativnoye) upravleniye: uchebnik / Glazunova N.I.* M., 2006. 254 s.
8. *Chirkin V.Ye. Publichnoye upravleniye: uchebnik*. M., 2004. 475 s.
9. *Volkov A.M. O yuridicheskoy konstruktsii ponyatiya «publichnoye administrirovaniye» // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo*. 2014. № 6 (78). S. 503–510.
10. The Worldwide Governance Indicators project [Electronic source] // The World Bank Group. Access mode: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (дата обращения: 01.10.2020).
11. The 2018-19 government-wide report [Electronic source] // Management Accountability Framework. Access mode: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html> (дата обращения: 01.10.2020).
12. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об отснке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/83805/> (дата обращения: 02.10.2020).
13. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об отснке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/114011/> (дата обращения: 03.10.2020).
14. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об отснке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/121640/> (дата обращения: 03.10.2020).
15. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об отснке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/63830/> (дата обращения: 04.10.2020).

**Туров Ростислав Сергеевич,**

кандидат философских наук, доцент кафедры Философии и социально-гуманитарных наук,  
Государственный аграрный университет Северного Зауралья, город Тюмень,  
turov.rostislav@yandex.ru

## ОСОБЕННОСТИ ПОНИМАНИЯ АУТЕНТИЧНОСТИ В СЕЛЬСКОМ ТУРИЗМЕ

**Аннотация.** В статье доказывается важность такого понятия как «аутентичность» применительно к сфере туризма в целом и сельского туризма в частности. На основе анализа диссертационных исследований и ряда публикаций автором сделан вывод о существовании базовых подходов к определению аутентичности: первый характерен для культурологических и философских работ, второй – для психологических. Определено, что в практике организации сельского туризма распространен первый подход, который носит изначально противоречивый, контрарный, характер. Сделан вывод о перспективности применения второго подхода в сфере сельского туризма.  
**Ключевые слова:** аутентичность, сельский туризм, опыт, экзистенциализм, продукт, бытие, сельская культура, культурология

**Rostislav S. Turov,**

candidate of Philosophical Sciences, associate professor, State Agrarian University of Northern Trans-Urals  
Department of Philosophy and Social Sciences, Tyumen,  
turov.rostislav@yandex.ru

## PECULIARITIES OF UNDERSTANDING AUTHENTICITY IN RURAL TOURISM

**Abstract.** The article proves the importance of such a concept as “authenticity” in relation to tourism in general and rural tourism in particular. Based on the analysis of dissertation research and a number of publications, it was concluded that there are basic approaches to the definition of authenticity: the first is characteristic of cultural and philosophical works, the second is for psychological ones. It was determined that in the practice of organizing rural tourism, the first approach is widespread, which is initially contradictory, contradictory in nature. The conclusion is made about the prospects of applying the second approach in the field of rural tourism.

**Keywords:** authenticity, rural tourism, experience, existentialism, product, being, rural culture, cultural studies

**Введение.** В 2019 году произошло существенное событие, касающееся сферы сельского туризма: была утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2035 года, в которой впервые появилось легально закрепленное его определение: «сельский туризм – вид туризма, который предполагает временное размещение туристов в сельской местности с целью отдыха и (или) участия в сельскохозяйственных работах без извлечения туристом материальной выгоды»[7]. Включение союза «или» позволяет расширительно толковать понятие сельского туризма, включая в него все возможные виды отдыха, которые можно осуществлять на территории «совокупности сельских населенных пунктов» (уже в понимании Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года[8]). Участие в сельскохозяйственных работах (их определение, кстати, действующее законодательство не содержит) уже не является суще-

ственным признаком сельского туризма. С одной стороны, это открывает возможность развития сельских территорий по различным направлениям, подразумевает возможности различных видов туризма (спортивного, экстремального, производственного и т.д.) в сельской местности. С другой стороны, требование уникальности торгового предложения туристского продукта сельского туризма предполагает формулировку его отличительных особенностей и специфики. Относительно часто в прессе, специальных изданиях, рекламе турфирм к туристскому продукту сельского туризма применяется прилагательное «аутентичный» (см. напр.: [4], [6], [13]). Вместе с тем, следует признать, что аутентичность применительно к сельскому туризму отражает существенно более сложный спектр явлений, нежели чем «уникальный», «отличающийся». Анализ содержания этого понятия применительно к сельскому туризму представляет собой предмет исследовательского интереса и предполагает его ха-

рактическую с различных точек зрения – как сугубо философских и культурологических, так и с точки зрения наук о личности.

**Целью** статьи выступает анализ ряда работ российских исследователей, посвященных проблеме аутентичности в целом и её проявлению в сфере туризма. Представляется важным показать особенности явления аутентичности в сельском туризме, каким образом оно соотносится со спецификой сельского туризма, каково понимание аутентичности при различных исследовательских подходах, и можно ли среди различных подходов к определению этого понятия найти нечто общее. В качестве рабочей **гипотезы** полагаем, что аутентичность – понятие изначально контрарное, обозначающее явление, которое противопоставляется ряду прочих, качественно отличающихся от него явлений.

**Результаты и обсуждение.** Ожидаемо вопрос аутентичности в философской традиции рассматривается в русле философии экзистенциализма, проблематика которой связана с уникальностью бытия человека, его конфликтом с окружающими и спецификой его эмоционально-психологического опыта жизни, проблема аутентичности проявляется во всей полноте, и, чаще всего, речь идёт об аутентичности бытия. Примером особого внимания российских философов к проблеме аутентичности в этом понимании может служить диссертационное исследование Е.И. Станченко, посвященное проблемам аутентичного бытия и отчуждения в работах религиозного экзистенциалиста Габриэля Марселя. Исследователь видит здесь аутентичное бытие противоположностью отчужденного бытия и указывает, что такая парадигма для экзистенциалистов имеет существенное значение. Важные для понимания категории аутентичности бытия выводы здесь связываются с причиной отчуждения: оно понимается как следствие доминирования жизненного модуса «иметь» вместо модуса «быть», а также закрепившегося в европейской мыслительной традиции понимания человеческого существования как совокупности рационалистически решаемых проблем. Условием же аутентичности бытия выступает преодоление эгоистического рационализма и изоляции от Другого[12]. Мы уже указывали на то обстоятельство, что сельский туризм выступает возможностью познания Другого, практическим способом соотнесения ценностных систем[15]. Достижение аутентичности бытия через контакт с Другим, с познанием его личностного и, что главное – повседневно-бытового существования – одна из целей осуществления сельского туризма субъектом туристической деятельности. Турист ищет новых эмоций, ощущений, которые бы могли обогатить его личный опыт, организатор тура удовлетворяет эту потребность. Остаётся только открытым вопрос: как именно будут формироваться условия по-

лучения этого опыта – исходя из запросов туриста, из собственных представлений организатора тура, или из реально существующей жизни Других?

Проблемы аутентичности личности в психологии затрагиваются в исследовании М.В. Рагулиной. Обнаруживая связь с экзистенциальным направлением в философии, автор полагает, что аутентичность следует понимать как свойство личности и постулирует существование аутентичной личностной установки. Аутентичность выступает качеством, которое является условием выбора собственного, уникального, авторского способа взаимодействия с окружением при каждом акте взаимодействия. Здесь же автор говорит о существовании аутентичной установки личности: совокупности приемов и практик, которые позволяют ей, с одной стороны, сохранить себя в меняющемся мире, с другой стороны, принять этот мир во всем его многообразии. Исследователь рассматривает аутентичную установку личности вместе с её противоположностями: ригидной и просоциальной установками. Просоциальная установка предполагает доминирование процессов ориентации на социальное одобрение, опору на внешнюю поддержку. Ригидная установка предполагает закрытость личности, связывается с трудностями социализации[10]. Здесь аутентичность понимается как некая идеальная форма поведения, принятия решений и организации внутреннего мира, обеспечивающая баланс общественных и личностных интересов. Аутентичность в таком понимании – разумный баланс между полной закрытостью личности и полной открытостью внешнему миру. Опять же, психологическое понимание аутентичности предполагает некое оптимальное решение поставленной совокупности проблем отношений «Я-Другие», что обнаруживает его связь с пониманием аутентичности в экзистенциальной философии. Специфика метода психологии связывается с измеримостью состояния аутентичности личностной установки, возможностью наблюдения проявления этой установки в поведении индивида. Такое наблюдение позволяет делать выводы о том, аутентична ли его психологическая установка, либо он пытается искать внешнего одобрения, либо, напротив, полностью закрывается от внешнего мира. В туристической деятельности, в частности, в сфере сельского туризма достижение данного баланса представляет отдельную проблему. С одной стороны, поиск внешнего одобрения приводит к формированию программ, которые изначально воспринимаются как неаутентичные и коммерциализированные (различные фестивали, праздники и ярмарки), которые при этом пользуются широким спросом со стороны потенциального потребителя турпродукта. С другой стороны, закрытость от внешнего мира сама по себе исключает возможности использования каких-либо жизненных и культурных практик в качестве потенциального ресурса сельского туризма.

Получение иного опыта здесь возможно только в «неорганизованном» и спонтанном формате, что вместе с тем не исключает манипуляций со стороны организаторов туров за счет возможности конструирования некоего симулякра, не имеющего никакого отношения к реальным практикам, но имеющего внешнюю привлекательность именно за счет закрытости, даже если она носит мнимый характер.

Применительно к сельскому туризму нами было показано, что современные понимания такого аспекта его развития как сельская культура могут быть весьма разнообразными и отражать различные точки зрения на её составляющие[14]. Аутентичность в понимании аспектов развития культуры рассматривается с позиций такой категории как «благо» в работе Ю.Л. Игнатюк. Автор оперирует понятием блага в качестве критериального основания аутентичности культуры, решая задачу определения культуры как сложного и многомерного явления в свете её противопоставления антикультуре[3]. Благо и антиблаго понимаются исследователем как основания аутентичности культуры. В таком подходе можно отметить, как минимум, три спорных момента. Первый заключается в принципиальной возможности безболезненной замены конструкции «критериальное основание аутентичности» чем-то ещё, например, такими понятиями как «сущность», «содержание», «специфика» – насколько это принципиально поменяет исследовательский подход. Второй спорный момент: можно ли вместо понятия «культура» использовать иное близкое понятие, концептуально связанное с понятиями блага и антиблага как противоположностями, например «нравственность» или «духовность». Третий спорный момент заключается в принципиальной возможности применимости концепции аутентичности к антикультуре: можно ли говорить, что антиблаго выступает критериальным основанием аутентичности антикультуры, либо антикультура в принципе не может быть аутентичной? Наконец, применимость понятия блага к туристскому продукту, в том числе, в сфере сельского туризма, изначально противоречива, так как определения блага и ценности в экономике, частью которой является туризм как сфера услуг, носит всё же отличающееся от принятого в философии и культурологии значение. С экономической точки зрения всё, что имеет ценность, обращается на рынке и подчиняется законам спроса и предложения, уже является благом. Если же продолжать рассуждение в духе того, что благо составляет основу культуры, то свойство аутентичности сельского туризма будет связываться с сохранением каких-либо ценностей, традиций – всего того, что считается утраченным, а сельская повседневность и организация жизни в силу своей консервативности способствует сохранению этих ценностей и традиций, что само по себе являет-

ся благом. Этому корреспондирует точка зрения В.В. Аверьянова, который полагает, что иерархичность и целостность традиции обеспечивается как раз за счет аутентичности как аспекта традиции-самосознания[1]. Такой подход к культуре и традиции имеет право на существование, однако сложно совместим с возможностью изменчивости и многоплановости культуры в целом и сельской культуры в частности.

Тенденция контрарного понимания аутентичности как концепта прослеживается и в социологии. Так, аутентичность понимается социологом Д.В. Ивановым как противоположность виртуальности: в понимании исследователя аутентичность бунтует против виртуальности, противопоставляя себя воспроизводимости, поддельности виртуального мира, его симуляционного (в терминологии Ж. Бодрийяра) характера. Противопоставление происходит, в том числе, в сфере экономики: предполагается, что бунт аутентичности реализуется как альтернатива гламуру, трендам и засилию брендов[2]. Применительно к сфере сельского туризма эту точку зрения можно понимать как одну из форм реализации торгового предложения. В сфере туризма и отдыха, несмотря на стремление индивидуализировать продукт, также имеются собственные трендовые и модные течения: классическим примером могут служить массовые выезды россиян на турецкие и египетские курорты со слабо различающимися между различными турфирмами досуговыми практиками. Сельский туризм на этом фоне выглядит как противоположность общему тренду в туризме и, соответственно, проявление аутентичности, потому как в ходе такого туризма у потребителя появляется совершенно необычный, отличный от прочей части туристов, опыт. Однако возникает вопрос: в случае возросшей популярности сельского туризма отрасль может столкнуться с тем, что при позиционировании продукта возникнут как мейнстримные маршруты сельского туризма, пользующиеся спросом, так и более необычные разновидности туристского продукта. Иными словами, при таком подходе первичен тренд, а не аутентичность как таковая, и даже «бунт аутентичности» (выражение Д.В. Иванова) в случае успеха рискует превратиться в магистральное направление со слабо предсказуемыми тенденциями развития в дальнейшем.

Интересным в связи с социологическими исследованиями представляется подход Л.Я. Рахмановой, который характеризуется тем, что аутентичность понимается в контексте изучения индивидуальной идентичности, связывается с уникальностью и подлинностью, предполагает самокритичность и рефлексивность. Особенно следует отметить, что это «источник новизны в самом себе», то есть, свой, присущий конкретному человеку способ самосоотнесения компонентов идентичности[11]. Здесь понимание аутентичности предполагает связь с психологическими исследованиями, которые были охарактери-

зованы выше. Ценно здесь то, что аутентичность как свойство личности предполагает возможности для собственного развития и рефлексии человека, оно предполагает поиск личного опыта и принципиально несводимо к групповой идентичности. Нужно признать, что такое понимание аутентичности несколько выбивается из привычного для сферы туризма, потому как потенциально связывается с «поисками себя», на что в практике реализации продуктов сельского туризма внимания не обращается ни с точки зрения их продвижения для потенциального потребителя, ни с точки зрения технологии формирования продукта.

Признание сельской культуры как объективно существующего признака сельского туризма побуждает обратиться к исследованиям, связанным с межкультурной коммуникацией и туризму как способу организации такой коммуникации. В связи с этим определенный интерес представляет диссертационная работа Е.В. Мошняги, в которой автором разрабатывается также и проблема аутентичности. Под аутентичностью философ понимает важное условие реализации туристского опыта, характеризующего подлинность такового. При этом автор выделяет собственно аутентичность опыта туриста и аутентичность туристского объекта, отмечая, что осознание себя возможно и при контакте с неаутентичным объектом. Автором выделены типы туристов, ожидающих определенный уровень аутентичности туристского объекта (дестинации), а также разнообразие аутентичности искомого туристского опыта[5]. Здесь мы снова обнаруживаем связи с социологическими и психологическими исследованиями, где аутентичность применяется не столько к объекту, на который направлен опыт, но на сам опыт человека – он тоже может описываться как аутентичный, и, как было показано в исследовании, даже быть таковым при контакте с неаутентичными объектами. Смысл здесь в том, что аутентичность туристского объекта всегда в определенной степени дискурсивна, в то время как для конкретного человека аутентичность собственного опыта бесспорна.

**Выводы.** Можно отметить, что понимание аутентичности может быть более контрарным и менее контрарным. Более контрарное понимание присуще социологическим и большинству культурологических

исследований, оно связывается с такими понятиями как «идентичность», «традиция». Применительно к организации туристской деятельности аутентичность здесь отражает некую связанность туристского продукта с неизменностью, ценностями, претендующими на звание вечных, стабильных. Противоположностью аутентичности здесь выступает непостоянство, искусственность, неискренность. Сельский туризм при таком подходе выступает формой взаимодействия с традиционной культурой, способом ощущения собственной сопричастности этим ценностям. Такой подход в современных практиках сельского туризма представляется наиболее распространенным, так как удовлетворяет сложившийся спрос.

Менее контрарное понимание аутентичности присуще психологическим и ряду культурологических и философских исследований. Здесь аутентичность связывается с внутренним опытом человека и выступает формой обнаружения себя при взаимодействии с другими людьми при межкультурных коммуникациях. Туризм здесь выступает способом переживания личного экзистенциального опыта, связан с пониманием себя. В настоящее время для сельского туризма потенциал такого понимания аутентичности пока не задействован в полной мере.

Сложившаяся разница в культурологических исследованиях аутентичности в туризме, как представляется, связана с различными точками зрения на первичность стабильности или развития в процессе взаимодействия различных культур. Ориентация исследователя на приоритет стабильности в культуре будет с высокой степенью вероятности свидетельствовать о разделении им подхода к аутентичности как способу обеспечения такой стабильности при межкультурных взаимодействиях. Напротив, признание за культурой текучести, взаимодействия и взаимного влияния различных типов культур друг на друга актуализирует понимание аутентичности в рамках собственного, личного опыта. Знание о разных подходах к пониманию аутентичности может влиять на формирование программ развития сельского туризма в регионах, а также отдельных туристических маршрутов, так как предполагает учет потребностей различных целевых аудиторий.

### Список литературы

1. *Аверьянов В.В.* Традиция как методологическая проблема в отечественной культурологии XX века : автореферат дис. ... доктора философских наук : 24.00.01 / Аверьянов Виталий Владимирович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. – Москва, 2011. – 38 с.
2. *Иванов Д.В.* Глэм-капитализм: общество потребления в XXI веке // Журнал социологии и социальной антропологии. 2011. Т. 14. № 5. С. 9-28.
3. *Игнатюк Ю.Л.* Благо как критериальное основание аутентичности культуры : автореферат дис. ... кандидата философских наук : 24.00.01 / Игнатюк Юлия Леонидовна; [Место защиты: Алт. гос. ун-т]. – Тюмень, 2013. – 20 с.
4. *Лебедева И.В., С.Л. Копылова.* Методическое пособие «Сельский туризм как средство развития сельских территорий» / Лебедева И.В., Копылова С.Л. — Москва: АНО «АРСИ», 2018. – 164 с.

5. *Мошняга Е.В.* Концептное пространство межкультурной коммуникации в системе международного туризма: автореферат дис. ... доктора философских наук : 09.00.13 / Мошняга Елена Викторовна; [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т]. – Москва, 2011. – 42 с.
6. *Никольская О.* Деревенский формат // Российская газета. 2009. № 192 (5016).
7. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.
8. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 N 151-р (ред. от 13.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.
9. Отдых в деревне, сельский туризм [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rusadventures.ru/activities/46.aspx>
10. *Рагулина М.В.* Аутентичность как психологический ресурс самоорганизации личности : автореферат дис. ... кандидата психологических наук : 19.00.01 / Рагулина Марина Владимировна; [Место защиты: Дальневост. гос. ун-т путей сообщ.]. – Хабаровск, 2007. – 24 с.
11. *Рахманова Л.Я.* Социокультурная идентичность населения Соловецких островов : автореферат дис. ... кандидата социологических наук : 22.00.06 / Рахманова Лидия Яковлевна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т]. – Санкт-Петербург, 2015. – 26 с.
12. *Станченко Е.И.* Аутентичное бытие и отчуждение в религиозно-философской антропологии Габриэля Марселя : автореферат дис. ... кандидата философских наук : 09.00.13 / Станченко Екатерина Игоревна; [Место защиты: Юж. федер. ун-т]. – Ростов-на-Дону, 2009. – 26 с.
13. *Трухачев А.В.* Проблемы классификации сельского туризма // Сервис в России и за рубежом. 2014. №8 (55). С. 56-69.
14. *Туров Р.С.* Повседневная сельская жизнь и сельская культура в контексте развития сельского туризма: специфика современных подходов к исследованию // Манускрипт. 2019. Т. 12. № 10. С. 214-218.
15. *Туров Р.С.* Философский анализ сельского туризма // Манускрипт. 2018. № 5 (91). С. 94-97.

#### References

1. *Aver'yanov V.V.* Tradiciya kak metodologicheskaya problema v otechestvennoj kul'turologii XX veka [Tradition as a methodological problem in Russian cultural studies of the 20th century]. Abstract of Doctor's degree dissertation. Moscow, 2011, 38 p. (in Russian)
2. *Ivanov D.V.* Glam-capitalism: consumer society in the 21st century // Zhurnal Sociologii I Social'noj Antropologii [The Journal Of Sociology And Social Anthropology], 2011, Vol. 14, № 5, 9-28 pp. (in Russian)
3. *Ignatyuk YU.L.* Blago kak kriterial'noe osnovanie autentichnosti kul'tury [Good as a criterion basis for the authenticity of culture]. Abstract of Ph. D. thesis. Tyumen, 2013, 20 p. (in Russian)
4. *Lebedeva I.V., S.L. Kopylova.* Sel'skij turizm kak sredstvo razvitiya sel'skih territorij [Rural tourism as a method of developing rural areas] Moscow, 2018, 164 p. (in Russian)
5. *Moshnyaga E.V.* Konzeptnoe prostranstvo mezhkul'turnoj kommunikacii v sisteme mezhdunarodnogo turizma [Concept space of intercultural communication in the system of international tourism]. Abstract of Doctor's degree dissertation. Moscow, 2011, 42 p. (in Russian)
6. *Nikol'skaya O.* Village format // Rossijskaya gazeta [Russian Gazette], 2009, № 192. (in Russian)
7. Ob utverzhdanii Strategii razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii na period do 2035 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 20.09.2019 № 2129-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2019. № 39. St. 5460. (in Russian)
8. Ob utverzhdanii Strategii ustojchivogo razvitiya sel'skih territorij Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 02.02.2015 N 151-r (red. ot 13.01.2017) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2015. № 6. St. 1014. (in Russian)
9. Otdyh v derevne, sel'skij turizm [Rest in the countryside, rural tourism]// URL: <http://www.rusadventures.ru/activities/46.aspx>(in Russian)
10. *Ragulina M.V.* Autentichnost' kak psihologicheskij resurs samoorganizacii lichnosti [Authenticity as a psychological resource of personality self-organization]. Abstract of Ph. D. thesis. Khabarovsk, 2007, 24 p. (in Russian)
11. *Rahmanova L.Ya.* Sociokul'turnaya identichnost' naseleniya Soloveckih ostrovov [Sociocultural identity of the population of the Solovetsky Islands]. Abstract of Ph. D. thesis. St.Petersburg, 2015, 26 p. (in Russian)
12. *Stanchenko E.I.* Autentichnoe bytie i otchuzhdenie v religiozno-filosofskoj antropologii Gabrielya Marselya [Authentic being and alienation in the religious and philosophical anthropology of Gabriel Marcel]. Abstract of Ph. D. thesis. Rostov-on-Don, 2009, 26 p. (in Russian)
13. *Trukhachev A.V.* The problem of classifying rural tourism // Servis v Rossii i za rubezhom [Services In Russia And Abroad], 2014, №8 (55), 56-69 pp. (in Russian)
14. *Turov R.S.* Modern approaches to studying rural everyday life and rural culture in the context of rural tourism development// Manuscript [Manuscript], 2019, Vol. 12, № 10, 214-218 pp. (in Russian)
15. *Turov R.S.* Philosophical analysis of rural tourism // Manuscript [Manuscript], 2018, № 5, 94-97 pp. (in Russian)

**Чеплухов Евгений Викторович,**

старший оперуполномоченный по особо важным делам ГУСБ МВД России,  
слушатель Академии управления МВД России, Москва,  
yrist777777@gmail.com

**Гостев Александр Николаевич,**

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры Теории и методологии  
государственного управления, Академия управления МВД РФ, Москва,  
Gostevan@inbox.ru

**Демченко Максим Владимирович,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической  
деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва,  
demchenkomv@mail.ru

## ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Аннотация.** В статье на основе результатов конкретного социологического исследования раскрываются: со-  
временные особенности организации управления органом внутренних дел Российской Федерации; сложность,  
неопределенность российских общественных отношений в правоохранительной сфере; структура и функции  
органов внутренних дел; теоретические основы управления органами внутренних дел; современная стати-  
стика преступности; факторы, обуславливающие необходимость повышения уровня качества организации  
управления органом внутренних дел; актуальные пути совершенствования организации управления органом  
внутренних дел Российской Федерации (рационализация организационной структуры управления; оптимизация  
нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность органов внутренних дел; обеспечение общественного  
контроля процесса организации управления органом внутренних дел; повышение эффективности деятельности  
кадровых служб); значение, функции, особенности и трудности деятельности, эффективность службы собствен-  
ной безопасности – структуры в системе внутренних дел, обеспечивающей повышение уровня законности при  
организации управления.

**Ключевые слова:** организация, управление, орган внутренних дел, социология, общественные отношения в правоохранительной  
сфере, правоохранительная практика, преступность, организационная структура, нормативная правовая база, теоретические  
основы, общественный контроль, кадровая служба, кадровый резерв, служба собственной безопасности, полиция, аттестация  
кадров, служебная проверка, правовая защищённость сотрудников, результативность деятельности, институты гражданского  
общества, политические партии, религиозные организации, контроль, общественное мнение, информация, традиции

**Evgeny V. Cheplukhov,**

senior operative for especially important cases of the Main Directorate of Security of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia, student of the Academy of Management of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia, Moscow,  
yrist777777@gmail.com

**Alexander N. Gostev,**

Doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of the Department of Theory and Methodology of Public  
Administration, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Moscow,  
Gostevan@inbox.ru

**Maxim V. Demchenko,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal Regulation of  
Economic Activity of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Financial University  
under the Government of the Russian Federation", Moscow,  
demchenkomv@mail.ru

## ORGANIZATION OF MANAGEMENT OF THE INTERNAL AFFAIRS BODY OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOCIOLOGICAL ASPECT

**Abstract.** *The article on the basis of the results of a specific sociological study reveals: modern features of the organization of management by the internal affairs body of the Russian Federation; complexity, uncertainty of Russian public relations in the law enforcement sphere; structure and functions of internal affairs bodies; Theoretical foundations for the management of internal affairs bodies; current crime statistics; Factors that make it necessary to improve the quality of management of the internal affairs body; current ways to improve the organization of management of the internal affairs body of the Russian Federation (rationalization of the organizational structure of management; optimization of the regulatory framework governing the activities of internal affairs bodies; ensuring public control over the organization of management by the internal affairs body; improving the efficiency of human resources services); the importance, functions, peculiarities and difficulties of activities, the effectiveness of the internal security service – a structure in the internal affairs system that ensures an increase in the level of legality in the organization of management.*

**Keywords:** organization, management, internal affairs body, sociology, public relations in law enforcement, law enforcement practice, crime, organizational structure, normative legal framework, theoretical foundations, public control, personnel service, personnel reserve, own security service, police, personnel certification, official audit, legal protection of employees, performance, civil society institutions, political parties, religious organizations, control, public opinion, information, traditions

**Введение.** Результаты наблюдения показывают, что российские общественные отношения, которые в границах установленной законодательством ответственности регулируются органами внутренних дел, становятся все более сложными, трудными для прогнозирования и противоречивыми. Априори, от этого начинает значительно не дорабатывать один из основных институтов гражданского общества – система прав и свобод человека, что создает, как показывают события в Украине, Белоруссии, США, Франции и во многих других странах, сложнейшие проблемы в обеспечении национальной безопасности государства. В этих условиях политическое руководство нашей страны с целью обеспечения устойчивого развития государства, защиты от внешних и внутренних угроз и опасностей инициировало изменения в Конституции России. Нависшая опасность международного социального катаклизма заметна и в общественном сознании населения [13], о чем свидетельствует интерпретация (объяснение) результатов голосования по поправкам в основном законе страны, которое завершилось 1 июля 2020 года. Как известно, за изменения части положений Конституции России проголосовало 77,92% имеющих право выбора участвующих в голосовании граждан [16]. Этот факт обуславливает необходимость для всех структур федеральной исполнительной власти повышать уровень качества выполнения своей работы. Безусловно, обеспечение общественного порядка, безопасности, защиты прав и свобод граждан, их жизни, здоровья и других условий комфортной, благоприятной жизни – сфера ответственности полиции, как основной части единой централизованной системы МВД России [2,3], которая включает центральный аппарат, территориальные органы, образовательные, научные, медицинские организации, окружные управления материально-

технического снабжения, заграничный аппарат, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел [3, п. 14]. Очевидно, что органы внутренних дел остаются важнейшим социальным институтом общества, поэтому нуждаются в совершенствовании организации управления адекватном изменяющимся общественным условиям. Полиция же – составная часть федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Ее работу организует в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции. Нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции в пределах установленной штатной численности органов внутренних дел определяются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел [2].

Очевидно, что управление – это наука и искусство, а потому сложнейший вид деятельности, которым должны заниматься не случайные люди, а личности с психологической ориентированностью на подобный труд, обученные теории и имеющие большой опыт практической деятельности. Общественный опыт свидетельствует, что любая неточность в организации управления становится системной ошибкой, которая неминуемо приводит к поражению (крупному ущербу), а в перспективе к снижению уровня социально-экономического состояния населения [9, с. 46]. Хорошо организованное управление сопряжено с такими показателями, как: культура, цивилизованность,

безопасность, защищенность, перспективность прогрессивного развития человека, общества, государства [11, с. 87].

Как показывают результаты анализа документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, только за 7 месяцев 2020 года в России зарегистрировано 1 189 457 преступлений, в том числе 327 628 тяжких и особо тяжких. Из указанного количества сотрудниками органов внутренних дел выявлено 1 116 271 (93,85%) и 311 655 (95,12%) преступлений соответственно. К сожалению, за указанный период времени остались нераскрытыми 476 138 преступлений [14].

Результаты опроса экспертов показали рейтинг факторов, обуславливающих необходимость повышения уровня качества организации управления органов внутренних дел:

1. Цифровизация (роботизация), электронная информатизация и, обусловленное ими, появление новых видов сложных в раскрытии преступлений;
2. Интенсивное разрушение традиционной общественной культуры (нравственности, патриотизма, солидарности);
3. Несовершенство правовых и ограниченность материально-технических, кадровых и иных ресурсов органов внутренних дел (например, либерализация ответственности за экономические преступления и другое);
4. Пассивность деятельности, низкий уровень мотивации участия институтов гражданского общества в работе структур внутренних дел;
5. Быстрота, широта и радикальность социально-экономических перемен (см. Рисунок 1).

Публичная деятельность становится все более «прозрачной», открытой, гласной. Сегодня общество за двое суток получает такой же объем информации, каким оно обменивалась ранее за 1000 лет. В этой связи, системы управления всех институтов общества подвергаются новым опасностям и угрозам, связанными с развитием цифровых технологий. Результаты опроса респондентов показывают, что, например, будут множиться различного вида преступления, в том числе экономические (см. Рисунок 2).

Прогнозируется, что будет расти число людей, пострадавших от преступлений, связанных с информационными технологиями, что, априори, повысит уровень недоверия к власти, подорвет мотивацию населения на созидательный труд. В этой связи, актуальным становится создание новых и совершенствование имеющихся структур в территориальных органах внутренних дел, специализирующихся на раскрытии правонарушений с применением цифровых технологий (роботизации).

**Цель статьи** – разработка и обоснование предложений по совершенствованию организации управления органом внутренних дел Российской Федерации в современных условиях.

**Задачи** – раскрыть понятие организации управления органом внутренних дел Российской Федерации, определить проблемные вопросы в управленческой деятельности, привести аргументы о необходимости совершенствования организации управления органом внутренних дел.

**Гипотеза** – эффективность оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Рос-

### Назовите главный фактор, обуславливающий необходимость повышения уровня качества организации управления органов внутренних дел

1. Несовершенство правовых и иных ресурсов - 16,8%
2. Цифровизация (роботизация) – 41,2%
3. Разрушение традиционной культуры - 23,9%
4. Пассивность институтов гражданского общества – 11,3%
5. Быстрота социально-экономических перемен – 6,8%

	Частота	Проценты
1	67	16,8
2	164	41,2
3	95	23,9
4	45	11,3
5	27	6,8
Всего	398	100,0

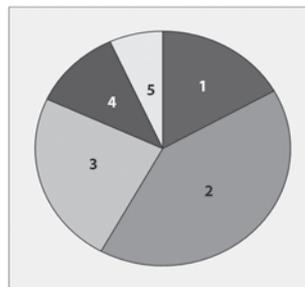


Рисунок 1. Рейтинг факторов, обуславливающий необходимость повышения уровня качества организации управления органов внутренних дел

## Количество каких видов преступлений увеличит развитие цифровых технологий?

1. Все в равной пропорции – 5,5%
2. Скорее экономические – 32,4 %
3. Экономические – 48,5%
4. Затрудняюсь с ответом – 10,6%
5. Другое – 3,0 %

	Частота	Проценты
1	22	5,5
2	129	32,4
3	193	48,5
4	42	10,6
5	12	3,0
Всего	398	100,0

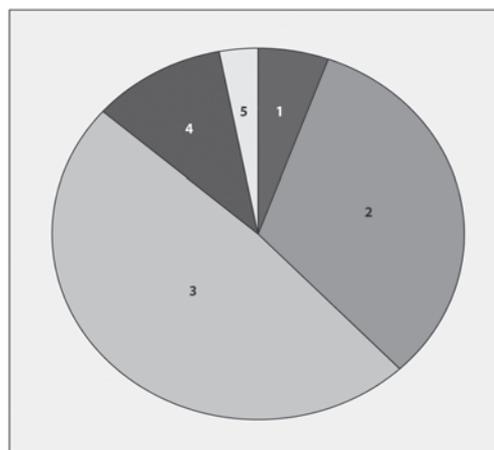


Рисунок 2. Мнение респондентов о видах преступлений, число которые будет увеличиваться с развитием цифровых технологий

сийской Федерации повысится при оптимизации нормативно-правовой базы, рационализации организационной структуры и обеспечении общественного контроля процесса организации управления.

**Технология и методы исследования.** Исследование проведено на эмпирической базе подразделений собственной безопасности территориальных органов внутренних дел на региональном уровне, дислоцирующихся в Приволжском федеральном округе, Академии управления МВД России. Выборка – 398 человек, ошибка выборки – 5%. Теоретическо-прикладную базу исследования составили нормативно-правовые акты Российской Федерации, научная правовая литература, статистические данные. В исследовании сущности, содержания и практики организации управления органом внутренних дел Российской Федерации применялся комплекс теоретических (анализ, синтез, сравнение, аналогия, индукция, дедукция, идеализация, моделирование) и эмпирических методов (наблюдение, экспертный опрос, вторичный анализ социологических исследований).

**Теоретическое обсуждение проблемы и результаты исследования.** В настоящее время МВД России самый многочисленный правоохранительный институт государства. Его предельная штатная численность 894 869 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации – 746 859 человек, федеральных государственных гражданских служащих – 17 197 человек, работников – 130 813 человек [4, п. 1].

Результаты анализа научных трудов показывают, что хорошо организованное управление сопряжено с такими показателями, как: культура, цивилизо-

ванность, безопасность, защищенность, перспективность прогрессивного развития человека, общества, государства. Россия имеет богатейшие научные традиции по разработке проблем управления, что доказывается очевидной практикой (геополитическими показателями). России занимает большую часть суши Земли (1866 год – 23 700 000 кв.км; 1914 год – 21 799 825 кв.км; 1945 год – 22 420 200 кв.км; 1991 год – 17 125 000 кв.км. Она имеет прямой выход в три океана и 12 (1) морей. На ее территории проживает около 180 наций и народностей (перепись населения 2010 года), население разговаривает на 150 языках, мирно сосуществуют более 70 религиозных конфессий. Российская наука, управление всегда были передовыми в мире. Очевидно, что управлять территорией в 23 700 000 кв. км без лучшей в мире организации управления было бы невозможно. Интерпретация этого положения позволяет утверждать, что на высоком уровне качества всегда было и управление правоохранительной деятельностью, что обуславливает изучение, обобщение и использование всего отечественного ретроспективного опыта.

Результаты анализа научной литературы показали, что российская наука имеет приоритет в создании теоретических основ эффективного управления общественными институтами, в том числе правоохранительными.

Еще в XIX веке стратегические проблемы совершенствования власти разрабатывал А.И. Галич (1783-1848); Н.И. Надеждин (1804-1856) формировал знания научного управления государством, предлагал технологии прогнозирования и проектирования будущего России на основе историзма; П.И. Пестель

(1793-1826) создал теорию революционного преобразования общества как способа его прогресса; В.Н. Майков (1823–1847) в труде «Общественные науки в России» (1845) предложил обществу систему законов социальной жизни людей и народов (их учет в социальном планировании осуществляется и в настоящее время); П.Я. Чаадаев (1794–1856) разработал проект путей улучшения управления в России, где предлагал учитывать мнения и настроения народных масс; К.Д. Кавелин (1818–1885) разрабатывал проекты социальных форм существования, где органично сочетались общечеловеческое и национально-самобытное в этносе (предупреждал о недопустимости пересадки «общечеловеческих идеалов, которые могут быть только продуктом самодеятельного народного гения, результатом народной жизни» из одной страны в другую); М.А. Бакунин (1814 – 1876) стал классиком теории анархизма, на принципах которой создана демократия США (Его тезисы: «все, что служит увеличению индивидуальной свободы, оправдано и прогрессивно», «для формирования справедливого государство необходима организация социума не «сверху вниз», а «снизу вверх»). Учение эволюционного управления обществом создал Н.К. Михайловский, ознакомившись с которым Теннис, Дюркгейм и другие западные классики общественных наук обнаружили, что они во многом повторили нашего ученого. Предложил и обосновал идеи стратегической централизации российской власти в условиях обширной территории, малой заселенности, однообразии и простоты занятий населения, постоянной угрозы внешних нападений Б.Н. Чичерин (1828–1904) — русский правовед, философ, историк и публицист. Классик геополитики Н.Я. Данилевский (1822–1885) разработал, обосновал стратегии: всеславянского союза; отвержения европоцентристского эволюционного принципа; общественного развития, структурно-функционального анализа социальных систем. В научной школе славянофильства (И.В. Киреевский, 1806—1856; А.С. Хомяков, 1804–1860; К.С. Аксаков, 1817–1860 и другие) разрабатывались проекты (модели) развития общества на самобытности культурных типов; общины, как социокультурной формы социального бытия; соборности, как принципе организации и идеала социальной жизни; ограничении власти государства в экономике (рыночная экономика); основе духовной (религиозной) основе поведения людей (идеологическая стратегия). Положения теории управления системно и приоритетно в России разрабатывались по следующим направлениям:

- 1) Социально-политической активности населения. (Ю.Е. Волков, В.И. Мухачев, А.С. Капто и другие);
- 2) Социально-экономической и духовной жизни (социальные резервы труда, общественная дисциплина, быт, семья, отдых и т.д.);

3) Партийной работы, механизмов ее реализации, организационные и идеологические основы, пропагандистской деятельности (В.Г. Байкова, Н.Н. Бокарев, В.П. Васильев, Г.Т. Журавлев, Д.М. Гилязитдинов, Г.Г. Силласте, А.Г. Харчев и другие);

4) Устройства власти (В.Г. Афанасьев, Г.А. Белов, Ф.М. Бурлацкий, А.А. Галкин, Д.А. Керимов, Ю.А. Тихомиров и другие);

5) Формирования политической культуры (Н.М. Кейзеров, Н.М. Блинов, Ю.П. Ожегов, Э.Н. Ожиганов, В.А. Щегорцов и другие).

В российской науке есть ученые с мировым признанием, которые обосновывали проблемы управления различными организациями, институтами и процессами: В.В. Разуваев, Э.А. Поздняков, И.Л. Солоневич, А.С. Панарин, Л.И. Мечников, В.П. Семенов-Тянь-Шанский, Н.С. Трубецкой, И.А. Ильин, Г.В. Вернадский, Г.Ф. Флоровский, Л.П. Карсавин, П.Н. Савицкий, Л.Н. Гумилев, Н.В. Устрялов, Д.М. Гвишиани, К. В. Плешакова, К.Э. Сорокин, К.С. Гаджиев, А.Г. Дугин, В.С. Пирумов, В.А. Колосов и многие другие.

Результаты трудов российских ученых прошлого и настоящего должны использоваться для совершенствования организации управления всеми институтами общества, в том числе органами внутренних дел.

Анализ научных трудов [7–12], наблюдения правоохранительной практики, изучение мнения населения позволяет сделать вывод о том, что лучшими путями совершенствования организации управления органом внутренних дел Российской Федерации должны стать: рационализация организационной структуры управления; оптимизация нормативно-правовой базы деятельности, регулирующей деятельность органов внутренних дел; обеспечение общественного контроля процесса организации управления органом внутренних дел; повышение эффективности деятельности кадровых служб.

Априори, совершенствование организации управления органом внутренних дел не может быть без оптимизации его структуры в соответствии с изменяющимися общественными условиями. В этом состоит следование основному общественному закону управления – актуализированная общественная проблема обуславливает создание специализированной структуры для ее разрешения. Как показывают результаты наблюдения практики, оптимальными подходами к совершенствованию организации управления органом внутренних дел являются системный и структурно-функциональный. Очевидно, что на обоих подходах следует развивать, преобразовать, оптимизировать каждый элемент организации, назначать им (поручать, распределять) новые функции. Безусловно, такие изменения в сложных условиях общественной обстановки могут нарушить дееспособность органа внутренних дел. Поэтому рациональным будет

совершенствовать несколько системообразующих структур. Известно, что по закону систем изменение одного элемента будет способствовать совершенствованию всех или части остальных.

Исследование показало, что структурой в системе внутренних дел, деятельность которой ускоренно повышает уровень законности в организации управления, является служба собственной безопасности.

Главное управление собственной безопасности – подразделение полиции, являющееся самостоятельным структурным оперативным подразделением центрального аппарата. Ее задачи: обеспечение собственной безопасности; противодействие коррупции в системе МВД России; государственная защита сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и их близких [5]. Координирует и контролирует эту службу непосредственно Министр внутренних дел. Безусловно, противодействию коррупции, как одному из опаснейших общественных феноменов, снижающих уровень устойчивости управления организацией, разрушающих авторитет органов власти, отдается приоритет. Коррупция – это объективное социальное явление, имеющее основу в личной и общественной психологии людей, знания о которых имеет еще много белых пятен. В этой связи, противодействие этому явлению всегда затруднено и требует лучшей организации и высокопрофессиональных кадров.

Анализ данных Главного информационно-аналитического центра МВД России показывает, что среднее значение удельного веса выявленных подразделениями собственной безопасности (далее ПСБ) фактов совершения сотрудниками ОВД преступлений должностного характера составило 70,7% (2017 – 70,5%; 2018 – 68,3%; 2019 – 73,4%). Т.е., в настоящее время эти подразделения в системе МВД необходимы, но, учитывая динамику развития негативных общественных явлений, в их управлении требуется процессуальное и организационное совершенствование. Так, на региональном уровне территориальные ПСБ подчиняются руководителям ОВД субъектов Российской Федерации. Их сотрудники реализуют полномочия по противодействию коррупции непосредственно в органах внутренних дел, что требует особой организации управления, правовой защищённости этой категории кадров полиции. Вместе с тем, в отличие от Главного управления собственной безопасности, вмешательство в деятельность которого иных лиц полностью исключена, работа территориальных подразделений имеет ряд проблемных моментов. Так, назначение на должность начальника регионального подразделения собственной безопасности осуществляется приказом руководителя территориального органа внутренних дел по согласованию с Главным управлением собственной безопасности.

Но аттестацию руководители ПСБ и личный состав Службы проходят в общем порядке, как и другие сотрудники регионального органа внутренних дел. Априори, в состав аттестационных комиссий включены должностные лица ОВД, которые проверялись службой собственной безопасности, подвергались дисциплинарной ответственности по материалам, представленным ПСБ. При проведении аттестации они имеют возможность по личным мотивам оказать влияние на решение комиссии в отношении сотрудников Службы. В таких условиях уровень объективности деятельности подразделений снижается.

Необходимость повышения правовой защищённости сотрудников Службы также обусловливается произошедшими в 2017 году изменениями в структуре Главного управления собственной безопасности, когда было упразднено Региональное управление собственной безопасности ГУСБ МВД России. Структурные отделы данного подразделения Главка дислоцировались в регионах Российской Федерации по окружному принципу и имели возможность параллельно осуществлять оперативное обслуживание территориальных органов внутренних дел, обеспечивать своевременное реагирование Министерства внутренних дел на изменение оперативной обстановки в самих ОВД, в том числе в рядах руководящего состава. Из-за произошедшей реорганизации соответствующие задачи возложены на территориальные ПСБ, которые, зачастую, не имеют объективной возможности обеспечивать полноценный оперативный контроль.

В настоящее время нормативными правовыми актами МВД России определён особый правовой статус сотрудников подразделений собственной безопасности. Так, в соответствии с п.п. 6, 7 Порядка проведения служебной проверки в структурах органов, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённого приказом МВД России от 26 марта 2013 года № 161, решение о проведении служебной проверки в отношении сотрудника подразделения собственной безопасности органов внутренних дел принимается Министром, начальником Главного управления собственной безопасности, заместителями начальника ГУСБ МВД России, а также руководителем (начальником) соответствующего территориального органа МВД России по согласованию с ГУСБ МВД России. При этом служебная проверка в отношении сотрудника подразделения собственной безопасности проводится ГУСБ МВД России либо по поручению начальника ГУСБ МВД России или его заместителя подразделением собственной безопасности соответствующего территориального органа МВД России [6].

Таким образом, при решении вопроса о проведении служебной проверки в отношении сотрудника подразделения собственной безопасности, Главное

управление собственной безопасности изучает достаточность оснований и согласовывает либо отказывает в её проведении. Пункт о проведении служебной проверки непосредственно ГУСБ МВД России или по его поручению территориальным подразделением собственной безопасности, также призван обеспечить объективность и непредвзятость к сотруднику подразделения СБ, в отношении которого проводится служебная проверка.

Поскольку для МВД России, как организованной системы, характерно стремление улучшить (оптимизировать) эффективность своей деятельности по достижению определенных целей, этому в значительной степени может способствовать совершенствование организации управления подразделений собственной безопасности территориальных органов внутренних дел на региональном уровне.

В частности, возможно рассмотреть вопрос об изменении существующего порядка назначения на должность начальника регионального подразделения СБ, которое целесообразно осуществлять приказом Министра внутренних дел Российской Федерации по представлению начальника Главного управления собственной безопасности. Такое решение позволит повысить статус руководителя Службы и подразделения в целом, обеспечит повышенную правовую защищённость.

Подлежит изменению организация аттестации сотрудников территориальных подразделений собственной безопасности. Она должна проводиться отдельной комиссией, с включением в её состав представителей Главного управления собственной безопасности. А с целью исключения возможности оказания влияния со стороны руководства региональных ОВД на ход оперативно-розыскных мероприятий, проводимых подразделением собственной безопасности, целесообразно функцию ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью оставить исключительно за ГУСБ МВД России.

В ходе исследования выявлено, что при оценке результативности деятельности Службы, зачастую данные ведомственной статистики и отчетов территориальных органов внутренних дел на региональном уровне не совпадают. Причина здесь в том, что в состоянии законности учитывается индекс криминальной поражённости, который представляет собой количество выявленных правонарушителей в расчёте на тысячу единиц штатной численности ОВД. Он напрямую зависит от активности подразделений собственной безопасности в выявлении преступлений. Вместе с тем, в случае превышения среднего индекса криминальной поражённости, деятельность руководства соответствующего территориального органа внутренних дел на региональном уровне по обеспечению законности вызывает критическую оценку.

В таких условиях руководители региональных ОВД ограничивают гласность в работе по противодействию коррупции в своих подразделениях. Более того, они могут не утвердить решение о документировании противоправной деятельности своих подчинённых, ограничиться мерами профилактического характера, которые будут не соответствовать требованиям законодательства.

В этой связи, вышеуказанные предложения по совершенствованию организации управления подразделениями собственной безопасности, наряду с пересмотром подхода к показателю индекса криминальной поражённости, позволит повысить уровень эффективности противодействия правонарушениям, допускаемым сотрудниками системы Министерства внутренних дел.

Как известно, система управления – это двухуровневый социальный феномен:

- 1) Общественный (неформальный);
- 2) Административный (формальный, бюрократический).

На первом уровне напрямую реализуется положения статьи 3 Конституции РФ: единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В России впервые в ее тысячелетней истории в 2014 году для совершенствования государственного управления был принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». А в Федеральном законе «О полиции» [2, ст. 9] этому элементу управления посвящена отдельная статья, которая предполагает образование общественных советов, одна из функций которых – осуществление общественного контроля за деятельностью полиции. Безусловно, этой структурой общественный контроль системы управления органом внутренних дел Российской Федерации не должен быть ограничен.

Контролировать (наблюдать, отслеживать) – значит обеспечивать законность, порядок, ответственность; обнаруживать и устранять проблемы в управлении. Эту функцию можно успешно реализовать, если в систему контроля будут включены институты гражданского общества – система неформального государственного управления, включающая в себя, как показали результаты конкретного исследования, 34 относительно автономных структуры [8, с.56-58]: система прав и свобод человека и гражданина; политические партии; общественные объединения и движения; профсоюзы; кооперации; религиозные объединения; благотворительные организации ... и другие.

Безусловно, необходима организация взаимодействия с политическими партиями, как политической

силой гражданского общества. Они связующие звенья между гражданским обществом и властью. В России, как демократическом государстве, на определенных этапах Министерством юстиции РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрировалось до 150 различных партий, организаций, движений [8, с. 76]. Кроме того, регистрировались десятки религиозных организаций. В настоящее время их перечень включает 57 конфессий: Русская православная церковь, Римско-католическая церковь, Армянская апостольская церковь, ислам, буддизм, иудаизм, ..., лютеране, Английская церковь, молокане, духоборы ... и другие.

Все эти организации нельзя исключать из сил, являющихся источниками информации, которая будет использоваться для обеспечения правопорядка, контроля власти, деятельности подразделений МВД. Безусловно, с целью координации их деятельности в интересах совершенствования организации управления органами внутренних дел в штате подразделений должна реализовываться функция «взаимодействия с институтами неформального управления», которая будет соответствовать положению Федерального закона «О полиции» в контексте формирования общественных советов в структурах МВД [2, ст. 9].

В процессе совершенствования организации управления органом внутренних дел, априори, особо важной является оптимизация кадровой работы. Результаты опроса респондентов показали, что часть из них высказались за реформирование работы кадровой системы (см. Рисунок 3).

Бесспорно, что от эффективности работы полицейских во многом формируется мнение населения о

работе государственных органов. Граждане, институты гражданского общества в зависимости от симпатий к правоохранителям, качества их работы будут либо сотрудничать, помогать работе органов внутренних дел, либо противостоять, критиковать, митинговать. Результаты исследования показали, что в деятельности полиции есть достижения, но остаются и проблемы, разрешение которых обусловлено личностными, кадровыми факторами. Так, по данным ФГКУ «ВНИИ МВД России» в период с 2016 по 2019 годы проводились трендовые социологические исследования общественного мнения о деятельности полиции Российской Федерации [15]. Выборка репрезентативная. Например, в 2019 году было опрошено 47 200 человек в 85 субъектах Российской Федерации. Результаты исследования показали, что количество граждан, позитивно оценивающих деятельность полиции, начиная с 2017 года увеличивается. (см. Рисунок 4).

А Фонд «Общественное мнение» (данные от 7 июля 2019 года) констатирует такие факты: «стало больше контроля за порядком на улицах и других общественных местах», «уменьшились число преступлений и правонарушений, возросла безопасность». В то же время, по мнению респондентов, в работе полиции негативными факторами остаются бездействие, неэффективность работы. Показательно, что 47% граждан считают сотрудников полиции хорошими профессионалами, а у 31% противоположное мнение [15].

Безусловно, сомнение 31% населения в профессионализме сотрудников полиции – это тревожный сигнал для кадровых служб внутренних дел. Ведь в настоящее время на законодательном уровне закреплено, что одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых феде-

### Считаете ли Вы необходимым реформировать кадровую систему органа внутренних дел?

1. Скорее да - 20,4 %
2. Нет - 59,8%
3. Скорее да - 8,0 %
4. Затрудняюсь с ответом – 11,8%

	Частота	Проценты
1	81	20,4
2	238	59,8
3	32	8,0
4	47	11,8
Всего	398	100,0

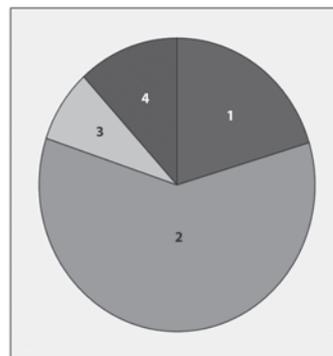


Рисунок 3. Мнение респондентов о необходимости реформирования кадровой системы органа внутренних дел

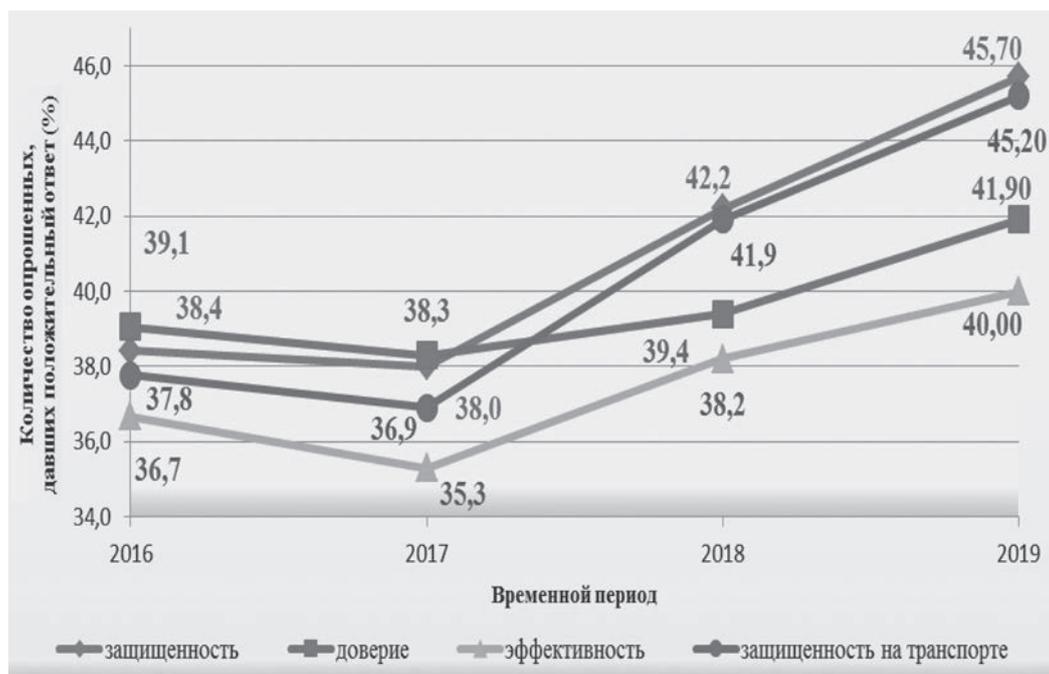


Рисунок 4. Динамика показателей оценки работы полиции России

ральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, является общественное мнение [2, п. 6].

В настоящее время специальные органы, воспитательные, социологические, социально-психологические структуры исполнительной власти используя цифровые технологии могут, в пределах, установленных законодательством, предоставлять относительно точную информацию о каждом сотруднике, соискателе новой должности в органах МВД [5, с. 33]. В этой связи, для решения проблемы совершенствования организации управления органов внутренних дел в кадровых подразделениях необходимо усилить работу по созданию базы кадрового резерва с персонифицированными данными об эффективности деятельности сотрудников. Следует организовать работу так, чтобы каждый сотрудник, знал стратегические перспективы своей службы вплоть до выхода на пенсию. И такой опыт в отечественной практике есть. Как показали результаты исследования, такая работа была организована, например, в кадровом управлении Военного отдела ЦК КПСС. Там, каждый человек, положительно проявивший себя в ходе обучения в военном училище, брался на кадровый резервный учет и ему обеспечивалось контролируемое продвижение по службе. Одновременно отслеживалась динамика служебного роста всех офицеров Советской Армии. Безусловно, использование современных цифровых технологий позволяет без значительных затрат возродить и реализовывать лучшие образцы советского опыта изучения, подготовки и продвижения кадров в системы управления органов внутренних дел.

Кроме того, в ходе реализации функции «взаимодействия с институтами неформального управле-

ния» необходимо организовать, как это было в советской правоохранительной практике, отбор, обучение, переобучение добросовестных, честных, патристически настроенных кадров из числа гражданского населения и назначать их на должности в соответствии с профессиональной подготовкой и достигнутыми результатами деятельности по прежнему месту работы.

**Заключение.** Таким образом, результаты исследования показали, что гипотеза о том, что эффективность оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации повысится при оптимизации нормативно-правовой базы, рационализации организационной структуры и обеспечении общественного контроля процесса организации управления, подтвердилась.

Общественные отношения, регулируемые органами внутренних дел, остаются противоречивыми, что мотивирует политическое руководство страны на деятельность по улучшению качества работы органов внутренних дел, что нельзя сделать без совершенствования их управления.

Хорошо организованное управление сопряжено с такими показателями, как: культура, цивилизованность, безопасность, защищенность, перспективность прогрессивного развития человека, общества, государства.

Россия имеет долговременные, устойчивые научные традиции по разработке проблем управления и международный приоритет в создании его теоретических основ, которые должны использоваться для совершенствования организации управления всеми институтами общества, в том числе органами внутренних дел.

Лучшими путями совершенствования организации управления органом внутренних дел Российской Федерации должны стать: рационализация организационной структуры управления; оптимизация нормативно-правовой базы деятельности, регулирующей деятельность органов внутренних дел; обеспечение общественного контроля процесса организации управления органом внутренних дел; повышение эффективности деятельности кадровых служб.

Структурой в системе внутренних дел, деятельность которой ускоренно повысит уровень законности в организации управления, является служба

собственной безопасности, являющейся самостоятельным структурным оперативным подразделением центрального аппарата и имеющей задачи: обеспечение собственной безопасности; противодействие коррупции в системе МВД России; государственная защита сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и их близких.

Совершенствование организации управления органами внутренних дел должно основываться на взаимодействии, сотрудничестве с силами и средствами общественного контроля, представляющими собой институты гражданского общества.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета, № 144 (8198), 4 июля 2020 года.
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 6 февраля 2020 г.) // <http://www.consultant.ru/>.
3. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (ред. от 25 декабря 2019 г.) // <http://www.consultant.ru/>.
4. Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 1 октября 2018 г.) // <http://www.consultant.ru/>.
5. Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 679 «Об утверждении Положения о Главном управлении собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 30 марта 2017 г.) // [http://www.consultant.ru](http://www.consultant.ru/).
6. Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 12 ноября 2018 г.) // <http://www.consultant.ru>.
7. Gostev A.N. Corruption in the system of higher education: Problems and ways to prevent them // Russian education and society, 2015, № 3, Т. 57, с. 163-188.
8. Гостев А.Н., Демченко Т.С. Гражданское общество: контроль над деятельностью государства: монография. – М.: Изд-во СГУ, 2011. – 193 с.
9. Gostev A.N. Traditions and innovations in higher education management: the conflictological aspect // Jour of Adv Research in Dynamical & Control Systems, Vol. 12, 03-Special Issue, 798-806 (DOI: 10.5373/JARDCS/V12SP3/20201320 ISSN 1943-023X).
10. Демченко Т.С., Гостев А.Н. Социальный контроль над качеством обучения в высших учебных заведениях: монография. – М.: СГУ, 2011. 268 с.
11. Демченко Т.С., Гостев А.Н. Управление информационно-психологической защитой социальной организации: монография М.: СГА, 2013 М.: СГА, 2013. 178 с.
12. Демченко Т.С., Гостев А.Н. Коррупция в системе высшего образования: перспективы социального контроля: монография. – СГУ, 2014. – 214 с.
13. Малинина А. «Выверять всё до запятой. Владимир Путин провёл первое заседание рабочей группы по подготовке поправок в Конституцию» // Российская газета, № 8 (8062), 16 января 2020 г.
14. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Состояние преступности в России за январь-июль 2020 года // <http://genproc.gov.ru/>.
15. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Общественное мнение. Оценка деятельности полиции в 2019 г. // <https://мвд.рф/publicopinion>.
16. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации // <http://www.cikrf.ru/>.

### References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020) // Rossiyskaya Gazeta, No. 144 (8198), July 4, 2020
2. Federal Law of February 7, 2011 No. 3-ФЗ «On the Police» (ed. February 6, 2020) // <http://www.consultant.ru/>.

3. Decree of the President of the Russian Federation of December 21, 2016 No. 699 «On Approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Model Regulation on the Territorial Body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the Subject of the Russian Federation» (ed. December 25, 2019)// <http://www.consultant.ru/>.
4. Decree of the President of the Russian Federation of May 5, 2014 No. 300 «On some issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation» (ed. October 1, 2018)// <http://www.consultant.ru/>.
5. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated June 16, 2011 No. 679 «On Approval of the Regulation on the Main Directorate of Internal Security of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation» (ed. March 30, 2017)// <http://www.consultant.ru/>.
6. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated March 26, 2013 No. 161 «On Approval of the Procedure for Conducting an Official Audit in Bodies, Organizations and Units of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation» (ed. November 12, 2018)// <http://www.consultant.ru/>.
7. *Gostev A.N.* Corruption in the system of higher education: Problems and ways to prevent them // Russian education and society, 2015, № 3, T. 57, c. 163-188.
8. *Gostev A.N., Demchenko T.S.* Civil society: control over the activities of the state: monograph. – M.: Publishing House of SSU, 2011. – 193 p.
9. *Gostev A.N.* Traditions and innovations in higher education management: the conflictological aspect//*Jour of Nav Research in Dynamic & Control Systems*, Vol. 12, 03-Special Issue, 798-806 (DOI: 10.5373/JARDCS/V12SP3/20201320 ISSN 1943-023X).
10. *Demchenko T.S., Gostev A.N.* Social control over the quality of education in higher educational institutions: monograph. – M.: SSU, 2011. 268 s.
11. *Demchenko T.S., Gostev A.N.* Department of Information and Psychological Protection of a Social Organization: monograph M.: SGA, 2013 M.: SGA, 2013. 178 s.
12. *Demchenko T.S., Gostev A.N.* Corruption in the higher education system: prospects for social control: monograph. – SSU, 2014. – 214 p.
13. *Malinina A.* «Reconcile everything to a comma. Vladimir Putin held the first meeting of the working group on the preparation of amendments to the Constitution «//*Rossiyskaya Gazeta*, No. 8 (8062), January 16, 2020
14. Prosecutor General's Office of the Russian Federation. The state of crime in Russia for January-July 2020// <http://genproc.gov.ru/>.
15. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Public opinion. Assessment of police activities in 2019// <https://мвд.рф/publicopinion>.
16. Central Election Commission of the Russian Federation// <http://www.cikrf.ru/>.

**Емельянов Аркадий Александрович,**

магистрант 2 курса, ФГБУ ВО Российский государственный социальный университет, Москва,  
angolez@gmail.com

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛЮ КАК ВАЖНЕЙШЕЙ УСЛУГОЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

**Аннотация.** В статье рассматривается значимость российской электроэнергетики как важнейшей отрасли жилищно-коммунального хозяйства. Анализируются основные проблемы энергетической отрасли, а также факторы, влияющие на стоимость электроэнергии как важнейшей услуги жилищно-коммунального хозяйства (далее ЖКХ). В статье приводится необходимость государственного регулирования и государственного вмешательства в энергетическую отрасль и в сферу управления ЖКХ. Приводятся подробные рекомендации по совершенствованию как электроэнергетической отрасли, так и сферы ЖКХ в целом.

**Ключевые слова:** электроэнергия, энергетика, услуги ЖКХ, система ЖКХ, государственное регулирование энергетической отрасли, опрос населения, реформирование энергетической отрасли и системы ЖКХ; пути совершенствования энергетической отрасли и сферы ЖКХ

**Arkadiy A. Emelianov,**

2 master course, Russian State Social University, Moscow,  
angolez@gmail.com

## IMPROVEMENT OF HOUSING MANAGEMENT ORGANIZATION (ON THE EXAMPLE OF ELECTRICITY SUPPLY SERVICES)

**Abstract.** The article considers the importance of the Russian electric power industry as the most important branch of housing and communal services. The main problems of the energy industry are analyzed, as well as factors that affect the cost of electricity as an essential utility service. The article describes the need for state regulation and state intervention in the energy sector and the sphere of housing and utilities management. Detailed recommendations are given for improving both the electric power industry and the housing and utilities sector as a whole.

**Keywords:** electricity, energy, utilities, system utilities, state regulation of the energy industry, a survey of the inhabitants, the reform of the energy sector and public utilities, ways of improving the energy sector and the housing sector

Роль энергетики для национальной хозяйственной системы является одной из важнейших, поскольку именно она определяет потенциал всей экономической системы страны в целом, так как продукты этой отрасли обеспечивают большинство производственных процессов. Экономика энергетических отраслей имеет свои специфические характеристики, которые требуют системного подхода к исследованию – от добычи энергоресурсов до конечного потребления вторичной энергии. Электроэнергетика является основой функционирования как экономики, так и жизнеобеспечения.

В Федеральном законе № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» под электроэнергетикой понимается отрасль экономики Российской Федерации, которая

включает в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам. [13]

Один из важнейших секторов российской экономики, но при этом – самый энергозатратный – это

жилищно-коммунальное хозяйство, доля которого в потреблении энергоресурсов составляет более 25%. Именно поэтому вопрос энергосбережения в данной сфере стоит достаточно остро.

Нельзя не отметить, что генерация электроэнергии производится тепловыми, атомными и гидро- электростанциями, а также альтернативными источниками энергии, вырабатываемыми с помощью ветра, солнечного света, а также энергии тепла земли. Энергосистема Российской Федерации состоит из ЕЭС России (семь объединенных энергосистем (далее ОЭС) – ОЭС Центра, Средней Волги, Урала, Северо-Запада, Юга и Сибири) и территориально изолированных энергосистем (Чукотский автономный округ, Камчатский край, Сахалинская и Магаданская область, Норильско-Таймырский и Николаевский энергорайоны, а также энергосистемы северной части Республики Саха (Якутия)). [8]

Весь промышленный сектор строится на использовании энергетических ресурсов или их продуктов. Достаточно существенную проблему являет вопрос взаимодействия предприятий промышленной сферы и сферы производства энергии, поскольку предмет сделки купли-продажи не имеет материальной формы. В случае электроэнергии, невозможно производить ее в большем объеме, чем готов потребить рынок, поскольку для нее характерна такая специфическая черта, как неспособность к хранению. Еще одной особенностью электроэнергии является одновременный процесс ее производства и передачи. [14, с.58]

Обеспечение электроэнергией населения и промышленных предприятий является жизненно необходимой услугой жилищно-коммунального хозяйства, а проблемы энергетической отрасли – социально значимыми.

Высокие тарифы за электроэнергию, перекрестное субсидирование, потери электроэнергии на всех этапах процесса ее передачи от производителя конечным потребителям и другие проблемы энергетической отрасли являются причиной дороговизны услуг ЖКХ, что в конечном итоге снижает качество жизни населения.

Электроэнергетическая отрасль сегодня характеризуется целым рядом проблем, которые автор на основе анализа соответствующей литературы может объединить в 4 основные группы:

1) Недостаточная эффективность государственного управления, а также отсутствие эффективного механизма взаимодействия муниципальных властей с населением (необходимость антимонопольного регулирования, негативное влияние чрезмерного государственного вмешательства на конкуренцию между предприятиями и т.д.);

2) Несовершенство рыночного механизма (в результате некоторые участники злоупотребляют

сложившейся ситуацией на рынке и безосновательно завышают цены);

3) Производственные, технологические и технические проблемы (физический и моральный износ оборудования, отсутствие оснащенности предприятий жилищно-коммунального хозяйства и потребителей современными устройствами по учету энергоресурсов, невозможность удовлетворения спроса в полном объеме, аварийные ситуации в виде утечек взрывов и т.д.);

4) Финансовые проблемы (энергопотери в сетях, задолженность населения и даже целых регионов за использование электроэнергии, необходимость энергосбытовых организаций прибегать к кредитам, перекрестное субсидирование).

Кроме того, нельзя также не упомянуть о наличии «теневого» сектора ЖКХ, а также коррупционной составляющей.

Перечисленные проблемы имеют масштабный характер и влияют на состояние всей электроэнергетики и впоследствии на всю российскую экономику, поэтому требуют усиления государственного регулирования, вмешательства и поддержки.

Автор считает, что для решения проблем в сфере электроэнергетики в нашей стране необходимо проведение общих мер в ЖКХ и специфических мер в энергоотрасли.

Как уже было отмечено выше, государственное регулирование в электроэнергетике характеризуется рядом особенностей, отражающихся на всех участниках. К основным особенностям можно отнести:

- социальную направленность тарифного регулирования, которая выражается в широком спектре механизмов тарифной поддержки бытовых потребителей;
- относительно низкий уровень конечных цен и тарифов;

- одновременное сочетание регулирования практически всех ключевых показателей деятельности компаний: конечных цен, предельного уровня цен и тарифов, финансовых параметров организации (нормы доходности), и величины валовой выручки. Кроме того, на территории Российской Федерации отдельно устанавливается ограничение на совокупный платеж граждан за коммунальные услуги.

Нельзя не отметить тот факт, что в области ценовой и тарифной политики в сфере электроэнергетики государством сформирован вектор, направленный на сдерживание тарифного роста. Такой подход к государственному регулированию получил название «инфляция минус». По прогнозам специалистов Высшей школы экономики (НИУ ВШЭ), в связи со сложной ситуацией, в 2020 году основные принципы тарифной политики вероятнее всего будут рассмотрены. Кроме того, на фоне общего ухудшения конъюнктуры с большей долей вероятности будут

пересматриваться также и инвестиционные планы энергокомпаний. На сегодняшний день требуется активный поиск резервов для повышения внутренней эффективности (такого рода потребность диктуется как текущими кризисными тенденциями в экономике, так и принятой ранее концепцией регулирования «инфляция минус», которая выражается в отсутствии роста цен в реальном выражении). В качестве инструмента снижения издержек отечественных производителей сдерживание цен в инфраструктурном секторе (в том числе в энергетике) не дает существенных результатов. Важным моментом является то, что и на сегодняшний день на территории нашего государства сохраняется конкурентное преимущество в виде сравнительно низких цен на электроэнергию для производителей. Регулирование тарифов в электроэнергетике осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. Принимает тарифные решения в отношении оптового рынка электроэнергии (в частности, что касается вопроса мощности), инфраструктурных организаций, а также предельные уровни тарифов на услуги по передаче электроэнергии, и определяет предельные цены на электроэнергию для населения Федеральная антимонопольная служба России. Вопросы, касающиеся населения, регулируются приказом Федеральной антимонопольной службы от 11 октября 2019 года №1338/19. Кроме того, данная служба также утверждает индикативные цены на электроэнергию (мощность), которая покупается с оптового рынка для обеспечения нужд населения и приравненных к нему категорий потребителей. [12]

Для устранения существующих проблем в управлении сферой ЖКХ необходимы:

- повышенный интерес и внимание общества и государства к данному вопросу;
- переход от жесткого централизованного управления к мультиагентному, который позволит осуществить оптимальный мониторинг состояния энергетической системы в реальный момент времени и быстрое реагирование;
- эффективное и своевременное взаимодействие всех участников и заинтересованных лиц;
- поиск эффективных решений основных проблем сферы ЖКХ в условиях кризиса и, как следствие, ухудшения финансово-экономического положения государства и населения; [5, с.201]

К числу основных направлений совершенствования деятельности муниципальных органов управления по развитию ЖКХ следует отнести:

- обновление и развитие инфраструктуры ЖКХ. Указанное направление в деятельности муниципальных органов предполагает разработку и реализацию программных документов по развитию систем газификации и электрификации, а также обеспечение ин-

фраструктуры ЖКХ необходимыми объектами недвижимости;

- закрепление функционирующих тепло- и электросетей за ответственными специализированными организациями, ликвидация неэксплуатируемых сетей;

- оказание поддержки организациям, предоставляющим коммунальные ресурсы, в реализации проектов совершенствования коммунальной инфраструктуры, в том числе совместная с ними реализация таких проектов;

- упорядочение и повышение эффективности отношений по управлению многоквартирными домами. На современном этапе развития ЖКХ управление большей частью многоквартирных домов на территории муниципального образования сосредоточено в руках управляющих компаний, потому автор считает крайне важным сделать деятельность таких компаний максимально прозрачной и понятной для потребителей;

- организация и осуществление мероприятий по капитальному ремонту жилищного фонда. Сегодня вопросы капитального ремонта жилищного фонда решаются органами публичного управления регионального уровня. При этом муниципальные органы должны, используя собственные ресурсы, принимать участие в реализации региональных программ по указанному направлению и пр. [4, с.235]

Таким образом можно сказать, что совершенствование деятельности муниципальных органов управления по развитию ЖКХ – это, прежде всего, мероприятия и меры муниципальной политики, реализуемые должностными лицами и органами публичного управления муниципалитета с целью оптимизации и повышения эффективности управленческих процедур в области ЖКХ. По мнению ряда экспертов, на сегодняшний день наиболее перспективна в развитии муниципального управления жилищно-коммунальным хозяйством минимизация муниципального вмешательства. По прогнозам специалистов, это даст участникам возможность принимать решения самостоятельно. Единственная проблема, которая может возникнуть – это неспособность приобретения услуг по рыночным ценам социально незащищенными слоями, поскольку именно в данном вопросе необходимо вмешательство государства.

Кроме этого, нельзя не отметить, что для развития российского рынка электроэнергии необходимо осуществление и полноценного антимонопольного регулирования, поскольку исследуемый рынок отличается низкой конкурентоспособностью, что чревато порождением существенных угроз для рынка электроэнергии страны. При этом контроль над рынком электроэнергии и рыночными отношениями, складывающимися в его рамках, требует создания правил

оптового и розничного рынка, разработки систем и правил доступности, выработки документов для соблюдения законности, недопущения манипулирования ценами и мощностями на рынке электроэнергетики. [2, с.288]

В результате несовершенства государственного регулирования участников рынка электроэнергетики имеют место злоупотребления монопольным положением на рынке, что, безусловно, негативно отражается на экономике и снижает уровень жизни населения, что выражается в бесосновательно высоких тарифах, искажении структуры издержек и в отсутствии полноценной системы регулирования деятельности субъектов рынка электроэнергетики. Но в то же время чрезмерное вмешательство государства в хозяйственную деятельность участников рынка электроэнергетики мешает расширению сферы конкурентных отношений и повышению их качественного уровня.

Как указывалось ранее, еще одной значительной проблемой развития российской электроэнергетики является высокая степень изношенности оборудования и недостаточность мощностей, несоответствие предложения спросу (ввиду несоответствия мощностей предложение не может обеспечить потребности спроса). Поэтому для улучшения ситуации на рынке государство предпринимает следующие меры:

- производит реформирование и преобразование энергетической отрасли;
- осуществляет выделение субсидий на модернизацию и реконструкцию электростанций;
- проводит стимулирующие мероприятия для повышения конкурентоспособности внутри отрасли.

[3, с.115]

Реформы энергетической отрасли охватывают три направления:

1. Либерализация рынка электроэнергетики с целью одномоментного проведения реструктуризации рынка и его либерализации;
2. Развитие оптовой и розничной торговли электричеством;
3. Вложения в капитал компаний энергетической отрасли. [7]

Стимулирующие конкуренцию действия на сегодня выразились в создании оптового рынка (т.н. бирж), на котором производители (генераторы), энергосбытовые организации, которые непосредственно работают с конечными потребителями, могут свободно заключать соглашения по приемлемым для них ценам.

Государственное регулирование и поддержка такой стратегически важной отрасли как энергетика способствует развитию научно-технического прогресса (далее НТП) в ней и смежных сферах деятельности, что в конечном итоге способствует выходу рос-

сийских производителей на мировой рынок и увеличению экспортных поставок.

Кроме того, для дальнейшего развития рынка электроэнергетики автор считает необходимым принятие ряда мер:

- субсидирование государством расширения экспорта электроэнергетики;
- упрощение процедуры таможенного контроля;
- гармонизация внутреннего производства с требованиями международных стандартов;
- демонополизация рынка;
- уменьшение степени влияния государства на отрасль через разделение функций контроля и регулирования отрасли;
- получение производителями (генераторами) электроэнергетики доступа к экспортным поставкам;
- осуществление импорта электроэнергетики для сдерживания роста цен и покрытия дефицита в нуждающихся регионах;
- осуществление государственного контроля над соотношением объемов импорта и экспорта.

Тем не менее, несмотря на огромные перспективы развития на рынке энергоснабжения имеют место и множество проблем.

Особое внимание в данном вопросе следует уделить проблемам Северо-Кавказского Федерального округа (далее СКФО), ряд субъектов которого являются должниками на оптовом рынке. В частности, в 2019 году общая сумма долга за электроэнергетику и газ достигла 120 млрд руб. По данным «Газпром межрегионгаз» по состоянию на 1 декабря 2018 года больше всего долгов за газ было зарегистрировано у потребителей в категории «население» в Республике Чечня (13,291 млрд руб.), Республике Дагестан (9,033 млрд руб.), Республике Кабардино-Балкария (2,732 млрд руб.), Республике Ингушетия (1,131 млрд руб.). Кроме того, в список должников входит также Краснодарский край (1,262 млрд руб.), который находится в составе Южного Федерального округа.

Проблемой СКФО также является низкий уровень тарифов, который приводит к тому, что сети не обновляются и поддержание их в удовлетворительном техническом состоянии невозможно. Кроме того, нельзя не отметить плохую платежную дисциплину. В результате, накопившуюся задолженность энергетическим предприятиям данного региона регулярно обнуляют, вследствие этого стоимость электроэнергии, потребляемой вышеперечисленными субъектами РФ, распределяется на другие регионы РФ, население которых, таким образом, переплачивает за услуги энергоснабжения. Для снижения проблемы задолженностей, а также в целях снижения стоимости услуг энергоснабжения необходимо, по мнению автора, в проблемных регионах и в стране в целом, отказаться от услуг посреднических организаций и

наладить контакты напрямую с генераторами энергии, заключать договоры поставки именно с ними. В таких случаях, если какой-либо регион или населенный пункт будет задерживать платежи за потребленную электроэнергию, генератор будет отключать их от источника потребления.

Прослойка в виде бытовых организаций, имеющая место практически во всех предприятиях сферы ЖКХ, и в энергоотрасли в том числе, на наш взгляд, является зачастую излишним звеном в цепочке снабжения, из-за которой возрастает цена услуг ЖКХ, тяжесть оплаты которых, в конечном итоге, ложится на плечи потребителей. Данным фактором также объясняется дороговизна услуг ЖКХ.

Проблемы взаимодействия энергетических компаний с потребителями электрической энергии также могут быть связаны с недостаточной скоростью обновления технических возможностей и компетентности потребителей, а также с существующей необходимостью работы приемных отделений на местах при наличии, однако, и дистанционных методов взаимодействия. Однако, повсеместный переход на автоматизированную систему коммерческого учета электроэнергии, полноценным образом обеспечивающую дистанционный сбор информации со специально оборудованных приборов учета, значительно сокращает ресурсоемкость снятия показаний и дистанционного оперативного взаимодействия с потребителями. [6, с.153]

Перспективы развития энергетической отрасли в целом и жилищно-коммунального хозяйства в частности, связаны с уровнем взаимодействия предприятия с органами местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями. Кроме того, важным вопросом также является повышение уровня образования и информированности среди населения, введение дополнительных льгот и субсидий в отношении приобретения современного оборудования по учету электроэнергии среди населения. Необходимо максимально ускорить распространение систем АСКУЭ (автоматизированная система коммерческого учета электроэнергии) для дистанционной передачи данных о потреблении электрической энергии в режиме автоматического заполнения, а также уделять больше внимания удобству и простоте интерфейса сайтов, с помощью которых можно осуществить контроль и передачу данных. Кроме того, необходимо принимать дополнительные меры по обеспечению гарантий гражданам в части бесперебойной работы систем учета оплаты, так как в результате анализа проведенного опроса граждане неоднократно упоминали сложность дальнейшего доказывания факта оплаты без бумажного формата оплаченной квитанции, что в свою очередь, поднимает вопрос о необходимости введения обязательного наличия электронной подписи.

Необходимо также помнить о такой проблеме в Российской Федерации как существование энергодефицитных регионов, то есть тех, в котором потребности топлива и энергии не покрываются за счет собственных энергетических ресурсов. В таких случаях недостаток, как правило, покрывается за счет приобретения тепла и энергии у других регионов.

Необходимо отметить, что зачастую мы можем видеть в качестве компенсации нехватки энергетических ресурсов также и альтернативную электроэнергетику, соответствующую тому или иному климату, к числу которых относят: ветроэнергетику, гелиоэнергетику, биотопливо, альтернативную гидроэнергетику, геотермальную энергетику. Но, необходимо помнить, что альтернативные виды получения такого рода ресурса не всегда приносят устойчивый результат. Кроме того, существуют удаленные и изолированные территории, где строительство крупных электростанций, а также использование альтернативной электроэнергетики является неоправданным с экономической точки зрения. По мнению ряда специалистов, в число которых входят О.А. Новоселова (Генеральный директор НП «Распределенная энергетика», координатор ТП «Малая распределенная энергетика»), в таких случаях наиболее эффективным решением являются гибридные электроустановки.

Таким образом, первыми из направлений модернизации и технологического развития экономики России Правительством определены энергоэффективность и энергосбережение.

Также мы видим, что является крайне важной и требует безотлагательного решения задача по оптимизации энергозатрат и повышению энергоэффективности на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства.

То есть, на сегодняшний день ослабление роли государства в вопросе контроля за производством электроэнергии на территории Российской Федерации может обернуться невосполнимыми потерями. Государство продолжает политику сдерживания тарифов по принципу «инфляция минус», в том числе и за коммунальные услуги. Результатом этого являются одни из самых низких по сравнению с зарубежными странами цены на электроэнергию. Тем не менее, сдерживание расходов на электрообеспечение является актуальным не для всех домохозяйств, поскольку потребность в таком сдерживании определяется уровнем доходов. Именно по этой причине представляется актуальным развитие механизмов адресной поддержки, которые в долгосрочной перспективе должны прийти на смену политике общего сдерживания тарифов для населения. С другой стороны, в муниципальном управлении жилищно-коммунальным хозяйством

необходима минимизация муниципального вмешательства.

Задача по оптимизации энергозатрат и повышению энергоэффективности на предприятиях ЖКХ является крайне важной и требует безотлагательного решения. В частности, особое внимание необходимо

уделить системе учета электроэнергии и ее максимальное распространение.

В ряде регионов Российской Федерации необходимо усиление внимания органов власти к ситуации с платежной дисциплиной, а также поэтапное доведение тарифов до приемлемого уровня.

#### Список литературы

1. *Анисимова П.С.* Анализ развития энергетической отрасли РФ // Экономика и бизнес: теория и практика. –2020. –№ 12. –С. 15-22.
2. *Батенин В.М., Бушуев В.В., Воропай Н.И.* Инновационная электроэнергетика-21. –М.: ИЦ «Энергия», 2017. –584 с.
3. *Бушуев В.В.* Оценка корпоративной эффективности в ТЭК: методология и результаты. –М.: ИЦ «Энергия», 2018. –188 с.
4. *Бушуев В.В.* Интеллектуальное развитие электроэнергетики с участием «активного» потребителя. –М.: ИД «Энергия», 2018. –84 с.
5. *Быстрицкий Г.Ф.* Основы энергетики: учебник. –М.: КноРус, 2017. –350 с.
6. *Воропай Н.И.* Теоретические основы, методы и модели управления большими электроэнергетическими системами. –М.: ПАО «ФСК ЕЭС», 2019. –188 с.
7. Министерство Энергетики. Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://minenergo.gov.ru/node/1026> (дата обращения: 01.06.2020).
8. Основные характеристики Российской электроэнергетики / Официальный сайт Министерства энергетики Российской Федерации URL: <https://minenergo.gov.ru/node/532> (Дата обращения: 10.07.2020)
9. *Понаморенко В.Е.* Актуальные направления финансовой интеграции в ЕАЭС: правовой анализ. –М.: Русайнс, 2018. –184 с.
10. *Порфирьев Б.Н.* Модернизация промышленности и развитие высокотехнологичных производств в контексте «зеленого роста». –М.: Научный консультант, 2017. –434 с.
11. *Рубцов Б.Б.* Зеленые финансы в мире и России. –М.: Русайнс, 2018. –176 с.
12. Тарифная кампания в электроэнергетике на 2020 год. Информационно-аналитический бюллетень. – Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020. – 35 с.
13. Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 N 35-ФЗ (последняя редакция) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41502/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/) (Дата обращения: 12.07.2020)
14. *Швец Н. Н.* Экономика электросетевого комплекса. –М.: МГИМО Университет, 2018. –230 с.

#### References

1. *Anisimova P.S.* Analysis of the development of the energy sector of the Russian Federation // Economics and business: theory and practice. –2020. –№ 12. –С. 15-22.
2. *Batenin V.M., Bushuev V.V., Voropay N.I.* Innovative power industry-21. –М.: IC Energia, 2017. –584 p.
3. *Bushuev V.V.* Assessment of corporate performance in the fuel and energy complex: methodology and results. –М.: IC Energia, 2018. –188 p.
4. *Bushuev V.V.* Intellectual development of the electric power industry with the participation of an “active” consumer. –М.: Publishing House «Energy», 2018. –84 p.
5. *Bystritsky G.F.* The basics of energy: a textbook. –М.: KnoRus, 2017. –350 p.
6. *Voropay N.I.* Theoretical foundations, methods and models for managing large electric power systems. –М.: PJSC FGC UES, 2019. –188 p.
7. The Ministry of Energy. The energy strategy of Russia for the period up to 2030 [Electronic resource]. Access mode: <https://minenergo.gov.ru/node/1026> (accessed: 06/01/2020).
8. Main characteristics of the Russian electric power industry / Official website of the Ministry of Energy of the Russian Federation URL: <https://minenergo.gov.ru/node/532> (Date of access: 10.07.2020)
9. *Ponamorenko V.E.* Actual directions of financial integration in the EAEU: legal analysis. –М.: Rusyns, 2018. –184 p.
10. *Porfiryev B.N.* Modernization of industry and the development of high-tech industries in the context of «green growth». –М.: Scientific consultant, 2017. –434 p.
11. *Rubtsov B.B.* Green finance in the world and Russia. –М.: Rusyns, 2018. –176 p.
12. Electricity Tariff Campaign for 2020. Information and analytical bulletin. - Moscow: National Research University Higher School of Economics, 2020. - 35 p.
13. Federal Law "On the Electricity Industry" dated March 26, 2003 N 35-FZ (last edition) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41502/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/) (Date of access: 12.07.2020)
14. *Shvets N.N.* Economics of the electric grid complex. –М.: MGIMO University, 2018. –230 p.

**Аванесян Эрик Артурович,**

аспирант, ассистент кафедры Государственного и муниципального управления,  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,  
avanesyanyan2013@mail.ua

**Erik A. Avanesian,**

post-graduate student, assistant of the Department of state and municipal administration,  
Ural State University of Economics, Yekaterinburg,

**Аслаханов А.А.,**

доктор юридических наук, профессор,  
председатель экспертного совета при

Государственной комиссии по противодействию незаконному обороту  
промышленной продукции, президент Общероссийской общественной организации «Ассоциация  
работников правоохранительных органов и спецслужб РФ», президент Международной ассоциа-  
ции по противодействию незаконному обороту контрафактной продукции «Антиконтрафакт»,  
Москва

**A.A. Aslakhonov,**

Doctor of Law, Professor, Chairman of the Expert Council under the State Commission on counteracting  
illegal trade in industrial products, President of the All-Russian Public Organization "Association of  
workers of law enforcement agencies and special services of the Russian Federation", President of the  
International Association for Resistance illegal circulation of counterfeit products "Antikontrafakt",  
Moscow

**Бажанов Станислав Васильевич,**

доктор юридических наук, профессор, академик Петровской академии наук и искусств,  
полковник юстиции в отставке, Москва,  
svb-1956@mail.ru

**Stanislav V. Bazhanov,**

doctor of law, professor, academician of the Petrovskaya Academy of Sciences and arts,  
retired Colonel of justice, Moscow,

**Берестенко Елена Дмитриевна,**

кандидат медицинских наук, доцент, доцент кафедры Криминалистики, Московский областной фи-  
лиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Московская область,  
elena-ber@mail.ru

**Elena D. Berestenko,**

PhD in Medical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminalistics,  
Moscow Region Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after  
V.Ya. Kikoty, Moscow region,

**Гостев Александр Николаевич,**

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры Теории и методологии  
государственного управления, Академия управления МВД РФ, Москва,  
Gostevan@inbox.ru

**Alexander N. Gostev,**

Doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of the Department of Theory and Methodology  
of Public Administration, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian  
Federation, Moscow,

**Гриценко В.В.,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры Административного и административного  
процессуального права, Воронежский государственный университет, город Воронеж

**V.V. Gritsenko,**

Doctor of Law, Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law  
Department, Voronezh State University, Voronezh

**Демченко Максим Владимирович,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва,  
demchenkomv@mail.ru

**Maxim V. Demchenko,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Financial University under the Government of the Russian Federation", Moscow

**Емельянов Аркадий Александрович,**

магистрант 2 курса, ФГБУ ВО Российский государственный социальный университет, Москва,  
angolez@gmail.com

**Arkadiy A. Emelianov,**

2 master course, Russian State Social University, Moscow,

**Ермакова Людмила Анатольевна,**

кандидат юридических наук, заместитель начальника ОПиКНИ НИЦ Академии управления МВД России, Москва,  
ermakova1701@yandex.ru

**Lyudmila A. Ermakova,**

candidate of legal sciences, Deputy Head of OPiKNI SIC Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow,

**Ковтун Юлия Сергеевна,**

адвокат, адвокатское бюро Свердловской области «Urals Legal», соискатель кафедры Теории государства и права, Уральский государственный юридический университет, Екатеринбург,  
j.s.k@mail.ru

**Yulia S. Kovtun,**

Attorney at law, Urals Legal Law Office of the Sverdlovsk Region, Applicant for the Department of Theory of State and Law, Ural State Law University, Yekaterinburg

**Кононов Анатолий Михайлович,**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник НИЦ Академии управления МВД России, профессор кафедры Государственно-правовых дисциплин Московского государственного университета технологии и управления им. К.Г. Разумовского, Москва,  
a.kononov@bk.ru

**Anatoly M. Kononov,**

Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, SIC Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Professor of the Department of State Legal Disciplines Moscow State University technology and management. K.G. Razumovsky, Moscow

**Лисова Екатерина Валерьевна,**

кандидат социологических наук, доцент кафедры Государственного и муниципального управления и конституционного права, АНО ВО Институт деловой карьеры, Москва,  
lisovaekaterina78@gmail.com

**Ekaterina V. Lisova,**

PhD in Social Science, assistant Professor, Full Prof. of the Chair State and municipal administration and constitutional law, Institute of business career, Moscow

**Милов Павел Олегович,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры Гражданского права и процесса,  
АНО ВО Институт деловой карьеры, Москва,  
nauka@ideka.ru

**Pavel O. Milov,**

PhD in law, associate Professor of the Department of Civil law and process, Institute of business career,  
Moscow

**Ростовцев Александр Васильевич,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры Криминалистики, Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Московская область,  
alex.mifist@gmail.com

**Alexandr V. Rostovtsev,**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminalistics, Moscow Regional Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikoty, Moscow region

**Северухин Кирилл Валерьевич,**

аспирант, Московский финансово-промышленный университет «Синергия», Москва,  
79169428315@yandex.ru

**Kirill V. Severukhin,**

post-graduate student, Moscow financial-industrial University «Synergy», Moscow

**Сухина Юлия Валериевна,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры Государственной, муниципальной службы и менеджмента, РАНХиГС, Липецкий филиал, город Липецк,  
yuliya-sukhina@mail.ru

**Yuliya V. Sukhina,**

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of State, Municipal Service and Management, RANEPА, Lipetsk branch, Lipetsk

**Туров Ростислав Сергеевич,**

кандидат философских наук, доцент кафедры Философии и социально-гуманитарных наук, Государственный аграрный университет Северного Зауралья, город Тюмень,  
turov.rostislav@yandex.ru

**Rostislav S. Turov,**

candidate of Philosophical Sciences, associate professor, State Agrarian University of Northern Trans-Urals Department of Philosophy and Social Sciences, Tyumen

**Чеплухов Евгений Викторович,**

старший оперуполномоченный по особо важным делам ГУСБ МВД России,  
слушатель Академии управления МВД России, Москва,  
yrist7777777@gmail.com

**Evgeny V. Cheplukhov,**

senior operative for especially important cases of the Main Directorate of Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia, student of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow